



CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

AÑO 1992 - NUMERO 8

JUAN ANTONIO CARRILLO SALCEDO

El mantenimiento de la paz en las Cartas de las Naciones Unidas

JUAN IGNACIO LOPEZ DE CHICHERI Y SAINZ

Las Naciones Unidas y las operaciones de mantenimiento de la paz

JOSE JUSTE RUIZ

Características de los conflictos susceptibles de ser resueltos mediante operaciones para el mantenimiento de la paz: De Corea a Yugoslavia

ARACELI MANGAS MARTIN

Incidencia de los conflictos armados internos en la paz mundial: De la sociedad de las naciones a la organización de las Naciones Unidas

PEDRO PITARCH BARTOLOME

El rompecabezas de la seguridad europea

CARLES CASAJUANA PALET

La política exterior española y las operaciones de mantenimiento de la paz

ATILANO HINOJOSA GALINDO

La Guardia Civil y el moderno concepto de la Defensa Nacional

FRANCISCO MORALES UTRABO

Las fuerzas policiales en las operaciones de mantenimiento de la paz

ELICIO CASAS NAVAS

La Jefatura del Estado en el ordenamiento constitucional español

FRANÇOIS DIEU

A propósito de la tercera Fuerza: Gendarmería y mantenimiento del orden contribución al estudio de la especificidad del mantenimiento del orden gendármico

RICHARD MAPSTONE

Soldados en una sociedad dividida: Las actitudes de soldados en Irlanda del Norte

MAGDALENA CEBALLOS ZAMORANO

La percepción policial de la problemática relacionada con las drogo-dependencias

MARÍA ANGUSTIAS CARACUEL RAYA - SAGRARIO MORAN BLANCO

El Perú de Sendero Luminoso

FRANCISCO ALONSO PEREZ

Comentarios a la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana

JOSE PEÑA GONZALEZ

Manuel Azaña: Vigencia de un pensamiento



CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

COORDINACION:

Oficina de Relaciones Informativas y Sociales.

CONSEJO DE REDACCION:

María Esther Fernández Iñigo.
Benito Monzón Montero.
Angel Luis Ruiz Yravedra.
Maximiliano Lasén Paz.
Gonzalo Jar Couselo.
Joaquín Barreira Rodríguez.
Miguel López Corral.

DISEÑO Y CONFECCION:

Francisco Martín Cejudo.

ADMINISTRACION Y DISTRIBUCION:

Revista Profesional.

UNIDAD EDITORA:

Centro de Publicaciones.
Ministerio del Interior.

AUTORA Y PROPIETARIA:

Dirección General de la Guardia Civil.

Depósito Legal: M-16131-1989

I.S.S.N.: 84-505-8574-0

NIPO: 126-92-003-5

DIRECCION Y ADMINISTRACION:

Guzmán el Bueno, 110.
28003 MADRID.

Teléfonos: 234 20 00 - 234 32 00
Ext. 3493

SUSCRIPCION:

Miembros de la Guardia Civil:
Dos números anuales 1.200 pesetas.

Particulares:

Dos números anuales 1.500 pesetas.

I.V.A. y gastos de envío incluidos.

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



SUMARIO

	Pág.
■ JUAN ANTONIO CARRILLO SALCEDO: El mantenimiento de la paz en las Cartas de las Naciones Unidas	5
■ JUAN IGNACIO LOPEZ DE CHICHERI Y SAINZ: Las Naciones Unidas y las operaciones de mantenimiento de la paz	11
■ JOSE JUSTE RUIZ: Características de los conflictos susceptibles de ser resueltos mediante operaciones para el mantenimiento de la paz: De Corea a Yugoslavia	19
■ ARACELI MANGAS MARTIN: Incidencia de los conflictos armados internos en la paz mundial: De la sociedad de las naciones a la Organización de las Naciones Unidas	33
■ PEDRO PITARCH BARTOLOME: El rompecabezas de la seguridad europea	45
■ CARLES CASAJUANA PALET: La política exterior española y las operaciones de mantenimiento de la paz	51
■ ATILANO HINOJOSA GALINDO: La Guardia Civil y el moderno concepto de la Defensa Nacional....	57
■ FRANCISCO MORALES UTRABO: Las fuerzas policiales en las operaciones de mantenimiento de la paz	67
■ ELICIO CASAS NAVAS: La Jefatura del Estado en el ordenamiento constitucional español	79
■ FRANÇOIS DIEU: A propósito de la tercera Fuerza: Gendarmería y mantenimiento del orden contribución al estudio de la especificidad del mantenimiento del orden gendármico	95
■ RICHARD MAPSTONE: Soldados en una sociedad dividida: Las actitudes de soldados en Irlanda del Norte	107
■ MAGDALENA CEBALLOS ZAMORANO: La percepción policial de la problemática relacionada con las drogodependencias	115
■ MARIA ANGUSTIAS CARACUEL RAYA - SAGRARIO MORAN BLANCO: El Perú de Sendero Luminoso	125
■ FRANCISCO ALONSO PEREZ: Comentarios a la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana	141
■ JOSE PEÑA GONZALEZ: Manuel Azaña: Vigencia de un pensamiento	161

La Revista Cuadernos de la Guardia Civil no se responsabiliza de las opiniones contenidas en los artículos firmados.

EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ EN LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

JUAN ANTONIO CARRILLO SALCEDO

Catedrático de Derecho Internacional
Universidad de Sevilla

VEINTE años después de la finalización de la Primera Guerra Mundial y del establecimiento de la Sociedad de Naciones, la acción combinada de los totalitarismos, la inexistencia de un sistema de seguridad colectiva realmente eficaz (pues la efectividad del instituido en el Pacto de la Sociedad de Naciones dependía en última instancia de la voluntad de los Estados, a cuya iniciativa quedaba confiada la eventual aplicación de sanciones), y la irresponsabilidad de los nacionalismos llevaron al desastre de la Segunda Guerra Mundial.

El colapso del orden establecido por el Pacto de la Sociedad de Naciones no produjo, sin embargo, un sentimiento de desesperanza respecto de las posibilidades de la Organización Internacional como medio de estructuración de la paz, sino, por el contrario, la voluntad de uno de los beligerantes, las Naciones Unidas (denominación que para designar a los aliados contra las Potencias del Eje aparece en la declaración suscrita por veintiséis Estados el 1 de enero de 1942), de instaurar, tras la victoria, una nueva Organización Internacional más eficiente que la Sociedad de Naciones. De este modo, las potencias aliadas contra el Eje, y en especial los Estados Unidos de América, el Reino Unido de Gran Bretaña y la URSS, concertaron tanto sus planes de guerra como sus programas para la paz, bajo el lema de trabajar juntos en la paz al igual que unidos hacían la guerra.

Las Naciones Unidas surgieron, por consiguiente, como una coalición para la guerra, si

bien con el propósito explícito de colaborar en la organización de la paz cuando concluyeran las hostilidades.

De hecho, las decisiones sobre la marcha de la guerra y la futura organización de la paz se tomaban por Roosevelt y Churchill, a quienes en ocasiones se incorporaba Stalin, a veces Chiang Kai-Shek, y muy rara vez el General De Gaulle. Un humorista británico llegó incluso a publicar una caricatura en la que Churchill, Roosevelt y Stalin aparecían formando la Santísima Trinidad, quedando difuminado el Espíritu Santo sin que pudiera determinarse con claridad quién era quién. Pero la idea de que los destinos del mundo, después de la guerra, pudieran ser decididos por el triunvirato integrado por los Estados Unidos, el Reino Unido de Gran Bretaña y la URSS, provocó vivísimas reacciones, tanto en distintos medios de opinión de los Estados Unidos de América y de Gran Bretaña como en diversos Estados europeos e hispanoamericanos; el Ministro de Asuntos Exteriores del Gobierno en el exilio de los Países Bajos, por ejemplo, llegó a afirmar que "no podemos ir proclamando la democracia como propósito y finalidad de la guerra y practicar el mando de los pocos".

La inercia histórica y el peso del pasado, sin embargo, explican, aunque no justifiquen, la acción de gobierno mundial que las grandes potencias pretendían asumir y de hecho asumían: tras las guerras napoleónicas, en efecto, el Congreso de Viena, en 1815, nunca deliberó en pleno pues los asuntos se sometían a una primera decisión de las cuatro potencias principales (Austria, Inglaterra, Prusia y Rusia) que a veces permitieron la participación de Francia y España y en contadas ocasiones la de Portugal y Suecia. Del mismo modo, la Santa Alianza y el Concierto Europeo fueron expresiones históricas de la acción de Gobierno de las Grandes Potencias durante el siglo XIX. En 1919, por último, tras la Primera Guerra Mundial, las decisiones claves en la Conferencia de París las adoptaban el Presidente Wilson y los Jefes de Gobierno de Francia y el Reino Unido de Gran Bretaña, a los que a veces se unían los representantes de Italia.

El Consejo de la Sociedad de Naciones, por otra parte, fue una especie de nuevo concierto de las grandes potencias pues estuvo integrado por miembros permanentes, representantes de las principales potencias aliadas y asociadas, y miembros temporales, elegidos por la Asamblea de la Sociedad de Naciones.

Los esfuerzos para la creación de una nueva Organización Internacional culminaron en la

Conferencia de San Francisco, en la que se firmó la Carta de las Naciones Unidas, tratado constitutivo de la Organización de las Naciones Unidas.

Convocada por las grandes potencias, la Conferencia se inició cuando la derrota del Eje parecía segura, pero no inminente, por el deseo de que la colaboración para la guerra sirviera de base a la organización de la cooperación para la paz: las hostilidades, en efecto, continuaban en todos los frentes ya que la capitulación de Alemania no tuvo lugar hasta comienzos de mayo de 1945 y la del Japón hasta el 15 de agosto de 1945, por lo que la Carta de las Naciones Unidas, firmada el 26 de junio de 1945, es anterior a la victoria final y a la utilización del arma nuclear.

La Conferencia trabajó sobre la base de las propuestas adoptadas en la Conferencia de Dumbarton Oaks, celebrada en 1944, en la que las grandes potencias habían elaborado el esquema básico de la futura organización. Tales propuestas estaban presididas por la idea de **seguridad, expresaban la acción dominante de las grandes potencias, y en ellas resaltaba la afirmación de que el órgano esencial de la nueva organización internacional a crear sería el Consejo de Seguridad**, órgano restringido en el que las grandes potencias tendrían la condición de miembros permanentes.

Las cuatro grandes potencias participantes en la Conferencia de Dumbarton Oaks no habían logrado, sin embargo, un acuerdo respecto de la forma de votación en el Consejo de Seguridad, cuestión que sólo fue resuelta por Roosevelt, Churchill y Stalin en la Conferencia de Yalta, en febrero de 1945, en la que se llegó al siguiente compromiso respecto de la votación en el Consejo de Seguridad de la futura Organización de las Naciones Unidas:

1. Cada miembro del Consejo de Seguridad tendrá un solo voto.
2. Las decisiones del Consejo de Seguridad sobre cuestiones de procedimiento se harán por el voto afirmativo de siete miembros.
3. Las decisiones del Consejo de Seguridad sobre todas las demás cuestiones se harán por el voto afirmativo de siete miembros, comprendiendo los votos coincidentes de los miembros permanentes.

La solución adoptada en Yalta seguía una propuesta norteamericana de 15 de diciembre de 1944, inspirada por el deseo de evitar a toda costa que el Senado de los Estados Unidos no

ratificase en su día el tratado constitutivo de la nueva Organización Internacional, como había ocurrido en 1919 con el Pacto de la Sociedad de Naciones.

Se trata de la **regla de la unanimidad de las grandes potencias, miembros permanentes del Consejo de Seguridad**, generalmente conocida como **derecho de veto** a pesar de que esta expresión no figure ni en el compromiso de Yalta ni en la Carta de las Naciones Unidas.

El peso político de las propuestas de Dumbarton Oaks y del acuerdo de Yalta en la Conferencia de San Francisco es innegable, por lo que ha podido decirse, con indudable acierto, que la Conferencia de San Francisco estuvo regida por el directorio de las grandes potencias. Pero no es posible ignorar que las Naciones Unidas **surgieron originariamente como una coalición para la guerra, que la Conferencia se inició el mismo día en que los rusos llegaban a Berlín, y que estuvo dominada por el clima de una guerra en la que el esfuerzo más importante gravitaba sobre las grandes potencias.**

El pie forzado de Yalta provocó una fuerte reacción en la Conferencia de San Francisco, ya que muchos de los cincuenta Estados participantes se opusieron al privilegio de las grandes potencias. Tuvieron que inclinarse, sin embargo, ante el argumento de que sin la regla de la unanimidad de las grandes potencias en las votaciones del Consejo de Seguridad, **no habría Organización de las Naciones Unidas.**

La Organización de las Naciones, por tanto, fue concebida con una finalidad primordial: el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Para ello fue dotada de competencias que le permiten intervenir, en nombre del interés colectivo, en todo conflicto que pueda poner en peligro la paz y la seguridad internacionales (Capítulo VI de la Carta: arreglo pacífico de controversias y situaciones), así como en los casos de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión, respecto de los que el Consejo de Seguridad puede recomendar, **e incluso decidir (a diferencia del Consejo de la Sociedad de Naciones)**, una acción colectiva que puede expresarse tanto en medidas no militares como en medidas militares, si las primeras resultaren inadecuadas (Capítulo VII de la Carta: acción en caso de amenaza a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión, en especial artículos 41 y 42 de la Carta).

Por otra parte, con el fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas,

los Estados miembros confieren al Consejo de Seguridad, en los términos del apartado 1 del artículo 24 de la Carta, "la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad".

Los Estados miembros de las Naciones Unidas, además, según dispone el artículo 25 de la Carta, convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad.

La Organización de las Naciones Unidas, sin embargo, no tiene la misión de solucionar todas las crisis internacionales; por el contrario, la Carta de las Naciones Unidas reconoce expresamente los límites de la Organización al disponer: 1.º) que ha de tratarse de controversias susceptibles de poner en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales o de situaciones que puedan conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia cuya prolongación pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales (artículos 33 y 34 de la Carta); 2.º) que la Organización únicamente tiene competencias para **recomendar los procedimientos o métodos de arreglo pacífico** que considere más adecuados (artículos 33.2 y 36), y sólo excepcionalmente, cuando la continuación de la controversia sea realmente susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales (artículo 37.2), o si la solicitasen todas las partes en una controversia (artículo 38), podrá **recomendar los términos de arreglo pacífico** que considere apropiados.

Si el mecanismo de arreglo pacífico de controversias y situaciones fracasara y llegara a producirse una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o una agresión, la Carta de las Naciones Unidas prevé un mecanismo de acción colectiva en cuya aplicación el Consejo de Seguridad, **y únicamente él**, determinará la existencia de alguno de aquellos supuestos y **recomendará o decidirá** qué medidas serán tomadas para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales (Capítulo VII de la Carta).

La Organización de las Naciones Unidas, por consiguiente, a diferencia de la Sociedad de Naciones, tiene el poder de **adoptar decisiones obligatorias** en orden al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. De este modo (a través de las medidas provisionales previstas en el artículo 40 de la Carta, las medidas colectivas que no impliquen el uso de la fuerza armada del artículo 41 y las que impliquen el

uso de la fuerza armada del artículo 42), la Carta de las Naciones Unidas **organiza un sistema de seguridad colectiva concebido como conjunto de obligaciones de los Estados miembros (artículos 24, 25, 45, 48 y 49 de la Carta).**

4. Este sistema de seguridad colectiva, sin embargo, está condicionado por dos datos que no es posible ignorar:

A) De una parte, el derecho de veto de las grandes potencias, miembros permanentes del Consejo de Seguridad, en función del compromiso de Yalta recogido expresamente en el apartado 3 del artículo 27 de la Carta, que en su redacción originaria de 1945 disponía que las decisiones del Consejo de Seguridad en cuestiones que no fuesen de procedimiento serían tomadas por el voto afirmativo de **siete** miembros (hoy **nueve**, tras la ampliación a quince, en 1963, del número de Estados miembros del Consejo, originariamente compuesto por once miembros), **incluso los votos afirmativos de todos los miembros permanentes.**

B) De otra, la relevancia del consentimiento y de la voluntad de los Estados miembros de las Naciones Unidas respecto de la puesta a disposición del Consejo de Seguridad de fuerzas armadas nacionales en los supuestos de medidas colectivas que impliquen el uso de la fuerza armada (artículo 43 de la Carta). Los Estados miembros de las Naciones Unidas, en efecto, se comprometen a poner fuerzas armadas a disposición del Consejo de Seguridad, pero a través de convenios especiales que serán negociados a iniciativa del Consejo, y de los que, en la práctica, **ninguno ha sido concluido hasta hoy.**

La Carta de las Naciones Unidas, por consiguiente, introdujo una importante innovación respecto del Pacto de la Sociedad de Naciones, al permitir que en relación con el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales el Consejo de Seguridad **pueda adoptar decisiones obligatorias, y no sólo recomendaciones, por mayoría cualificada.** Pero con la condición de que **ningún miembro permanente se oponga**, ya que si un miembro permanente vota en contra, el Consejo de Seguridad quedará paralizado y el proyecto de resolución no será adoptado cualquiera sea el número de Estados miembros del Consejo que haya votado en favor.

En otras palabras, todo el sistema de seguridad colectiva instituido en la Carta de las Naciones Unidas fue concebido sobre la base de un postulado fundamental: **la unanimidad de las**

grandes potencias. No porque ingenuamente se creyera que dicha unanimidad se daría normalmente, sino porque se pensó que la Organización podría hacer frente a perturbaciones de la paz y crisis internacionales en las que las grandes potencias no estuviesen directamente implicadas y respecto de las que, en consecuencia, pudieran estar de acuerdo en actuar o, al menos, en tolerar una acción colectiva.

Frente a la acusación de irrealismo e ingenuidad que frecuentemente se hace a los "padres fundadores" de la Organización de las Naciones Unidas, la verdad es que, por el contrario, tuvieron el realismo de comprender **que el sistema de seguridad colectiva establecido en la Carta únicamente podría funcionar si las grandes potencias estaban de acuerdo, y no si una, o algunas de ellas, se oponía ejerciendo su derecho de veto.**

Se podrá o no estar de acuerdo con este hecho; pero no puede ignorarse que está recogido en la Carta, ya que ésta no se propuso organizar un mecanismo de coerción y de acción colectiva capaz de ser empleado, incluso, para controlar a las grandes potencias. En otras palabras, la Carta de las Naciones Unidas previó expresamente que la Organización no podrá intervenir en aquellos conflictos en los que las grandes potencias se enfrentasen directa o indirectamente, unas contra otras, ya que todo su esquema de seguridad colectiva se concibió con relación a las crisis internacionales en las que las grandes potencias no estuviesen enfrentadas y en las que, por tanto, sería posible **que cooperaran entre sí en una acción colectiva decidida o recomendada por el Consejo de Seguridad.**

Este es un dato esencial para la comprensión de la Carta, tal como ésta fue adoptada en 1945 y tal como es todavía hoy. Ciertamente que, como podrá verse en otros ensayos de este número monográfico, las Naciones Unidas han intentado otras modalidades de acción y de presencia en orden al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, desde la Resolución **Unidos para la paz**, en 1950, a las Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz, de carácter preventivo y no coercitivo y que, por tanto, no se fundamentan jurídicamente en el Capítulo VII de la Carta; cierto igualmente que, como consecuencia de los cambios en las relaciones internacionales que el fin de la guerra fría ha traído consigo, **ningún veto ha sido utilizado desde el 31 de mayo de 1990.** Pero la posibilidad sigue inscrita en la Carta de las Naciones Unidas (artículo 27.3), y conviene

no olvidarla a la ligera; como se decía en la exposición de las delegaciones de las cuatro potencias (China, Estados Unidos de América, Reino Unido de Gran Bretaña y la URSS), a las que se asociaba plenamente la delegación de Francia, con ocasión de la convocatoria de la Conferencia de San Francisco,

"dadas las responsabilidades primordiales de los miembros permanentes, no cabe esperar, en la etapa actual de las condiciones del mundo, que aquéllos asuman la obligación de actuar en una materia tan grave como el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, en ejecución de una decisión en la que no hayan consentido. Por consiguiente, si se quiere hacer posible el procedimiento de voto mayoritario en el Consejo de Seguridad, el único método práctico consiste en prever, para las decisiones que no son de procedimiento, la unanimidad de los miembros permanentes más los votos de al menos dos de los miembros no permanentes" (**United Nations Conference on International Organization Documents**, vol. 11, páginas 710-714. El texto se refiere a "los votos de al menos dos de los miembros no permanentes porque originariamente el Consejo de Seguridad estuvo compuesto por once miembros y la mayoría requerida era de siete votos).

Podrá hoy discutirse, y se discute, si los Estados que en 1945 fueron expresamente designados en el artículo 23 de la Carta como miembros permanentes del Consejo de Seguridad (China, Estados Unidos de América, Francia, Reino Unido de Gran Bretaña y la URSS), porque habían ganado la Segunda Guerra Mundial (esto es, las guerras que conocemos con esa denominación, pues en realidad fueron varias guerras con distintos beligerantes como pone de ma-

nifiesto el hecho de que la URSS no declaró la guerra al Japón hasta las postrimerías de la contienda). **deben continuar siendo los miembros permanentes del Consejo, o los únicos miembros permanentes**, dados los formidables cambios que han tenido lugar en casi cincuenta años de vida de las Naciones Unidas. Lo que no creo que pueda discutirse, en cambio, es la verdad y el realismo que encierran las palabras de la exposición de las potencias invitantes a la Conferencia de San Francisco que antes he recogido.

La seguridad colectiva no es la única función que las Naciones Unidas, en tanto que institución política para la cooperación permanente e institucionalizada, pueden llevar a cabo en las relaciones internacionales, máxime en un momento en el que el enfrentamiento ideológico global entre los bloques, es decir, la guerra fría, ha quedado superado históricamente. Servir como estructura institucional de una incipiente comunidad internacional, interdependiente y solidaria, enfrentada a problemas globales que deben ser planteados globalmente en la búsqueda de soluciones igualmente globales, es sin duda otra de sus funciones; como también lo es, y con relevancia indiscutible, servir de instrumento para la negociación, como me esforcé en poner de manifiesto en mi curso de 1990 en Vitoria-Gasteiz ("Las Naciones Unidas ante la década de los noventa", **Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz**, 1990, páginas 17 a 58), y en mi libro **El Derecho Internacional en perspectiva histórica** (Madrid, 1991, Capítulo V).

Pero en mundo tan complejo como el actual, menos rígido que el de la guerra fría, pero acaso, por paradójico que esto pueda parecer, más inseguro y más inestable, nadie puede ignorar la función que las Naciones Unidas pueden llevar a cabo en orden al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, ni, obviamente, los problemas políticos y jurídicos que esta función entraña.

LAS NACIONES UNIDAS Y LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

**JUAN IGNACIO LOPEZ DE CHICHERI
Y SAINZ**

Director General de Organizaciones y Conferencias Internacionales

EL papel de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales se ha venido incrementando en los últimos años de una forma más que notable. En este sentido, las operaciones de mantenimiento de la paz han venido a ser el centro de una de las actividades más interesantes de la organización. En efecto, si entre 1945 y 1978 la ONU organizó trece operaciones y desde 1978 hasta 1987 ninguna, desde ese año hasta ahora la organización ha puesto en marcha catorce, nueve de ellas en 1991 y 1992. Es de prever que el número de estas operaciones se incremente en un futuro.

Además de aumentar la cantidad de operaciones, también ha habido un salto cualitativo en las mismas para pasar de ser simples operaciones para mantenimiento de la paz estricto senso a cumplir una serie de nuevas funciones, como son las medidas contenidas en lo que se ha venido a llamar diplomacia preventiva y las de "establecimiento de la paz" y "consolidación de la paz".

Definición

Las operaciones de mantenimiento de la paz en su sentido clásico podrían definirse como unas operaciones que involucran a personal militar —pero sin poderes de utilización de la fuerza de las armas para establecer esa paz—, que son organizadas por las Naciones Unidas

para ayudar a mantener o a restablecer la paz y seguridad internacionales en áreas en conflicto.

Estas operaciones en su concepto clásico están basadas en el consentimiento y la cooperación de las partes y tienen carácter voluntario. Si bien incluyen el uso de personal militar, su función es alcanzar sus objetivos no por medio del uso de las armas. Lo más común es que estas operaciones se hayan empleado para supervisar y mantener un alto el fuego, para observar la retirada de tropas o para constituir zonas desmilitarizadas entre las fuerzas en conflicto.

Esta definición y estas características no pueden sin embargo hoy en día tomarse al pie de la letra, pues son instrumentos flexibles de política que ha habido que ir adaptando para los diferentes casos que se han presentado. Si bien incluyen personal militar, han venido incluyendo de forma cada vez más importante también personal civil para llevar a cabo funciones de carácter político, administrativo, etcétera. Por ejemplo, cada vez se ha venido utilizando más la figura del personal policial.

Características

Las operaciones de mantenimiento de la paz de tipo clásico están basadas en una serie de principios que deben siempre buscarse:

A) Es esencial que su establecimiento se haga con el **consentimiento de las partes** en el conflicto. Deben ser consultadas las partes no solamente sobre la forma de establecer una OMP, sino incluso sobre los países que van a contribuir con tropas en las operaciones. De esta forma se asegura su imparcialidad y al mismo tiempo su eficacia. Los sujetos en el conflicto deben proporcionar a las fuerzas de la operación su cooperación, proporcionando las facilidades necesarias para conseguir sus objetivos. Los participantes en la OMP no deben utilizar la fuerza más que en defensa propia y como última medida.

B) Corresponde a la Organización de las Naciones Unidas y fundamentalmente al **Consejo de Seguridad establecer este tipo** de operaciones. En consecuencia, se requiere el consenso de la Comunidad Internacional para su establecimiento. Es responsabilidad del Consejo establecer un claro mandato y una vez puesta en marcha necesita el continuo apoyo del propio Consejo.

C) **El personal militar lo proveen los Estados miembros** de acuerdo con una decisión

voluntaria. Una vez que este personal militar pasa a formar parte de una operación de Naciones Unidas, depende del mando de la organización y corresponde al Secretario General la responsabilidad de la dirección de las operaciones. El Secretario General informa de la marcha de los acontecimientos al Consejo de Seguridad. El personal militar puede dividirse o clasificarse en dos tipos: Observadores, que en sus misiones generalmente no van armados, y las Fuerzas de Mantenimiento de la Paz, que suelen ir equipadas con armas ligeras, aunque no están autorizadas a utilizarlas excepto en defensa propia.

D) Es esencial que exista una **financiación** sólida para estas operaciones. En principio, la financiación se hace de acuerdo con una distribución establecida con cuotas obligatorias a repartir entre todos los Estados miembros de las Naciones Unidas. La distribución de las cuotas se lleva a cabo de acuerdo con un baremo establecido por la Resolución 310 (XXVIII) de la Asamblea General de 1973, que da una especial responsabilidad a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

Esta financiación puede también ampliarse con contribuciones voluntarias de los Estados.

Este principio de la financiación por parte de toda la Comunidad Internacional ha tenido sus excepciones, por ejemplo, en el caso de las Fuerzas de Naciones Unidas en Chipre (UNFICYP), basada en contribuciones voluntarias, y más recientemente al establecerse la ampliación del mandato de UNPROFOR o Fuerza de las Naciones Unidas de Protección para Bosnia-Herzegovina. En este último caso la resolución que amplió el mandato de UNPROFOR para Bosnia-Herzegovina especifica que esta operación se hará sin costo adicional para la Organización de las Naciones Unidas y, en consecuencia, son los países participantes los que deben cargar con los gastos de la operación. (La discusión está ahora en definir quiénes son los países participantes, si aquellos que han puesto contingentes militares al servicio de UNPROFOR en Bosnia-Herzegovina o bien si lo son todos los que tomaron parte en la Conferencia de Londres.)

Quisiera extenderme un poco más sobre este importante punto de la financiación, puesto que tiene grandes repercusiones para España. Nuestro país contribuye a la financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz establecidas con un 1,98 por 100 del presupuesto aprobado para cada una de las operaciones. Si, por ejemplo, el coste de APRONUC —o

UNTAC, en siglas inglesas—, esto es, la Operación en Camboya, va a suponer un gasto anual de 2.000 millones de dólares para la operación. España debe aportar a esa operación 40 millones de dólares, esto es, algo más de 4.000 millones de pesetas.

Una nueva filosofía para las operaciones de mantenimiento de la paz

El nuevo clima y las crecientes posibilidades que se desprenden de la nueva coyuntura internacional, como consecuencia del final de la guerra fría y de la superación de la confrontación Este-Oeste, ha abierto una nueva etapa que también ha tenido su efecto en el Consejo de Seguridad. El peligro de la utilización del veto ha disminuido drásticamente en aras de un más fácil consenso entre los miembros de este órgano de las Naciones Unidas.

Pero este final de la guerra fría, al mismo tiempo, ha desembocado en un creciente desarraigo propio de una época de transición y cambio que se observa de forma preocupante en la Europa del Este y, muy particularmente, en Los Balcanes, donde la exacerbación de los nacionalismos emergentes pone la situación internacional a un nivel de peligro indiscutible.

Al mismo tiempo la gravísima situación económica de una buena parte de los países en vías de desarrollo puede ser causa también de nuevos conflictos.

Este fin de la guerra fría ha tenido también, en cambio, positivas repercusiones en otras zonas geográficas como África Austral o el Extremo Oriente.

Este nuevo clima internacional y los nuevos focos de tensión han hecho que la Comunidad Internacional vuelva su mirada a la organización de las Naciones Unidas para tratar de encontrar en ella y en sus mecanismos la fórmula de solucionar los conflictos que se produzcan. La ONU ha pasado a ser la instancia con legitimidad reconocida universalmente para intervenir con eficacia en la inmensa tarea del mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.

Debemos ser conscientes, sin embargo, de que la organización tiene unas limitaciones y que, por tanto, puede estar cerca de tocar techo en cuanto a las exigencias que de la organización y del Consejo de Seguridad se demandan. Las limitaciones financieras de una parte, la escasez de medios humanos y materiales en la Secretaría y una crisis de autoridad y liderazgo en el Consejo de Seguridad pueden poner en peligro

el papel asignado a la organización para el mantenimiento de la paz.

Un programa de paz

En este contexto internacional, el Secretario General, atendiendo al mandato que le diera el Consejo de Seguridad a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno el 31 de enero de este año, ha preparado un documento titulado: "Un programa de paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz", en el que hace una serie de reflexiones sobre el papel de las Naciones Unidas en esta materia.

El Secretario General distingue cuatro etapas en el papel de la organización para la preservación de la paz y seguridad internacionales. El Secretario General distingue entre diplomacia preventiva, establecimiento de la paz, mantenimiento de la paz y consolidación de la paz.

Por **diplomacia preventiva** se entienden las medidas para evitar que surjan controversias entre dos o más partes y para evitar que las controversias existentes se transformen en conflictos y si esto ocurre se extiendan.

Dentro de estas medidas, el Secretario General se refiere a las "medidas para consolidar la confianza", investigación de los hechos, alerta temprana, despliegue preventivo y la creación de zonas desmilitarizadas.

Por **establecimiento de la paz** se entiende las medidas para lograr que las partes hostiles lleguen a un acuerdo, fundamentalmente por medios pacíficos, como los previstos en el capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas. El Secretario General se refiere en su informe al papel del Consejo, de la Asamblea General y del propio Secretario General y de sus representantes en estas funciones, así como el recurso a la Corte Internacional de Justicia. Dentro de este capítulo alude también al mejoramiento de la situación mediante la provisión de asistencia, las sanciones previstas en el artículo 41 de la Carta y el uso de la fuerza militar en aplicación del capítulo VII de la citada Carta. En este sentido el Secretario General sugiere que, de acuerdo con el artículo 43 de la Carta, los Estados miembros se comprometan a poner a disposición del Consejo de Seguridad las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades que sean necesarias para los propósitos establecidos en el artículo 42, y no sólo para casos determinados, sino de modo permanente. El Secretario General recuerda que en la situación que surgió entre Irak y Kuwait, en lugar de recurrir a estas fuerzas armadas el Consejo prefirió autorizar

a los Estados miembros para que adoptaran medidas en su lugar, precisamente, entre otras cosas, por la inexistencia de estas fuerzas a disposición del Consejo de Seguridad.

Por último, el Secretario General recomienda el establecimiento de unidades de resguardo de la paz que proporcionarían los Estados miembros mediante unidades que estarían en situación de alerta y se compondrían de efectivos que se hubieran ofrecido voluntariamente para ese servicio.

Por **operaciones para el mantenimiento de la paz** propiamente dichas se entiende el despliegue de una presencia de las Naciones Unidas en el terreno hasta ahora, y como señalábamos antes, con el consentimiento de todas las partes interesadas y, como norma, con la participación de personal militar y policial de las Naciones Unidas y frecuentemente también de personal civil. En consecuencia, para estas OMP.s en sentido estricto, los Estados proporcionan, y España entre otros, observadores militares y tropas. También unidades de logística, así como en mayor o menor medida funcionarios políticos civiles, observadores de derechos humanos, observadores de elecciones, especialistas en refugiados y en asistencia humanitaria y agentes de policía.

En este sentido, la función de estos últimos componentes de las OMP.s viene a confundirse con un último concepto, que es el de las medidas para **la consolidación de la paz**, esto es, aquellas establecidas después de los conflictos y destinadas a individualizar y fortalecer estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz a fin de evitar una reanudación del conflicto. Estas medidas pueden abarcar desde el desarme de las partes anteriormente en conflicto y el restablecimiento del orden, la custodia y posible destrucción de armas, la repatriación de refugiados, el apoyo en materia de preparación y adiestramiento de personal de seguridad, la observación de elecciones, la adopción de medidas para proteger los derechos humanos, la reforma o el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales y la promoción de procesos tradicionales y no tradicionales de participación política.

Las operaciones organizadas por las Naciones Unidas

Como señalábamos anteriormente, han sido 26 las OMP.s establecidas por las Naciones Unidas, la primera en 1948, UNTSO (United Nations Truce Supervision Organization), que

sigue en activo, establecida tras el cese de hostilidades en Palestina y desplegada en Israel y en algunos países árabes vecinos, y la última, ONUSOM, Operación de Naciones Unidas en Somalia, en abril de 1992. Se prevé la creación en estos días de una Operación en Mozambique, ONUMOZ, de acuerdo con el informe presentado por el Secretario General y que está siendo estudiado por el Consejo de Seguridad.

En la actualidad están en marcha doce operaciones que son las siguientes:

- UNTSO (United Nations Truce Supervision Organization), a la que me refería anteriormente.
- UNMOGIP (United Nations Military Observer Group in India and Pakistan), enero 1949.
- UNFICYP (United Nations Peace-keeping Force in Cyprus), marzo 1964.
- UNDOF (United Nations Disengagement Observer Force), Golán, junio 1974.
- UNIFIL (United Nations Interim Force in Lebanon), marzo 1978.
- UNIKOM (United Nations Irak-Kuwait Observation Mission), abril 1991.
- UNAVEM II (United Nations Angola Verification Mission II), junio 1991.
- ONUSAL (United Nations Observer Mission in El Salvador), julio 1991.
- MINURSO (United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara), septiembre 1991.
- UNPROFOR (United Nations Protection Force), marzo 1992, en Yugoslavia.
- UNTAC o APRONUC (United Nations Transitional Authority in Cambodia), marzo 1992.
- ONUSOM (United Nations Operation in Somalia), abril 1992.

Nos llevaría toda la mañana y parte de la tarde explicar cada una de estas operaciones, su génesis y su funcionamiento. Me voy a referir por tanto únicamente a aquellas en las que España está presente, ya por medio de observadores (UNAVEM II y ONUSAL) y UNPROFOR, donde España no solamente, como ustedes saben, tiene en estos momentos observadores, sino que también ha enviado un contingente de fuerzas de Naciones Unidas.

Sin embargo, antes de hablar de cada una de estas operaciones, quisiera indicarles que la participación activa de España en las mismas es quizá uno de los aspectos más nuevos de nuestra política exterior consecuencia del papel cada vez más relevante que nuestro país des-

empeña y quiere desempeñar en el escenario internacional.

Esta participación ha sido posible debido a una decidida voluntad política de asumir plenamente nuestras responsabilidades en el seno de la Comunidad Internacional, el peso creciente de nuestro país en los foros internacionales y el papel cada vez más activo que España viene asumiendo en la Organización de las Naciones Unidas, así como el cambio y modernización de nuestras Fuerzas Armadas, que constituyen un elemento importantísimo de nuestra participación en los esfuerzos por la paz.

Sin una compenetración total entre la política seguida por el Departamento de Exteriores, el de Defensa y el de Interior no hubiera sido posible poner en marcha nuestra presencia activa en las OMP,s que, además, ha contado con el apoyo de todas las fuerzas políticas en el Parlamento español y el de la opinión pública.

Actualmente España está participando en las siguientes OMP,s: UNAVEM II, ONUSAL y UNPROFOR y colaborando con MINURSO. También ha participado en las siguientes operaciones ya concluidas: UNTAG, UNAVEM I, ONUVEN, ONUVEH y ONUCA.

UNTAG (Grupo de Asistencia de Naciones Unidas para el período transitorio en Namibia)

Creada por Resolución 435 (1987) del Consejo de Seguridad, su aplicación se retrasó hasta 1989, en que fue confirmada por la Resolución 629 (1989).

España confirmó su disposición a participar, cosa que hizo a partir del 10 de marzo de 1989 con el siguiente contingente:

- Una unidad aérea autónoma, integrada por ocho aviones de ala fija y hasta 150 militares de todas las graduaciones, incluidos cinco policías militares para la compañía de policía militar de UNTAG.
- Cuatro Jefes y Oficiales de Estado Mayor para prestar sus servicios en el cuartel general de UNTAG:
 - Un Jefe de Estado Mayor del Ejército del Aire (Teniente Coronel).
 - Un jefe superior del Ejército del Aire (Comandante).
 - Dos oficiales de enlace del Ejército del Aire (Capitán).

Cabe destacar que el Teniente Coronel Poblador ejerció el cargo de Jefe de Estado Mayor del Ejército en esta operación.

La operación concluyó, felizmente, con la independencia de Namibia el 21 de marzo de 1990.

UNAVEM (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola)

Esta misión nace íntimamente unida a UNTAG. La función que le asigna la Resolución 626 (1988) del Consejo de Seguridad consiste en supervisar la retirada de las tropas cubanas de Angola, que debería tener lugar a partir de enero de 1989.

En su primera fase España contribuyó con siete Oficiales del Ejército de Tierra.

La Resolución 697 (1991) amplió las misiones de esta operación, otorgándole nuevas tareas de verificación de los acuerdos de paz firmados en Lisboa en mayo de 1991, pasando a denominarse UNAVEM II.

UNAVEM II

En la actual fase de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola, el Secretario General ha solicitado a España el envío de 15 observadores militares, que es el número que está actualmente destacado en Angola desde julio de 1991.

ONUCA (Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica)

Creado por la Resolución del Consejo de Seguridad 644 (1989) con la misión de verificar el cese de la ayuda a las fuerzas irregulares y los movimientos insurreccionales y verificar la no utilización del territorio de un Estado para agredir a otros Estados.

En sus diversas fases, un total de 96 Oficiales prestó sus servicios en ONUCA. En un primer momento, y hasta que tuvo lugar el desarme y desmovilización de la contra, el contingente militar de toda la operación estuvo al mando del General de División español don Agustín Quesada. Posteriormente, el mando del contingente militar lo ostentó el General de Brigada español don Víctor Suances y España mantuvo un contingente de treinta y dos observadores militares destacado en Centroamérica. Dicho contingente se encuentra en la actualidad asignado a ONUSAL.

El Consejo de Seguridad, en su Resolución 730, decidió terminar el mandato de ONUCA, con efectos de 17 de enero de 1992.

Aunque no se trata de OMP,s cabe mencionar las dos siguientes:

ONUEN (Misión de Observadores de las Naciones Unidas para la supervisión del proceso electoral en Nicaragua)

Esta misión, aunque relacionada con la anterior, no es técnicamente una OMP. Fue creada como resultado de la solicitud hecha por el Gobierno de Nicaragua para que las Naciones Unidas verificasen el proceso electoral en su país y su mandato no vino fijado por el Consejo de Seguridad, sino por el Secretario General de acuerdo con el Gobierno nicaragüense, aunque posteriormente la Asamblea General ratificó esta decisión. A petición de Naciones Unidas España envió seis observadores.

ONUVEH (Grupo de Observadores de las Naciones Unidas para la verificación de las elecciones en Haití)

Misión muy semejante a la anterior. Nace como consecuencia de la solicitud de la Presidenta del Gobierno provisional de la República de Haití, realizada el 9 de agosto de 1990, al Secretario General de Naciones Unidas de que por parte de la ONU se preste asistencia para garantizar el próximo proceso electoral. La Asamblea General de Naciones Unidas aprobó el 10 de octubre de 1990 la creación de ONUVEH.

A petición del Secretario General, España envió seis observadores militares, de los que formaban parte del contingente de ONUCA, para realizar las misiones de asistencia, no propiamente militares, que le fueron asignadas.

ONUSAL (Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador)

Creada por Resolución 693 (1991) del Consejo de Seguridad con la misión de supervisar la aplicación de los acuerdos alcanzados por las partes en el conflicto de El Salvador.

El mando del contingente militar lo desempeñó el Coronel español don Ignacio Balbín en su primera etapa, en la que España participó asimismo con seis Oficiales de enlace militares más y ocho "police monitors", cuatro de ellos

pertenecientes a la Dirección de la Guardia Civil y otros cuatro a la Dirección General de la Policía Nacional.

Posteriormente, en su Resolución 729, el Consejo de Seguridad ha decidido ampliar el mandato de ONUSAL, para incluir la verificación de la aplicación del Acuerdo de Paz para El Salvador, firmado en México el 16 de enero del año en curso.

El contingente militar verifica la separación de fuerzas y el alto el fuego formal, que comenzó el 1 de febrero y durará nueve meses, durante los cuales se desmovilizará la guerrilla y comenzará la reducción de las fuerzas armadas, para lo cual se desplegarán 372 observadores. El General Suances ha sido nombrado Comandante de la División Militar de ONUSAL y Jefe de Observadores Militares.

El Gobierno español ha destacado, a este propósito, 100 Oficiales que se unen a los 32 destinados con anterioridad en ONUCA, así como a los seis Oficiales que se encontraban ya prestando sus servicios al contingente militar de ONUSAL, cuyo mando ostentaba el Coronel Balbín. El total de Oficiales destacados es, pues, de 138.

La División Policial de ONUSAL colabora estrechamente con la Policía salvadoreña y supervisa sus actividades con objeto de que sean de carácter profesional, objetivo e imparcial, hasta tanto la nueva Policía Nacional Civil, contemplada en los Acuerdos de México, esté desplegada en todo el país. La participación española se concreta en el envío de 60 hombres durante la primera fase que extiende entre el 10 de febrero y el 1 de marzo. Durante la segunda fase, a partir del 1 de marzo, se agregaron 49 hombres más. El objetivo es empezar a reducir los efectivos del contingente a partir de 1 de enero de 1993, coincidiendo con la reducción paralela de los propios de la Policía salvadoreña en su configuración actual.

Por otro lado, España colabora de un modo significativo en la formación de la nueva Policía Nacional Civil, por encargo de Naciones Unidas.

MINURSO (Misión de Naciones Unidas para el referéndum en el Sahara Occidental)

Creada por Resolución 660 (1990) del Consejo de Seguridad, ha comenzado su despliegue en agosto de 1991.

España es uno de los países que más ha contribuido financieramente al plan de paz para

el Sahara Occidental. La aportación cuantitativa española se desglosa como sigue:

- Dos millones de dólares como contribución obligatoria.
- Cuatro millones de dólares como contribución voluntaria, destinados a cubrir los fondos del programa de repatriación de los refugiados previsto por la MINURSO.

Por otra parte, España ha colaborado de forma sustancial con los trabajos de la Comisión de Identificación, que juega un papel crucial para la configuración del censo electoral del referéndum de autodeterminación.

Finalmente se presta asistencia técnica, médica, documental y logística, así como política, a las tareas de la MINURSO.

UNPROFOR: Las Fuerzas de Protección de las Naciones Unidas en la antigua Yugoslavia, en las que España está presente con un contingente compuesto por más de 700 hombres, difiere de todas aquellas en las que hasta el momento hemos intervenido, tanto por la modalidad de la puesta a disposición de fuerzas armadas como por los propios objetivos de la misma. El contingente español toma parte en lo que ha venido a llamarse UNPROFOR ampliada o UNPROFOR para Bosnia-Herzegovina o también UNPROFOR II. Su mandato es de carácter esencialmente humanitario y consiste fundamentalmente en la protección de los convoyes de asistencia humanitaria a las poblaciones sitiadas de Bosnia-Herzegovina y

más concretamente en la zona de Herzegovina, situada en la carretera por Mostar a Sarajevo. Para cumplir esta misión, nuestro país, por primera vez, envía no observadores desarmados, sino una fuerza militar equipada y convenientemente armada, que podrá hacer uso de sus armas para el cumplimiento de su misión en legítima defensa propia o de los convoyes escoltados y conforme a las reglas de enfrentamiento de las Naciones Unidas.

No creo que deba terminar esta lista de actividades españolas en este campo sin añadir que muy posiblemente España va a tomar parte también en la operación llamada ONUMOZ, en Mozambique, a punto de ponerse en marcha, con algunos observadores militares y muy probablemente también con observadores policiales.

He querido de esta forma resumir lo que las operaciones de mantenimiento de la paz son hoy en día y la cooperación de España con la Organización Internacional en sus misiones de paz. No quiero, sin embargo, dejar de recordarles que, participando o no en estas misiones, cada uno de los españoles, cada uno de nosotros, contribuye de alguna forma a estas operaciones de mantenimiento de la paz soportando como contribuyentes la carga que la financiación obligatoria de las operaciones de mantenimiento de la paz corresponde a España, y que para 1993, sin contar los ingentes gastos de nuestra colaboración en UNPROFOR, ascenderá a la importante cantidad de 60 millones de dólares, esto es, 6.000 millones de pesetas.

CARACTERISTICAS DE LOS CONFLICTOS SUSCEPTIBLES DE SER RESUELTOS MEDIANTE OPERACIONES PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ: DE COREA A YUGOSLAVIA

JOSE JUSTE RUIZ

Catedrático de Derecho Internacional
Público y Relaciones Internacionales

INTRODUCCION

La Carta de las Naciones Unidas, adoptada en San Francisco el 26 de junio de 1945, afirma solemnemente en su preámbulo que:

los pueblos de las Naciones Unidas están resueltos "a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra... y con tal finalidad a unir sus fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y a asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usará la fuerza armada sino en servicio del interés común..."

Para la consecución de este objetivo prioritario de la Organización, la Carta diseña un marco normativo basado en tres principios fundamentales: en primer lugar, la obligación de proceder al arreglo de las controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad

internacionales ni la justicia (artículo 2.º, párrafo 3.º) (1); en segundo lugar, la prohibición del recurso a la fuerza en cualquier forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas (artículo 2.º, párrafo 4.º); en tercer lugar, y como cierre del sistema, el establecimiento de un sistema de seguridad colectiva mediante un mecanismo institucional de "acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión" (Capítulo VII, artículos 39-51), que reserva a la Organización el monopolio del uso de la fuerza en las relaciones internacionales.

Estos ambiciosos principios, que constituían las piedras angulares del orden internacional que había de instaurarse tras la Segunda Guerra Mundial, tuvieron que enfrentarse con los datos de una realidad más compleja y cambiante de lo que los fundadores de la Carta de las Naciones Unidas habían podido pensar. Ni el arreglo pacífico de controversias ni la prohibición del recurso a la fuerza, ni sobre todo el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales mediante el mecanismo de seguridad colectiva diseñado por la Carta, habían de resultar tarea fácil. La profunda escisión entre los bloques capitalista y comunista que se manifestó tras el fin de la guerra mundial, y que ha marcado la evolución de las relaciones internacionales durante la era del bipolarismo, dificultó profundamente el funcionamiento de los mecanismos de mantenimiento de la paz previstos en la Carta. La realidad vino así a imponer sus condiciones en el funcionamiento del sistema que tuvo que evolucionar y adaptarse a las situaciones cambiantes, y a menudo muy difíciles, que condicionaron su aplicación a través de las diversas etapas que han marcado la evolución de las relaciones internacionales hasta nuestros días.

EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ DURANTE LA EPOCA DE LA GUERRA FRIA (1950-75)

1. Antecedentes.

Las primeras actuaciones de la Organización en materia de mantenimiento de la paz se sitúan en los años 1948 y 1949 y se concretan principalmente en el establecimiento de un organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua en Palestina (UNTSO), creado en 1948, y el de un grupo de observadores de las Naciones Unidas en la India y Pakistán (UNMOGIP), creado en 1949 (2).

2. Primeras actuaciones: Corea, Suez, Congo, Irian Occidental, Chipre.

a) Corea.

La "prueba de fuego" de la Organización de las Naciones Unidas, en aplicación del mecanismo de seguridad colectiva previsto en el Capítulo VII de la Carta, se remonta a la acción emprendida en relación con el asunto de Corea en el año 1950.

Los acontecimientos que dieron pie a esta intervención son bien conocidos: el 25 de junio de 1950 las tropas norcoreanas atravesaron el paralelo 38 invadiendo militarmente el territorio de Corea del Sur. El Consejo de Seguridad se reunió inmediatamente y, en ausencia del Delegado de la Unión Soviética que desde enero de 1950 practicaba la política de la "silla vacía" en señal de protesta por la llamada "cuestión China" (3), pudo adoptar por nueve votos a favor y una abstención la Resolución 82 de 25 de junio de 1950 (4) en la que se afirmaba:

"El Consejo de Seguridad... advirtiendo con suma preocupación el ataque armado dirigido contra la República de Corea por fuerzas venidas de Corea del Norte, decide que este acto constituye un quebrantamiento de la paz."

Dos días más tarde, el Consejo de Seguridad, en ausencia de la Unión Soviética, adoptó por siete votos a favor y sin que votaran dos miembros del Consejo la Resolución 83 (5), cuyo texto decía:

"El Consejo de Seguridad, habiendo decidido que el ataque armado dirigido contra la República de Corea dirigido por fuerzas de Corea del Norte constituye un quebrantamiento de la paz..., recomienda a los miembros de las Naciones Unidas que proporcionen a la República de Corea la ayuda que pueda ser necesaria para repeler el ataque armado y restablecer la paz y la seguridad internacionales en la región."

Por último, el 7 de julio de 1950, el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 84 del Consejo de Seguridad (6), por la que solicitaba a los Estados Unidos de América, que habían aportado el contingente militar más importante, la constitución de un mando unificado al que se autorizaba a utilizar la bandera de la Organización de las Naciones Unidas.

El representante de la Unión Soviética se reintegró a su puesto del Consejo de Seguridad el 1 de agosto de 1950, vetando a partir de ese momento toda propuesta de resolución relativa a las operaciones militares en Corea. Se creó así una situación insoportable, ya que el ejército enviado en apoyo de la República de Corea carecía de toda dirección política, desde el momento que el órgano habilitado a tal efecto, el Consejo de Seguridad, se encontraba permanentemente bloqueado por el veto de la Unión Soviética. Para resolver el *impasse* así creado, la Asamblea General adoptó el 3 de noviembre de 1950 la famosa Resolución 377 A (V) "Unión Pro-paz", también conocida como Resolución Acheson (7). En virtud de esta resolución la Asamblea General resolvió que:

"si el Consejo de Seguridad, por falta de unanimidad entre sus miembros permanentes, deja de cumplir con su responsabilidad primordial de mantener la paz y seguridad internacionales en todo caso en que resulte haber una amenaza de la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión, la Asamblea General examinará inmediatamente el asunto con miras a dirigir a los miembros recomendaciones apropiadas para la adopción de medidas colectivas, inclusive, en caso de quebrantamiento de la paz o acto de agresión, el uso de fuerzas armadas cuando fuere necesario, a fin de mantener o restaurar la paz y la seguridad internacionales..."

La aplicación de la Resolución "Unión Pro-paz" permitió la continuación de la acción militar auspiciada por las Naciones Unidas en Corea que, agravada por la intervención de las fuerzas de la China comunista, se prosiguió con grandes dificultades durante los años siguientes. Un armisticio de 27 de julio de 1953 puso fin a las hostilidades entre los beligerantes, dando paso a la convocatoria de una Conferencia de Paz que se reunió en Ginebra en el año 1954. La Conferencia no logró, sin embargo, sentar las bases de una reunificación definitiva de las dos Coreas, que han continuado separadas hasta nuestros días.

b) Suez (UNEF).

El clima de descontento generalizado en el mundo árabe por el establecimiento del Estado de Israel el 14 de mayo de 1948 y la ulterior retirada de la promesa estadounidense de financiar la construcción de la presa de Asuan

en Egipto, llevaron al Presidente Nasser a proceder a la nacionalización del Canal de Suez el 26 de julio de 1956. El 29 de octubre de ese mismo año Israel invadió Egipto, y el 31 de octubre Francia y el Reino Unido hicieron lo propio, paralizando con su veto toda posible acción del Consejo de Seguridad.

Ante esta situación, la Asamblea General se vio de nuevo abocada a utilizar la Resolución "Unión Pro-paz", lo que permitió la adopción de su Resolución 997 (E1) de 2 de noviembre de 1956, por la que se ordenaba que las partes acordasen "un inmediato alto el fuego". Esta resolución fue completada por la Resolución 989 (E1) de 4 de noviembre, por la que se solicitaba al Secretario General el establecimiento de una fuerza de acción pacificadora "con el consentimiento de los Estados involucrados", y por la Resolución 1000 (E1) de 5 de noviembre, mediante la que se estableció la denominada Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (UNEF), compuesta por fuerzas de los Estados miembros, "con excepción de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad", bajo el mando del General canadiense Burns, con el fin de "supervisar la cesación de las hostilidades". Ante la negativa israelí de que las fuerzas de la Organización operaran en su territorio, las tropas de la UNEF se establecieron exclusivamente en suelo egipcio. Cabe subrayar así, como características innovadoras de estas operaciones, tres rasgos principales: en primero lugar, el consentimiento expreso del Estado en cuyo territorio las tropas debían actuar; en segundo lugar, la composición neutral del contingente enviado a la zona (8), y en tercer lugar, el papel cada vez más relevante desempeñado por el Secretario General en la dirección de las operaciones.

Las fuerzas de la UNEF desarrollaron su labor con relativo éxito, logrando evitar la reanudación de las hostilidades durante los años siguientes. El 18 de mayo de 1967 el Presidente Nasser solicitó la retirada de las fuerzas, a lo que el Secretario General Uthant accedió inmediatamente. La retirada de las fuerzas de la ONU fue sin duda prematura, ya que antes de que hubiera transcurrido un mes las partes reiniciaron las hostilidades, desatándose el 5 de junio de 1967 la denominada "guerra de los seis días".

c) Congo (ONUC).

El Congo Belga accedió a la independencia el 30 de junio de 1960 y se convirtió en miembro de las Naciones Unidas el 20 de septiembre de ese mismo año. Sumido aceleradamente en

una situación de caos como consecuencia de los enfrentamientos tribales y de los intentos secesionistas de la rica región de Katanga, la situación congoleña se vio complicada en extremo por la intervención militar belga con objeto de "proteger a sus nacionales". El 12 de julio, el Presidente Casabuvu y el Primer Ministro Lumumba enviaron un telegrama solicitando al Secretario General de la Organización la ayuda de las Naciones Unidas "mediante el envío urgente de ayuda militar... para repeler la agresión externa (belga)".

El Consejo de Seguridad, aprovechando la existencia de un consenso inicial entre sus miembros permanentes, adoptó la Resolución 143 (1960) de 14 de julio de 1960, por la que ordenaba la retirada de las tropas belgas y autorizaba al Secretario General a aportar al Congo "la ayuda militar necesaria", que se concretó mediante el envío de un contingente militar denominado fuerzas de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC).

Las discrepancias sobrevenidas con ocasión de la entrada de las tropas de las Naciones Unidas en Katanga, bloquearon de nuevo la acción del Consejo de Seguridad y la Asamblea General tuvo que tomar cartas en el asunto en aplicación de la Resolución "Unión Pro-paz", mediante la Resolución 1474 (E IV) de 20 de septiembre de 1960. Ante la complicación de los acontecimientos (asesinato de Lumumba, exacerbación de los enfrentamientos tribales, situación de guerra civil), las fuerzas de la ONUC se vieron cada vez más envueltas en las hostilidades, bajo la dirección del Secretario General Dag Hammarskjöld, que murió trágicamente en un accidente aéreo en la zona. Las tropas de las Naciones Unidas, amparadas bien por resoluciones del Consejo de Seguridad o bien por resoluciones de la Asamblea General (cuando aquél se hallaba bloqueado por el veto), tuvieron una participación cada vez más directa en las hostilidades, dándose así paso a una verdadera guerra en la que las fuerzas de la ONU llegaron a contar con más de 20.000 hombres y actuaron efectivamente a modo de un ejército beligerante.

Una vez restaurada parcialmente la paz en la zona, el Presidente congoleño Adoula solicitó la retirada de la ONUC el 29 de junio de 1966.

d) *Irian Occidental (UNSF).*

En el año 1949 Holanda puso fin a su presencia colonial en Indonesia, quedando sin embargo sin resolver el destino final del territorio del Irian Occidental. En efecto, mientras Indonesia re-

clamaba la soberanía sobre este territorio, Holanda propiciaba la autodeterminación de los habitantes del mismo, bajo la supervisión de las Naciones Unidas. En enero de 1962, el contencioso subió de tono, llegando las fuerzas indonesias a disparar sobre buques holandeses en la zona. Pero, gracias a las negociaciones propiciadas por el Secretario General que envió como mediador al norteamericano Ellsworth Bunker, pudo celebrarse el 15 de agosto de 1962 un Acuerdo entre Indonesia y Holanda para resolver el problema del Irian Occidental.

Con arreglo a los términos de este Acuerdo, Holanda debía ceder la administración del territorio a una Autoridad Ejecutiva Temporal de las Naciones Unidas (UNTEA), encargada de promover la transferencia del Irian Occidental a Indonesia una vez realizado el proceso de autodeterminación de sus habitantes. De acuerdo con estas previsiones, la Asamblea General, mediante su Resolución 1752 (XVII) de 21 de septiembre de 1962, autorizó al Secretario General a establecer una Fuerza de Seguridad de las Naciones Unidas en Irian Occidental (UNSF), cuya misión fundamental consistía en ayudar a las fuerzas de policía locales "a mantener la ley y el orden en el Irian Occidental". La UNSF fue formada por un contingente compuesto mayoritariamente por soldados pakistaníes, y desarrolló eficazmente su misión de policía hasta el fin de la misma en el año 1963.

e) *Chipre (UNFICYP).*

La República de Chipre se convirtió en un Estado Independiente el 16 de agosto de 1960, con un estatuto jurídico internacional completado por un tratado en el que Chipre se comprometía a no participar en ninguna unión política o económica con otro Estado mientras que Grecia, Turquía y el Reino Unido actuaban como países garantes de la preservación de la unidad del nuevo Estado.

Sin embargo, durante el período de asentamiento constitucional del nuevo Estado, las comunidades griega y turca de la isla iniciaron serios enfrentamientos en 1963 que se vieron agravados por la implicación de los Estados "garantes", Grecia y Turquía. El Consejo de Seguridad tuvo que adoptar la Resolución 186 (1964) de 4 de marzo de 1964, por la que decidió, con el consentimiento del Gobierno del país, el establecimiento de una Fuerza de las Naciones Unidas en Chipre (UNFICYP) (9). Ante la persistencia de los enfrentamientos entre las dos comunidades, Turquía llevó a cabo en los primeros días de agosto de 1964 varios

ataques por aire contra los greco-chipriotas. El 9 de agosto, el Consejo de Seguridad adoptó una nueva resolución exigiendo el cese del uso de la fuerza por parte de Turquía así como un inmediato "alto el fuego", que se llevó efectivamente a cabo bajo el control de la UNFICYP.

La situación en Chipre, que se había mantenido bajo control durante diez años, volvió a agravarse el 15 de julio de 1974, como consecuencia del golpe de estado derechista del General Grivas (que derrocó al carismático Presidente Makarios), que provocó a su vez una nueva invasión turca cinco días más tarde. La situación fue de nuevo resuelta por el Consejo de Seguridad, mediante la adopción de una resolución que exigía la reimplantación del alto el fuego entre los beligerantes, que se hizo finalmente posible con el respaldo y la vigilancia de las fuerzas del UNFICYP.

3. Problemas constitucionales y financieros: el dictamen del Tribunal Internacional de Justicia de 1962.

Algunas de las operaciones que acaban de referirse (las llevadas a cabo en Corea, en Suez y en el Congo) suscitaron en el seno de la Organización una serie de dificultades tanto de orden financiero como, lo que es más grave, de orden constitucional.

Por una parte, algunos países se negaron a financiar los gastos originados por las operaciones en cuestión, alegando que se trataba de gastos extraordinarios, cuya financiación no debía realizarse acudiendo al sistema general de la Organización, sino más bien mediante contribuciones voluntarias de los países que habían apoyado las operaciones y enviado los contingentes militares. Otros países, y principalmente la Unión Soviética, añadían a ello el argumento de que se había violado la legalidad constitucional de la Organización en los casos en los que, al aplicar la Resolución "Unión Pro-paz", las operaciones habían sido realizadas bajo el mandato de la Asamblea General que había usurpado así los poderes del Consejo de Seguridad, único órgano constitucionalmente competente para decidir este tipo de medidas coercitivas. Por resolución adoptada el 20 de diciembre de 1961, la Asamblea General de las Naciones Unidas solicitó al Tribunal Internacional de Justicia un dictamen sobre la cuestión anterior, redactando su pregunta en los términos siguientes:

"Los gastos autorizados por la Asamblea General en 1960, 1961 y 1963, relativos

a las operaciones de las Naciones Unidas en el Congo, y los gastos autorizados por la Asamblea General en 1956, 1957, 1959 y 1960, relativos a las fuerzas de urgencia de las Naciones Unidas (en Oriente Medio), ¿constituyen «gastos de la organización» en el sentido del artículo 17, párrafo 2.º, de la Carta?».

En su dictamen, emitido el 20 de julio de 1962, el Tribunal desarrolló toda una serie de argumentos destinados a demostrar que los gastos emprendidos para la financiación de las operaciones de referencia constituían verdaderos gastos de la Organización en el sentido previsto en el artículo 17 de la Carta. El Tribunal tomó en consideración la alegación realizada por varios Estados en cuya virtud los gastos de las operaciones para el mantenimiento de la paz sólo constituirían auténticos gastos de la Organización cuando estas operaciones fueran emprendidas por el Consejo de Seguridad mediante la celebración de los acuerdos a que se refiere el artículo 43 de la Carta. Como recuerda el propio dictamen del Tribunal, este argumento se apoya en parte en la idea de que, en los casos en los que se trata del mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, sólo el Consejo de Seguridad está autorizado a adoptar unas decisiones que ordenen una acción, así como en la consideración de que la competencia de la Asamblea General se limita a discutir, examinar, estudiar y recomendar, no pudiendo imponer la obligación de cubrir los gastos resultantes de la puesta en práctica de sus propias recomendaciones.

El Tribunal realizó en su dictamen un análisis extremadamente brillante e imaginativo de la cuestión constitucional así planteada, procediendo a una argumentación que se sustenta en dos consideraciones principales. Por una parte el Tribunal reconoce que, de acuerdo con la Carta, solamente el Consejo de Seguridad puede ordenar medidas de ejecución mediante una acción coercitiva contra un Estado agresor y que la Asamblea no puede recomendar medidas mientras el Consejo de Seguridad esté tratando la misma cuestión, a no ser que el Consejo de Seguridad se lo pida (artículo 11, 2). Por otra parte, el dictamen afirma que, aunque la responsabilidad principal del mantenimiento de la paz corresponde al Consejo de Seguridad, esta responsabilidad no es "exclusiva" de este órgano, sino que debe ser compartida en su ejercicio con la Asamblea General, en el marco de sus funciones.

"Así pues, aunque el Consejo de Seguridad es quien posee el derecho exclusivo de ordenar una acción coercitiva, las funciones y poderes de la Asamblea General, según la Carta, no están limitadas a la discusión, examen, estudio y recomendación; sus atribuciones no son simplemente de carácter exhortativo. En opinión del Tribunal, la palabra «acción» debe significar una acción que corresponde exclusivamente a la competencia exclusiva del Consejo de Seguridad. La acción que es de competencia exclusiva del Consejo de Seguridad es la mencionada en el título del Capítulo VII de la Carta, a saber: «acción en casos de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión». En consecuencia la restricción establecida en la última frase del párrafo 2.º del artículo 11 no es aplicable cuando la acción de que se trata no es una acción coercitiva."

Ello permite al Tribunal salvar la aparente contradicción en presencia afirmando que las operaciones en cuestión "no son acciones coercitivas de las comprendidas en el cuadro del Capítulo VII de la Carta". En consecuencia, el Tribunal llega a la conclusión de que tanto las operaciones realizadas en Oriente Medio como las llevadas a cabo en el Congo no contravinieron las prerrogativas del Consejo de Seguridad, ya que dichas operaciones no implicaron propiamente el empleo de la fuerza armada contra un Estado que el Consejo de Seguridad hubiera considerado culpable de un acto de agresión o de atentar contra la paz, según el artículo 39 de la Carta.

"Las fuerzas armadas empleadas en estas operaciones no fueron autorizadas a tomar medidas de carácter militar contra ningún Estado (ni comportaron la aplicación de) "medidas preventivas o coercitivas" contra un Estado, como está previsto en el Capítulo VII; no constituyó pues una acción en el sentido con que esta palabra se emplea en el artículo 11.

Por ello, las obligaciones financieras contraídas por el Secretario General en nombre de las Naciones Unidas constituyen obligaciones de la Organización. De tal modo, aunque algunos de los gastos sean "extraordinarios" o esencialmente distintos de los del presupuesto ordinario, tales gastos son en todo caso "gastos de la Organización" que deben distribuirse de

conformidad con los poderes de la Asamblea General enunciados en el artículo 17, párrafo 2.º. Así, por nueve votos contra cinco el Tribunal respondió afirmativamente a la pregunta planteada.

LAS OPERACIONES PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ DURANTE LA EPOCA DE LA DISTENSION (1975-89)

La doctrina sentada por el Tribunal Internacional de Justicia en su dictamen de 1966 implicó una modificación importante en la configuración del marco jurídico regulador de la actividad de la Organización para el mantenimiento de la paz. Parecía claro que a partir de este pronunciamiento judicial debía pensarse en dos vías de acción; por una parte, las "medidas coercitivas" a las que se refiere al Capítulo VII de la Carta, dirigidas contra un Estado culpable de una amenaza de la paz, quebrantamiento de la paz o un acto de agresión; por otro lado, las "operaciones para el mantenimiento de la paz", que podrían ser adoptadas no solamente por el propio Consejo de Seguridad, sino también bajo los auspicios de la Asamblea General (10), en un esfuerzo por cooperar a la misión general de mantenimiento de la paz por la Organización.

La persistencia de las contradicciones sustanciales entre los bloques durante la era de la distensión ha cerrado la posibilidad de utilizar las "medidas coercitivas" de carácter militar en las ocasiones en que éstas hubieran podido resultar indicadas. Sin embargo, la práctica de la Organización ha mostrado durante este período un recurso creciente de las "operaciones para el mantenimiento de la paz" como camino más idóneo para conciliar la necesidad de actuar en beneficio de la seguridad internacional y la necesidad de respetar el compromiso político establecido en la Carta.

1. Operaciones en Oriente Medio: UNEF II, UNDOF y UNIFIL.

Una primera serie de operaciones de esta naturaleza han sido llevadas a cabo en Oriente Medio, en relación con el conflicto permanente entre Israel y los Estados Arabes, que ha dado lugar a reiterados brotes de hostilidades armadas.

a) UNEF II.

Cabe subrayar así en primer lugar el establecimiento por Resolución 340/1973 del Consejo

de Seguridad de 25 de octubre de 1973 de las Fuerzas de Emergencia de las Naciones Unidas (UNEF II), cuyo mandato consistió esencialmente en el mantenimiento y vigilancia del alto el fuego entre las tropas de Israel y las de la República Árabe de Egipto, que había sido decretado por el propio Consejo de Seguridad en sus Resoluciones 383/1973 y 339/1973 de 22 de octubre. Las fuerzas de UNEF II estaban integradas por personal procedente de los Estados miembros, con excepción de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, y operaban en territorio egipcio. Su mandato fue prorrogado por diversas resoluciones del Consejo de Seguridad hasta el 24 de julio de 1979, fecha en que se dio por terminada la presencia de estas fuerzas en territorio egipcio, como consecuencia de la negociación del Tratado de Paz entre este país e Israel (Acuerdos de Camp David).

b) *UNDOF.*

Las Fuerzas de las Naciones Unidas de Observación de la Separación, establecidas por Resolución 350/1974 del Consejo de Seguridad, tienen por mandato vigilar el cumplimiento del acuerdo sobre separación entre las fuerzas israelíes y sirias (11) negociado entre estos dos Estados en cumplimiento de la Resolución 338/1973 del Consejo de Seguridad. De acuerdo con los términos expuestos del acuerdo entre Israel y Siria:

"La función de UNDOF... consistirá en utilizar sus mayores esfuerzos para mantener el alto el fuego y vigilar la escrupulosa observancia del mismo."

Inicialmente esta fuerza fue establecida por seis meses, pero su mandato se ha ido prorrogando hasta la actualidad por períodos de igual duración, mediante resoluciones del Consejo de Seguridad.

c) *UNIFIL.*

La Fuerza Provisional de las Naciones Unidas para el Líbano Meridional (UNIFIL) ha sido establecida en relación con el conflicto entre Israel y Líbano provocado por la acción armada iniciada la noche del 14 al 15 de marzo de 1978 por contingentes de tropas israelíes en el sur del Líbano y la posterior ocupación israelí de parte del territorio libanés, como represalia por la incursión de comandos palestinos procedentes de Líbano en territorio de Israel. Con este motivo, el Consejo de Seguridad, por Resolución 425/1978 de 19 de marzo de 1978, decidió

establecer bajo su autoridad una fuerza provisional para el Líbano Meridional.

"con el fin de confirmar la retirada de las fuerzas israelíes, restaurar la paz y la seguridad y ayudar al Gobierno del Líbano a asegurar el restablecimiento de su autoridad en la zona".

Establecida inicialmente por un período de seis meses (Resolución 426/1978) el mandato de UNIFIL ha sido prorrogado por sucesivas resoluciones del Consejo de Seguridad hasta la actualidad.

2. Operaciones en Asia, Africa y Centroamérica.

a) *Operaciones en Asia.*

Entre las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz que han sido llevadas a cabo en Asia durante el período de la distensión cabe citar, en primer lugar, la Misión de Observación de las Naciones Unidas en Yemen (UNYOM). Establecida por la Resolución 179 (1963) de 11 de junio de 1963, esta misión tenía por objeto coadyuvar a la pacificación de la zona verificando la observancia de los términos que pusieron fin a las hostilidades entre los contendientes, de acuerdo con el informe del Secretario General de 29 de abril de 1963. La misión de observación en Yemen terminó en 1964.

La Misión de Observación de las Naciones Unidas entre India y Pakistán (UNIPOM) fue establecida por el Consejo de Seguridad, mediante la Resolución 211 (1965) de 20 de septiembre de 1965 con objeto de "asegurar la supervisión del alto el fuego (entre los contendientes) y la retirada de todo el personal armado", como paso previo para una solución definitiva del problema de Cachemira. La Misión de Observación de UNIPOM terminó en 1966.

La denominada Misión de Buenos Oficios en Afganistán y Pakistán (UNGOMAP) fue establecida el 14 de abril de 1988 con el objetivo de vigilar el cumplimiento de los acuerdos de Ginebra para la paz en Afganistán. El mandato de esta misión ha consistido esencialmente en la vigilancia de la retirada de las tropas extranjeras en Afganistán (contingentes militares de la URSS) así como en la denuncia e investigación de las posibles violaciones de los acuerdos de paz.

También hay que mencionar el Grupo Militar de Observación de la ONU para Irán e Iraq (UNIMOG), establecido por Resolución 619/1988

del Consejo de Seguridad de 9 de agosto de 1988, con el mandato de vigilar el alto el fuego entre Irán e Iraq (decretado por la Resolución 598 del Consejo de Seguridad de 20 de julio de 1987) y la retirada de las tropas respectivas a las fronteras internacionales reconocidas.

b) *Operaciones en África.*

Las operaciones para el mantenimiento de la paz llevadas a cabo en África tienen como punto de partida los compromisos asumidos entre Angola, Cuba, Sudáfrica y Estados Unidos para "llevar a la práctica un arreglo pacífico de la cuestión de Namibia y alcanzar la paz y la estabilidad en la región".

Como consecuencia de estos acuerdos, pudo establecerse un Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Periodo Transitorio (UNTAG), cuya misión consistía en la vigilancia y apoyo del cumplimiento de las medidas del plan de independencia para Namibia que iban desde el cese del fuego hasta la celebración de elecciones libres. Conviene subrayar que esta es la primera operación en la que han intervenido las fuerzas armadas españolas (12), iniciando así una fructífera cooperación militar que se ha acrecentado progresivamente. Una vez alcanzada la independencia de Namibia el 21 de marzo de 1990 y culminado por tanto con éxito el plan previsto por las Naciones Unidas, se dio por terminado el mandato del grupo de asistencia previsto para el período transitorio.

También tuvo éxito la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola (UNAVEM), establecida por el Consejo de Seguridad por Resolución 626 (1988) de 20 de diciembre de 1988. Esta misión de observación tenía por objeto verificar la salida del personal militar y el equipo cubano de este país. Los resultados alcanzados en el cumplimiento de su misión demuestran una vez más —en palabras del Secretario General— "lo que puede lograr una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas cuando recibe la plena cooperación de todas las partes interesadas" (13). Sin embargo, tras la culminación de la misión inicial de las Fuerzas de la ONU, la situación en Angola se ha vuelto a agravar dramáticamente, produciéndose una reactivación de la guerra civil que, aun sin la intervención abierta de fuerzas extranjeras, ha adquirido un grado muy elevado de violencia.

c) *Operaciones en Centroamérica.*

Las operaciones para el mantenimiento de la paz se han realizado también con éxito en

Centroamérica, con una significativa participación española (14); en particular, el Teniente General Agustín Quesada actuó como Comandante en Jefe de las fuerzas de la ONU.

El Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica (ONUCA), establecido por el Consejo de Seguridad en su Resolución 644/1989 de 7 de noviembre, tuvo por misión establecer un mecanismo imparcial para la verificación *in situ* de los compromisos en materia de seguridad contenidos en el acuerdo de Guatemala (también conocido como Esquipulas II) para la pacificación en Centroamérica y desarrollados en el documento de trabajo elaborado por los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua conjuntamente con el Secretario General. De conformidad con el mandato de la ONUCA, esta misión tenía por objeto específico la verificación *in situ* de:

- La cesación de la ayuda a las fuerzas irregulares y movimientos insurrectos que operan en la región (básicamente la Contra en Nicaragua, el Frente de Liberación Farabundo Martí en El Salvador, y la UNRG en Guatemala).
- El no uso del territorio de un Estado para agredir a otro Estado (compromiso que afecta especialmente a Honduras y en menor medida a Costa Rica).

Las funciones desempeñadas al efecto consistirían entre otras en actividades de patrullaje, centros de verificación y misiones de reconocimiento, para los que se contaba con personal y equipos militares y personas civiles de diversos Estados miembros de las Naciones Unidas (15).

3. Caracteres y tipología de las Operaciones para el mantenimiento de la paz.

A la luz de los desarrollos anteriores puede afirmarse hoy que la acción de pacificación, que constituye el objetivo principal de la Organización de las Naciones Unidas, puede llevarse a cabo por dos caminos principales. Por un lado, mediante las "medidas coercitivas" previstas en el Capítulo VII de la Carta, cuya utilización ha sido prácticamente imposible durante todo el período de la guerra fría y la distensión, debido a la persistente falta de acuerdo entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. De otro lado, mediante las "operaciones para el mantenimiento de la paz", correspondientes a los poderes generales del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General y que se caracterizan esencialmente

por constituir una contribución institucional al mantenimiento de la paz sin ir dirigidas contra un Estado declarado culpable de un acto de amenaza de la paz, quebrantamiento de la paz o agresión.

Al contrario de lo sucedido con las medidas coercitivas, las operaciones para el mantenimiento de la paz han proliferado y se han multiplicado a lo largo de los últimos años, tal como hemos visto en las páginas precedentes. En general puede decirse que estas operaciones han revestido dos modalidades principales, por un lado las misiones que podríamos denominar "operaciones para el mantenimiento de la paz" en sentido propio, que han perseguido objetivos muy variados de carácter típicamente militar, llevadas a cabo por los denominados "cascos azules" de la Organización; estas operaciones incluyen misiones tales como la vigilancia del alto el fuego, el patrullaje de las líneas de separación de los beligerantes, la vigilancia de las treguas, etc. Otra modalidad de estas operaciones es la que se ha caracterizado con la denominación de "misiones de observación", destinadas esencialmente a la elaboración de informes fidedignos sobre la situación existente en una zona conflictiva; en ocasiones, estas misiones de observación han desarrollado también funciones que podríamos denominar paradiplomáticas, tales como el ejercicio de "buenos oficios" para el arreglo pacífico de la controversia que ha puesto en peligro el mantenimiento de la paz.

El establecimiento, desarrollo y ejecución de una operación para el mantenimiento de la paz (o de una misión de observación) requiere la intervención de diversos órganos de la Organización de Naciones Unidas y el acuerdo de los Estados involucrados en la misma (ya sea por operar en su territorio o ya sea por aportar contingentes para su ejecución). Se requiere así, en primer lugar, una resolución básica del Consejo de Seguridad que decide la puesta en marcha de la operación de que se trata. A continuación, se adopta un documento (o una serie de documentos conexos) por parte del Secretario General, especificando los propósitos y principios de la operación en cuestión. Finalmente, se adoptan tres tipos de documentos complementarios; de una parte, los acuerdos con el Estado huésped sobre el estatuto de las fuerzas estacionadas en su territorio (FOSA); de otra parte, una serie de acuerdos con cada uno de los Estados que aportan contingentes para la formación de la fuerza de que se trate; y por último, una serie de documentos elaborados por el Secretario General, que contribuyen a

perfilear la misión, las funciones y las modalidades de actuación de los contingentes que componen la operación.

Para perfilar mejor el estatuto jurídico de estas operaciones para el mantenimiento de la paz, la Asamblea General creó en el año 1969 un "Comité de operaciones de mantenimiento de la paz" con el objeto de iniciar un examen amplio de todas las cuestiones, incluidos los medios de resolver las dificultades financieras planteadas por las mismas. Como fruto de sus trabajos, el Comité ha elaborado un proyecto de directrices para las operaciones de mantenimiento de la paz (16), cuyas líneas fundamentales son las siguientes:

— **Competencia:** el Consejo de Seguridad, como órgano que tiene la responsabilidad primordial de mantener la paz y seguridad internacionales, es el que tiene la autoridad sobre el establecimiento, la dirección y el control de las operaciones de mantenimiento de la paz. El Consejo de Seguridad, de conformidad con las disposiciones de los artículos 29, 47 y 98 de la Carta, podrá delegar su autoridad sobre ciertos aspectos de las operaciones de mantenimiento de la paz en un organismo subsidiario creado al efecto, en el Comité de Estado Mayor o en el Secretario General.

— **Mando:** Bajo la autoridad del Consejo de Seguridad el Secretario General será el Comandante en Jefe de las Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

— **Condiciones:** Para el establecimiento de una operación para el mantenimiento de la paz deben satisfacerse tres condiciones: en primer lugar, tener en todo momento la confianza total y el apoyo pleno del Consejo de Seguridad; en segundo lugar, realizar las operaciones con la total cooperación de las partes interesadas (es decir, con el consentimiento y la cooperación continuos de los Estados en cuyo territorio estas fuerzas vayan a operar), y por último, funcionar como unidades militares integradas y eficientes.

— **Composición:** Las fuerzas de las Naciones Unidas que integran una operación para el mantenimiento de la paz estarán formadas por contingentes aportados por los países seleccionados por el Secretario General. Esta selección deberá hacerse conforme al criterio de representación geográfica equitativa y de la necesidad de alcanzar el más alto nivel de eficacia, competencia e integridad; con ello se pretende evitar el monopolio que determinados países tuvieron en las anteriores operaciones

para el mantenimiento de la paz y que constituyó uno de los motivos de crisis de las mismas.

— **Financiación:** Los costes de las operaciones de mantenimiento de la paz se consideran "gastos de la Organización" que serán sufragados por todos los miembros de conformidad con el artículo 17, párrafo 2.º, de la Carta o por cualquier otro método de financiación que el Consejo de Seguridad decida (principio de responsabilidad política y financiera colectivas).

La aplicación de este principio de responsabilidad colectiva ha evitado que se produzcan problemas respecto a la financiación de los gastos ocasionados en los últimos años por las operaciones para el mantenimiento de la paz; si bien, hay que señalar que el déficit financiero de las operaciones realizadas persiste y tiende a aumentar. El déficit acumulado ascendía en el año 1988 a más de 300 millones de dólares USA y sin duda se ha incrementado extraordinariamente con la proliferación de operaciones para el mantenimiento de la paz llevadas a cabo por la Organización a partir de ese año.

LA ACCION PACIFICADORA DE LAS NACIONES UNIDAS Y EL NUEVO ORDEN MUNDIAL

El colapso de los regímenes comunistas en los países llamados de "socialismo real", la desaparición de la Unión Soviética y el desmembramiento de diversos países "satélites", han producido un progresivo desvanecimiento de la tensión entre el Este y el Oeste que debe dar paso a la configuración de un nuevo horizonte mundial en el que la acción de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz está llamada a asumir un protagonismo renovado.

a) *La acción de las Naciones Unidas en Iraq.*

Por una parte, el restablecimiento del consenso entre las grandes potencias en el seno del Consejo de Seguridad ha permitido ya a este órgano recuperar la posibilidad de decidir medidas coercitivas de carácter militar contra un Estado que ha cometido una amenaza de la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión. En efecto, la invasión del territorio de Kuwait por parte de tropas iraquíes en el mes de agosto del año 1989 se encontró con una firme reacción por parte del Consejo de Seguridad que en una serie de resoluciones sucesivas declaró que la actuación iraquí constituía un acto de agresión, estableció un embargo comercial, financiero

y militar contra Iraq, autorizó el uso de una fuerza naval limitada para hacer cumplir el embargo, aplicó un embargo aéreo contra este país y, a la vista de la contumacia y la escalada en las violaciones del Derecho Internacional cometidos por Iraq, adoptó finalmente la Resolución 678 de 28 de noviembre de 1990 en cuya virtud se afirma en particular que:

"Actuando con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, ... autoriza a los Estados miembros que cooperan con el Gobierno de Kuwait para que, a menos que el Iraq cumpla plenamente para el 15 de enero de 1991 o antes las resoluciones (anteriores del Consejo de Seguridad), utilicen todos los medios necesarios para hacer valer y llevar a la práctica (dichas resoluciones) y para restablecer la paz y la seguridad internacionales en la región."

En virtud de esta resolución, y una vez cumplido el plazo establecido sin que el Gobierno de Iraq diera signos de enmendar su conducta agresora, se constituyó una fuerza internacional compuesta por contingentes militares de más de una veintena de Estados que, en el curso de la denominada operación "tormenta del desierto", consiguió la desocupación del territorio kuwaití por parte de las tropas iraquíes invasoras e infringió una dura derrota a las fuerzas del desafiante Saddam Hussein.

La recuperación efectiva de la posibilidad de adoptar medidas coercitivas militares contra un Estado agresor no agotó las actuaciones de la Organización en relación con el Iraq; en efecto, por su Resolución 689 (1991) de 9 de abril de 1991, el Consejo de Seguridad decidió establecer el Grupo de Observadores de las Naciones Unidas previsto en la Resolución 687 (1991) de 3 de abril, con el encargo de vigilar la zona desmilitarizada establecida, prevenir las violaciones de la frontera (entre Iraq y Kuwait) y observar todo acto hostil o potencialmente hostil cometido a partir del territorio de un Estado contra el otro.

Por otra parte, ante los actos de represión contra la población kurda del país, el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 688 (1991) de 5 de abril de 1991, por la que se condena la represión de personas civiles iraquíes en numerosas partes de Iraq, inclusive en las zonas de población kurda, que supone "amenazar la paz y la seguridad" en la región, se insiste en que Iraq permita el acceso de la ayuda humanitaria internacional y se ruega al Secretario

General la elaboración de un informe urgente sobre la cuestión. Esta resolución vino a amparar la actuación de varios Estados que enviaron personal civil y militar para hacer efectiva la entrega de la asistencia humanitaria a la población kurda (17).

b) *La acción de las Naciones Unidas en Yugoslavia.*

La dualidad y complementariedad de las actuaciones de la Organización de Naciones Unidas, utilizando al mismo tiempo las medidas coercitivas previstas en el Capítulo VII de la Carta, y las operaciones para el mantenimiento de la paz que corresponden a las funciones genéricas de la Organización en esta materia, se ha producido también con ocasión de los trágicos acontecimientos que se viven hoy en día en la ex Yugoslavia.

En efecto, las operaciones en la zona de los Balcanes comenzaron con la adopción de medidas coercitivas de carácter económico, establecidas en el marco del Capítulo VII, y consistentes en "embargo general y completo a todas las entregas de armamentos y pertrechos militares a Yugoslavia" (Resolución 713 de 25 de septiembre de 1991, reconfirmada por la Resolución 724 de 15 de diciembre de 1991).

Adicionalmente, el Consejo de Seguridad puso progresivamente en funcionamiento una operación para el mantenimiento de la paz, estableciendo bajo su autoridad una Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR), configurada como un mecanismo provisional que permitiera crear las condiciones de paz y seguridad necesarias para la negociación de un arreglo global de la crisis yugoslava (Resolución 743, de 21 de diciembre de 1992). Esta operación ha sido ulteriormente ampliada y reforzada por la Resolución 758 de 9 de junio de 1992, y por la Resolución 764 de 13 de julio de 1992, que

"autoriza al Secretario General a desplegar inmediatamente elementos adicionales de la fuerza de protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR) para velar por la seguridad y el funcionamiento del aeropuerto de Sarajevo y por la entrega de asistencia humanitaria de conformidad con el párrafo 12 del Informe del Secretario General de 10 de julio de 1992 (S/24263)".

Las operaciones para el mantenimiento de la paz en la ex Yugoslavia se han continuado ulteriormente y se han ampliado en relación

con la situación en Bosnia-Herzegovina. Estado particularmente castigado en la última fase del conflicto de los Balcanes, y en el que se ha hecho imperiosa la necesidad de aportar una ayuda humanitaria respaldada por la actuación de las fuerzas de las Naciones Unidas.

Por último, y ante el agravamiento de la situación en la zona de los Balcanes, el Consejo de Seguridad se ha visto abocado a adoptar nuevas medidas que se configuran como medidas coercitivas del Capítulo VII de la Carta. En efecto, la Resolución 770 adoptada por el Consejo de Seguridad de 13 de agosto de 1992 afirma que la situación en Bosnia-Herzegovina representa una "amenaza para la paz" y que por consiguiente actuando con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas se

"insta a los Estados a que, en el plano nacional o por conducto de organismos o mecanismos nacionales, tomen todas las medidas necesarias para facilitar, en coordinación con las Naciones Unidas, el suministro por las organizaciones humanitarias de las Naciones Unidas y otras organizaciones competentes de asistencia humanitaria a Sarajevo y todas las demás partes de Bosnia-Herzegovina en que sea necesaria".

Asimismo, mediante la Resolución 771 de 13 de agosto de 1992, el Consejo de Seguridad ha reafirmado que todas las partes en el conflicto deben cumplir las obligaciones que les incumben con arreglo al derecho humanitario internacional y en particular con los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, y que quienes cometan u ordenen que se cometan transgresiones graves de los convenios son personalmente responsables de ellas. La Resolución 771 condena enérgicamente las violaciones del derecho humanitario y en particular la práctica de la "limpieza étnica" y exige el acceso inmediato de las organizaciones humanitarias internacionales competentes y, en particular, el Comité Internacional de la Cruz Roja, a los campamentos, prisiones y centros de detención dentro del territorio de la ex Yugoslavia. Además, la resolución afirma textualmente que:

"decide, con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, que todas las partes y los demás interesados en la ex Yugoslavia y todas las fuerzas militares en Bosnia-Herzegovina acaten lo dispuesto en la presente resolución y señala que, de lo contrario, el Consejo tendrá que

adoptar nuevas medidas con arreglo a la Carta".

La actuación de las Naciones Unidas en la antigua Yugoslavia pone así de manifiesto que en una situación tan compleja como la que se vive hoy en los Balcanes, es posible que la Organización utilice al mismo tiempo, y con carácter complementario, instrumentos de pacificación diferentes, tales como las medidas coercitivas del Capítulo VII, tanto de naturaleza económica (embargo de aprovisionamientos económicos y militares) como de carácter militar (uso de la fuerza contra los que violen las obligaciones internacionales y las resoluciones del Consejo de Seguridad), así como operaciones para el mantenimiento de la paz, consistentes esencialmente en la actuación de contingentes militares que con el consentimiento del Estado soberano territorial deben contribuir a la pacificación de la zona y hacer posible la entrega de la ayuda humanitaria internacional a sus destinatarios.

CONCLUSION

La acción de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz ha estado inevitablemente marcada por los avatares de la política internacional y, muy especialmente, por el "gran cisma" entre los bloques antagónicos que ha caracterizado la larga era del bipolarismo y del enfrentamiento Este-Oeste.

La crisis prematura del sistema de seguridad colectiva previsto en el Capítulo VII de la Carta, que se manifestó estrepitosamente con ocasión de la intervención en Corea en 1950, hizo entrar en hibernación la posibilidad de poner en marcha un ejército institucional "onusiano", encargado de imponer sanciones a todo Estado agresor y de restablecer la paz por la fuerza. El pragmatismo de que siempre ha hecho gala la Organización mundial, ha llevado así a la instauración de un mecanismo alternativo, quizá menos ambicioso en su diseño, pero sin duda más útil en las circunstancias dominantes en la esfera internacional durante la era del bipolarismo: las operaciones para el mantenimiento de la paz.

El Tribunal Internacional de Justicia, en su Dictamen de 20 de julio de 1962, bautizó estos nuevos instrumentos de pacificación y señaló los parámetros jurídicos que debía guiar su actuación. A la luz de estas orientaciones, la práctica de la Organización de las Naciones Unidas ha sabido desarrollar las operaciones para el mantenimiento de la paz, con un espíritu pragmático y cooperativo, como una contribución

esencial a su tarea prioritaria del mantenimiento de la paz.

El particularismo inevitable de estas operaciones no permite establecer un cuadro dogmático-jurídico muy preciso, pero ciertos elementos característicos de las mismas han aflorado ya con cierta nitidez: necesidad de un consenso en el seno del Consejo de Seguridad, misión sin carácter de sanción coercitiva, consentimiento de los Estados afectados, composición neutral de las fuerzas, solidaridad colectiva de los miembros de la Organización para la financiación de las operaciones... Por otra parte, la diversidad misma de las operaciones realizadas hasta hoy permite ya trazar una cierta distinción entre las operaciones para el mantenimiento de la paz en sentido propio, realizadas por los "casco azul" actuando como fuerzas de interposición y policía, y las "misiones de observación", formadas por contingentes más reducidos y con una función más limitada de vigilancia y cooperación.

Desde el año 1989 asistimos, como dice el profesor Sánchez Rodríguez, "a la aurora del sistema original" (18) previsto en el Capítulo VII de la Carta, como consecuencia de la desmembración de la Unión Soviética y de la práctica desaparición del bloque socialista. La recuperación del consenso en el seno del Consejo de Seguridad ha permitido ya a este órgano adoptar las resoluciones relativas a Iraq (Resolución 678 de 1990) y a la ex Yugoslavia (Resolución 770 de 1992) en las que se insta a los Estados miembros a utilizar "todos los medios necesarios" (incluido el uso de la fuerza armada) para reprimir las violaciones y garantizar los objetivos de paz marcados por la Organización. El Presidente del Consejo de Seguridad, en la Declaración de 31 de enero de 1992, destacaba así la importancia recobrada por el sistema de seguridad colectiva diseñado por la Carta, y el nuevo Secretario General, Boutros Galhi, en su "Programa de Paz" (19), se ha mostrado partidario de reforzar el aparato institucional y activar el Comité de Estado Mayor previsto en el artículo 47 de la Carta.

Mientras llega la hora de la refundación de un ejército institucional onusiano capaz de restaurar la paz por la fuerza, empeño difícil en esta época de oligopolio nuclear y altísima tecnología militar que poseen en exclusiva los Estados Unidos, las tareas de pacificación deberán continuar por el camino trazado, potenciando las "operaciones para el mantenimiento de la paz" en la confianza de que su utilización evite la necesidad de recurrir al uso de la fuerza armada.

ANEXO

NOTAS

A) OPERACIONES PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ.

- I. United Nations Emergency Force (UNEF; 1956-1967).
- II. Opération des Nations Unies au Congo (ONUC; 1960-1964).
- III. Certain Expenses of the United Nations (1962).
- IV. United Nations Security Force (UNSF; 1962-1963).
- V. United Nations Peace-Keeping Force in Cyprus (UNFICYP; desde 1964).
- VI. United Nations Emergency Force (UNEF "II"; 1973-1979).
- VII. United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF; desde 1974).
- VIII. United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL; desde 1978).
- IX. United Nations Transición Assistance Group (UNTAG; desde 1989).
- X. Multinational Force and Observers (MFO; desde 1982).
- XI. Multinational Force (MNF; 1982-1984).

B) MISIONES MILITARES DE OBSERVACION.

- I. United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO; desde 1949)
- II. United Nations Military Observer Group in India and Pakistan (UNMOGIP; desde 1949).
- III. United Nations Observation Group in Lebanon (UNOGIL; 1958).
- IV. United Nations Yemen Observation Mission (UNYOM; 1963-1964).
- V. United Nations India-Pakistan Observation Mission (UNIPOM; 1965-1966).
- VI. United Nations Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan (UNGOMAP; desde 1988).
- VII. United Nations Iran-Iraq Military Observer Group (UNIIMOG; desde 1988).
- VIII. United Nations Angola Verification Mission (UNAVEM; desde 1989).

(1) Desarrollado en el Capítulo VI (artículos 33-38).

(2) No obstante, como recuerda la profesora Victoria Abellán, "hay que precisar que, aunque su función coincide en parte con las operaciones para el mantenimiento de la paz, su naturaleza jurídica y su fuente de financiación son diferentes (Informe del Secretario General, 11 de octubre 1989: "aspectos administrativos..." Doc. A/44/605)". En DIEZ DE VELASCO, M. *INSTITUCIONES DE DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO*, tomo II, 7.ª edición, Madrid (Tecnos) 1990, p. 144.

(3) La URSS y los otros países socialistas reclamaban la sustitución de la China nacionalista (Gobierno de Chang Kai Chek) por la China comunista (Gobierno de Mao Tse Tung) como miembro de la Organización y miembro permanente del Consejo de Seguridad, a lo que se oponían los Estados Unidos y los países del bloque occidental.

(4) Doc. S/1501.

(5) Doc. S/1511.

(6) Doc. S/1588.

(7) Esta resolución fue adoptada por 52 votos a favor, 5 votos en contra (Polonia, Checoslovaquia, Ucrania, Bielorrusia y URSS) y 2 abstenciones (Afganistán y la India).

(8) Brasil, Canadá, Colombia, Checoslovaquia, Dinamarca, Finlandia, India, Indonesia, Noruega, Pakistán, Suecia, Yugoslavia... y así hasta un total de fuerzas de 20 Estados que llegaron a sumar hasta 5000 hombres.

(9) La resolución indica que la composición y envergadura de la fuerza debía establecerse por el Secretario General, en consulta con los Gobiernos de Chipre, Grecia, Turquía y el Reino Unido.

(10) En la práctica, durante este periodo, cuando la Asamblea General ha actuado en aplicación de la Resolución "Unión Pro-paz", se ha limitado a "servir como procedimiento para que la Asamblea General pueda conocer de determinados supuestos sobre los cuales no ha sido posible la unanimidad de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad para poner en práctica el Capítulo VII de la Carta". ABELLAN HONRUBIA, V. Op. cit., p. 143.

(11) Ver Protocol to the Agreement on Disengagement between Israeli and Syrian Forces concerning the United Nations Disengagement OBSERVER FORCE (UN Doc. S/11302/ Add. I Annex II of 30 May of 1974); en SIEKMANN, R.C.R. *Basic Documents on United Nations and Related Peace-Keeping Forces*, 2nd. enlarged edition, Dordrecht, Boston, London (Nijhoff) 1980, p. 207.

(12) Las fuerzas de UNIMOG eran de tres tipos: a) batallones de infantería: Bangladesh, Finlandia, Kenia, Malasia, Togo, Venezuela, Yugoslavia; b) observadores militares: Bangladesh, Checoslovaquia, Finlandia, India, Irlanda, Kenia, Malasia, Pakistán, Panamá, Perú, Polonia, Sudán, Togo, Yugoslavia; c) unidades logísticas: Australia, Canadá, Dinamarca, Italia, Polonia, España, Reino Unido.

(13) Informe del Secretario General... Documento S/20955, página 3.

(14) ONUCA estaba formada por 260 observadores militares aportados por Canadá, España y la República Federal de Alemania, además de otro personal de Colombia, Irlanda y Venezuela, así como unos 100 funcionarios de la ONU y personal civil local.

(15) Sobre los aspectos innovadores de ONUCA, ver ORREGO VICUNA, F. "Nouvelles dispositions pour le rétablissement de la paix et de la sécurité dans le cadre du droit international: le Groupe d'observateurs des Nations Unies en Amérique Centrale", *Annuaire Français de Droit International*, XXXV, 1989, pp. 572-583.

(16) AG XXIX periodo: Informe A/9827, Apéndice.

(17) Entre los países que enviaron personal civil y militar se encontraba EE.UU., Reino Unido, Francia y España; estas operaciones se realizaron con el consentimiento del Gobierno de Iraq y bajo el amparo de la bandera de las Naciones Unidas.

(18) En GONZALEZ CAMPOS, J.D.; SANCHEZ RODRIGUEZ, L.I.; SAENZ DE SANTAMARIA, M.P. *Curso de Derecho Internacional Público*, Madrid (Universidad Complutense), 1992, p. 814.

(19) "Un programa de paz", Doc. A/47/277, S/2411 de 17 de junio de 1992.

INCIDENCIA DE LOS CONFLICTOS ARMADOS INTERNOS EN LA PAZ MUNDIAL: DE LA SOCIEDAD DE LAS NACIONES A LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS

ARACELI MANGAS MARTIN

Catedrática de Derecho Internacional Público de la Universidad
de Salamanca

INTRODUCCION

Posiblemente la Historia de la Humanidad nunca haya conocido tantos conflictos armados internos como en este siglo. Cada año que transcurre va añadiendo nuevos lugares en los que la sociedad civil se desgarrá entre acciones armadas organizadas y de carácter colectivo.

Unos ochenta conflictos armados internos se han sucedido a lo largo de este siglo XX, de los cuales más de medio centenar han tenido lugar después de 1945. Sólo en los últimos años, por ejemplo, desde 1980 a 1993, se han mantenido activos simultáneamente entre veinte y treinta. Quiero insistir en estas pavorosas cifras del siglo XX, pues este es el siglo en el que la Humanidad, entre los años veinte a treinta, proscribió la guerra entre Estados y consagra esta prohibición del uso o amenaza de la fuerza armada en el artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas. Lo cierto es que desde 1945 hasta ahora, y de modo especial en los últimos quince años, las guerras entre los Estados han sido escasas. Pero los conflictos armados internos se han multiplicado espectacularmente.

Ciertamente, este conjunto de acontecimientos bélicos no han irrumpido sorpresivamente en nuestro siglo. El devenir histórico no se teje en compartimentos estancos. Los conflictos armados de nuestros días tuvieron un negro preludeo en el siglo XIX en guerras civiles como la de secesión americana, las sucesivas guerras civiles en Italia, las tres guerras civiles de España (las guerras carlistas), la Comuna de París, las complejas guerras desencadenadas por los movimientos nacionalistas en Europa oriental y las convulsiones generalizadas en toda Europa por los movimientos sociales en las últimas décadas del siglo XIX. Pero aún así las guerras entre Estados tuvieron una clara preponderancia cuantitativa y cualitativa en el siglo XIX.

LA ACCION DE LA SOCIEDAD DE LAS NACIONES (1919-1939)

1. La relativa importancia de los conflictos armados internos en esta época.

El punto de partida de la agobiante violencia interna de nuestros días se sitúa al término de la Primera Guerra Mundial y bajo el primer sistema de institucionalización de las relaciones internacionales instrumentado por el Pacto de la Sociedad de las Naciones (organización antecesora de la ONU). La Sociedad de las Naciones, creada en el Tratado de Versalles en 1919, fue la primera organización internacional de vocación política general. Sus fines eran lograr la paz, la seguridad y la cooperación internacional. Pero justamente durante el período de vida de la Sociedad de las Naciones se acumulan las guerras, las guerras civiles y las guerras entre Estados.

La Sociedad de las Naciones no pudo evitar guerras internacionales como la de Polonia y la URSS (1918-1920), Afganistán y Gran Bretaña (1919), Rumanía y Hungría (1919-1920), Grecia y Turquía (1919-1922); Polonia y Lituania (1920). Paraguay y Bolivia (1930-35), Perú y Colombia (1932-34), Italia y Etiopía (1935-37), Alemania y Austria (1936), Alemania y Checoslovaquia (1939), Italia y Albania (1939), Alemania y Polonia (1939) y en su conjunto la Segunda Guerra Mundial.

Sin embargo, en la época de la Sociedad de las Naciones el número de guerras civiles es todavía muy inferior. Ahora bien, las guerras civiles del período de entreguerras como la guerra civil en la Unión Soviética, en Hungría, en España y en China, aparecen envueltas por

vez primera en las ideologías internacionalistas o totalitaristas.

2. No intervención en asuntos internos de los Estados y Derecho Internacional.

Como en toda organización internacional, sus tareas y sus fines se desenvuelven en el marco de las competencias que los Estados miembros le reconocen. Las organizaciones internacionales deben, pues, utilizar sus competencias y alcanzar los fines para las que han sido creadas, pero también respetar la soberanía de los Estados para determinar libremente su autoorganización y decidir sobre sus asuntos internos. Sin duda, es un equilibrio difícil de lograr en algunas situaciones, como por ejemplo, ante una guerra civil o un conflicto armado interno.

La norma delimitadora de la actuación de aquella organización internacional en relación con los asuntos internos de los Estados era el artículo 15.8 del Pacto: "Si alguna de las Partes pretendiere, y el Consejo lo reconociese así, que la controversia versa sobre una cuestión que el Derecho Internacional deja a la competencia exclusiva de esta Parte, el Consejo lo hará constar en un informe, pero sin recomendar ninguna solución".

Según este precepto los asuntos internos de un Estado correspondían a la competencia exclusiva del Estado en cuestión y desautorizaba al Consejo de la Sociedad de las Naciones para deliberar y decidir en esa materia. Pero lo importante de ese precepto es que no dejaba a la discreción del Estado afectado si la cuestión era o no de su competencia soberana. Al contrario, era el Consejo de órgano que tenía que reconocer si era un asunto interno o de interés para la Comunidad internacional; y, además, el criterio diferenciador residía en el Derecho Internacional. Sólo a la luz de Derecho Internacional, y no del derecho interno, se debía determinar si el asunto era de los que "el Derecho Internacional deja a la competencia exclusiva" del Estado. Ciertamente, si un asunto interno recae o no en la jurisdicción interna es una cuestión esencialmente relativa, como ha señalado la jurisprudencia internacional, que depende del grado de desarrollo de las relaciones internacionales.

El profesor Roberto Mesa ha dicho que la Sociedad de las Naciones supuso un progreso, teórico, frente a los defensores a ultranza de la soberanía intacta; pero este progreso fue inoperante pues su ideario se basaba en el equilibrio de fuerzas, como mostró la decisión de las potencias europeas de "no intervención"

en la guerra civil española. Es lo que se denominaría más tarde "la doctrina Halifax" (Declaración de Lord Halifax ante el Consejo de la Sociedad en mayo de 1939) basada en una deducción, hoy reprochable jurídica y éticamente, del derecho que tiene todo Estado de determinar su forma de gobierno, lo que justificaría el principio de no intervención en guerras civiles o deber de abstenerse de ejercer presión sobre cualquiera de las partes.

LOS CONFLICTOS ARMADOS INTERNOS A PARTIR DE 1945

A partir de 1945, en la "era de las Naciones Unidas" las guerras civiles han desbordado la conflictividad internacional. Entre 1945 y 1970 se recuerdan conflictos armados internos (de cierta entidad) como los de Grecia, Filipinas, India, Malasia, Muscat y Oman, Vietnam, Indonesia, Pakistán, Venezuela, Bolivia, Colombia, Paraguay, Cuba, Guatemala, República Dominicana, Camerún, Congo, Yemen, Jordania, Nigeria e Irán. Estos conflictos terminaron, pero en algunos de esos Estados surgieron o renacieron nuevos conflictos armados.

Después en los años setenta se iniciaron numerosos conflictos armados internos, muchos de los cuales continúan como los de Filipinas, Tailandia, Birmania, Pakistán, Laos, Afganistán, Sri Lanka —antiguo Ceylán—, Líbano, Siria, Irak, Irán, Sudán, Chad, Angola, Uganda, Somalia, Guatemala, Honduras y Colombia. A su vez, en los últimos años se han iniciado y continúan los conflictos armados en Perú (1980), Surinam (1986), Liberia (1990), Ruanda-Burundi (1991), Azerbayán (1990), Moldavia (1991), Georgia (1991), ex Yugoslavia (la rebelión de los croatas en 1991 hasta su independencia en enero de 1992 fue una guerra civil y, además, el conflicto en el interior de Bosnia es otra guerra civil).

El contrapunto a tanta violencia nueva se sitúa en los conflictos armados terminados en los últimos años: Yemen del Norte (1988), Etiopía (1962-1991), Mozambique (1978-1990), Nicaragua (1981-1991), El Salvador (1977-1992), Camboya (1975-1992, aunque no se ha erradicado la violencia esporádica de los jemeres rojos). También se dio por terminado en 1991 el conflicto interno en Angola, pero de nuevo en 1993 el grupo rebelde UNITA ha desencadenado las hostilidades.

Los conflictos armados sin carácter internacional han alcanzado un pavoroso record sobre las guerras entre Estados: según datos del Comité Internacional de la Cruz Roja, de

cada cien personas muertas desde 1945 en guerras, ochenta fueron víctimas de guerras civiles y solo veinte en guerras internacionales (CDDH/SR 23, 17.2.1975).

Es desconcertante y desesperanzador constatar que en las décadas de los ochenta y noventa, o simplemente en 1993, se desarrollan más conflictos que entre 1945-1970. Algunos de esos conflictos armados internos, por la intensidad y la generalidad del enfrentamiento armado, junto al carácter abierto de las hostilidades, son identificables como guerras civiles clásicas. Pero la gran mayoría de los conflictos armados internos actuales son guerras casi olvidadas entre nosotros; en algunos, los combates y acciones armadas son intermitentes o esporádicos, o son de baja intensidad. Su fisonomía es muy diferente a la de las guerras civiles clásicas, pero producen centenares de víctimas al año. Hay que reconocer que la crueldad y la violencia de tantos conflictos internos causa indiferencia o es simplemente desconocida para la opinión pública; son guerras ocultas o despreciadas por los medios de comunicación.

Obsérvese también que la noción de conflicto armado interno es muy amplia en el Derecho Internacional Humanitario. Lo que importa es que en el conflicto armado interno se configure una **parte contendiente** frente al gobierno establecido o frente a otra parte contendiente (los enfrentamientos entre las facciones libanesas o entre azeríes y armenios en la ex URSS); esa o esas partes contendientes sostienen una lucha armada de carácter colectivo, presentan una organización y una cierta capacidad de control, de mando y disciplina sobre ese colectivo armado. Ciertamente, la intensidad de las hostilidades no es relevante para considerar la existencia del conflicto armado interno. Sin embargo, si puede ser determinante la intensidad y la gravedad de los combates para decidir si el régimen jurídico aplicable será el general a todo conflicto armado interno, es decir, el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra o, por el contrario, habrá de aplicarse un régimen detallado y protector (el Protocolo adicional II de 1977).

Desde luego, no hay causas únicas ni explicaciones lineales para este azote que tiene su marco geo-político en el Tercer Mundo. Las circunstancias de cada sociedad en conflicto armado interno son muy diversas y las causas muy complejas. Parece un denominador común de casi todos los conflictos armados internos el enfrentamiento ideológico provocado en nuestro siglo por las grandes ideologías totalitarias

y la política de bloques seguida hasta 1989 por las dos Grandes Potencias con sus secuelas bien conocidas: una política de seguridad exterior extensiva y el establecimiento de zonas de influencia. Las dos grandes potencias han fomentado la subversión, el caos social, el empobrecimiento económico y el desgobierno en aquellas circunstancias políticas que no le eran favorables dando lugar a unas condiciones que impulsaban a la acción armada fustigando o destruyendo el gobierno establecido: unas veces apoyaban al gobierno que servía a sus intereses político-económicos o socavaban al gobierno ideológicamente contrario y ayudaban a la fuerza insurgente en cualquier parte del mundo.

También la posesión y control del poder nuclear les han impedido toda confrontación directa desplazando hacia "la periferia" ese enfrentamiento. Igualmente han contribuido al fomento de los enfrentamientos civiles la prohibición del uso y amenaza de fuerza armada entre Estados: como los Estados ya no pueden hacer lícitamente la guerra abierta entre sí, inflaman las causas endógenas de enfrentamiento o simplemente las crean de forma artificial en otras sociedades mediante las agresiones indirectas, las acciones subversivas y la desestabilización política. Las grandes potencias han reconducido la estrategia de su enfrentamiento dinamizando problemas internos e interviniendo en asuntos internos de otros Estados y consiguiendo, en definitiva, a través del enfrentamiento armado entre los grupos nacionales representativos de sus ideologías las mismas finalidades por medios menos peligrosos.

Tampoco es ajeno al fenómeno bélico el resurgimiento de la noción de guerras justas, el fanatismo religioso, racial y cultural y, de forma muy especial, las circunstancias mismas de la descolonización con su cortejo de nuevos Estados en contacto con las dificultades de la construcción nacional y el subdesarrollo económico y social.

En efecto, si esos factores internacionales pueden empujar hacia la guerra civil, únicamente los factores político-económicos locales son determinantes para el estallido de un conflicto armado interno. La guerra civil solo surge en un caldo de cultivo inflamable por sí mismo: en sociedades donde la miseria y la explotación económica es irremediable por vías pacíficas, en sociedades dominadas por regímenes políticos dictatoriales. La casi totalidad de los países que sufren o han sufrido conflictos armados internos son sistemas represivos e intolerantes

que no ofrecen cauces políticos y jurídicos para las reivindicaciones sociales, económicas y políticas de sus pueblos. Raramente un conflicto armado interno prende en una sociedad que respete el pluralismo político y los derechos humanos.

LA ACCION DE LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS Y LOS ASUNTOS INTERNOS DE LOS ESTADOS

Es innegable que cuando se analiza cualquier ámbito de actuación de la ONU, hay un **antes** y un **después** de 1989. El enfrentamiento ideológico bipolar ha impedido a la ONU desarrollar todas sus potencialidades, tanto en el orden político como jurídico, y de forma evidente ha hipotecado su acción ante cualquier conflicto armado, interno o internacional. El nacimiento y el sistema mismo de la ONU está marcado por el entendimiento entre las Grandes Potencias. Sin su consenso no es posible la paz y la seguridad internacionales. De ahí que, a raíz del Acuerdo de 8 de diciembre de 1987 entre los EEUU y la antigua URSS para la eliminación de las armas nucleares de alcance medio e intermedio, se inicia el entendimiento entre ambos países para ir poniendo fin a conflictos como los de Angola, Mozambique, Afganistán, Yemen, Etiopía, Nicaragua y Camboya.

Por otro lado, hay que reconocer desde un punto de vista jurídico-internacional que la Carta de las Naciones Unidas no ofrece las mismas facilidades **teóricas** que el texto de la Sociedad de las Naciones. En efecto, el artículo 2.7 de la Carta establece que "Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos internos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo...; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el capítulo VII" (este capítulo se refiere a las acciones en caso de amenazas a la paz).

Es la fórmula ideada para encontrar el equilibrio entre la soberanía de los Estados miembros y los fines de la Organización, más concretamente su propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales. Sin embargo, dicho artículo 2.7 no tiene la buena factura técnico-jurídica ni es tan progresivo como lo era el artículo 15.8 del Pacto de la Sociedad de las Naciones. Puede observarse que deja fuera

del sistema de solución pacífica "los asuntos internos", los cuales no se verán sometidos a los medios pacíficos de solución a los que se refiere el artículo 2.3 de la Carta.

La cuestión que se plantea entonces es la noción de "asuntos internos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados" y su criterio diferenciador, así como el órgano investido de poder para determinar si ese asunto interno constituye una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales que justifique la acción coercitiva de la ONU. Y el problema es que, a diferencia de lo que sucedía en el Pacto de la Sociedad de las Naciones, no se ha explicitado el órgano (entonces, el Consejo) ni el criterio para saber la extensión de la noción de asuntos internos ni el ordenamiento que deslinda los intereses para evitar que la voluntad interesada y parcial del Estado afectado haga la calificación de la situación.

Lo cierto es que cada vez que en un órgano de una institución internacional (Asamblea General, Consejo de Seguridad o Comisión de Derechos Humanos de la ONU) los Estados se interesan por una situación de conflicto interno, o de violación de derechos humanos en otro Estado miembro, éste suele negar la competencia al órgano y a la organización internacional para deliberar sobre lo que considera sus asuntos internos. Entonces, el resto de Estados debe centrar su interés en las consecuencias que ese conflicto interno pueda tener para la paz mundial. En el seno de la ONU, a tenor del artículo 2.7 de la Carta, sólo cuando un asunto, aunque sea esencialmente interno, afecte a la paz y seguridad internacionales, a esté bien común de la Humanidad, sólo entonces está facultada para **intervenir** en los asuntos internos del Estado.

Claro que habría que distinguir entre la intervención del Consejo de Seguridad con su autoridad coercitiva, a la que se refiere el artículo 2.7 para aquellas situaciones que ponen en peligro la paz mundial, que son las que nos interesan en este estudio, de otras situaciones internas, que aunque no pongan en peligro la paz mundial, pueden interesar legítimamente a la Comunidad Internacional a través de las organizaciones internacionales. Así, ningún precepto prohíbe a la Asamblea General o a la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de la ONU (o a cualquier otra organización internacional universal o regional) deliberar y aprobar resoluciones o recomendaciones, relativas a la protección de derechos humanos (por ejemplo, sobre Cuba, Perú, etc.).

Por otra parte, ya se interese por un conflicto interno una organización regional o el Consejo de Seguridad de la ONU, en ningún caso implica la modificación de la naturaleza jurídica del conflicto: seguirá siendo un conflicto armado interno al que se le aplican las normas humanitarias propias de estos conflictos y no el conjunto de Convenios de La Haya sobre el derecho de la guerra y de Ginebra sobre derecho humanitario. Por este motivo, está injustificado el temor de los Estados a que una organización internacional, y especialmente la ONU, pueda transformar la naturaleza del conflicto; su interés está plenamente justificado en Derecho pues los Estados encomiendan a organizaciones como la ONU "realizar la cooperación internacional en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales" (artículo 1.3 de la Carta). Una vez clarificada esta cuestión volvamos sobre la **intervención** del Consejo de Seguridad cuyo fundamento jurídico está en el último párrafo del artículo 2.7 y en el capítulo VII de la Carta de la ONU.

Importa, pues, resaltar que, a pesar de los defectos técnicos del artículo 2.7 de la Carta, la definición de lo que es un asunto interno **de interés internacional** depende, también en el marco del Derecho Internacional actual, no del juicio discrecional del Estado sino de los órganos internacionales. Y, que a diferencia de lo que sucedía en la Sociedad de las Naciones hasta 1939, desde 1945 los Estados aceptan en el citado artículo 2.7 de la Carta que si un asunto interno (como un conflicto armado interno) pudiera poner en peligro la paz y seguridad internacionales, se convierte en un **asunto internacional** (E. CASTREN), (aunque no debe confundirse con un conflicto armado internacional), y los Estados aceptan que el Consejo de Seguridad utilice todos los poderes coercitivos, incluso los que requieren un uso de fuerza armada, para restablecer la paz y seguridad internacionales.

En palabras de R. MESA, se tiene que reconocer la evidencia de un hecho: para que una organización internacional no solo exista, sino que también sea eficaz, ha de tener un grado de libertad activa más amplio que el poseído por sus miembros. No puede ser concebida una organización internacional como un instrumento político al servicio de los fines de los Estados, sino que éstos son los colaboradores y, en cierto modo, los ejecutores de los más altos fines de la organización.

LA ACTUACION DE LA ONU EN DIVERSOS CONFLICTOS INTERNOS ANTES DE 1989

Aunque han sido muy numerosos los conflictos armados internos, la ONU no ha tenido siempre una actuación firme, conforme a sus responsabilidades, debido a que, como ya he señalado, una buena parte de los conflictos armados internos se produjeron en un ambiente de enfrentamiento ideológico bipolar, que atenazaba cualquier solución colectiva e institucionalizada. Sin embargo, en algún caso, como el del Congo (1960), la ONU, a pesar de que el conflicto estaba inmerso en la política de bloques, pudo llevar a cabo algunas acciones encaminadas a controlar y apaciguar el conflicto armado. En esta ocasión, el Presidente de la República y el del Gobierno congoleño solicitaron al Secretario General de la ONU (el sueco Dag Hammarskjöld) ayuda militar. El Consejo de Seguridad autorizó al Secretario General que adoptase, mediante Resolución 143 de 14-7-1960, "en consulta con el Gobierno del Congo, las medidas necesarias para proporcionar a ese Gobierno, la asistencia militar que necesite... hasta el momento en que ese Gobierno pueda cumplir por sí mismo sus tareas".

En el conflicto de Chipre (1964), fuera del enfrentamiento entre bloques, la iniciativa fue tomada por el Consejo de Seguridad consultando a Chipre y a los Estados interesados (Reino Unido, Grecia y Turquía). El cometido de las tropas enviadas era y es (permanecen allí desde entonces) "realizar el máximo esfuerzo para evitar que se reanude la lucha y, cuando sea necesario, contribuir a mantener y restaurar la ley y el orden y volver a la normalidad" (Resolución 186 y 198/1964).

Obsérvese que sólo en dos conflictos armados internos fue capaz de actuar, y de actuar al más bajo nivel de sus posibilidades, mediante fuerzas de interposición cuyas misiones se limitan a operaciones de vigilancia, seguridad o policía. La política de bloques seguida por EEUU y la ex URSS impidió a la organización adoptar medidas en tantos y tantos conflictos de esas décadas como los enumerados anteriormente. Sólo recordaré, por todos ellos, la guerra civil en Camboya: el genocidio cometido por los jermes rojos contra su propio pueblo fue tolerado y ocultado por los Estados Unidos y los países occidentales, además del Gobierno chino, y ha sido protegido y reconocido —en alianza con los monárquicos partidarios del príncipe Norodom Sihanuk— sólo porque aquel grupo

armado era enemigo de los grupos comunistas aliados de Vietnam y la URSS. Y la ONU, compuesta de Estados, se inhibió del más trágico conflicto armado interno de este siglo.

De los dos conflictos armados internos en los que la ONU intervino hasta 1989 se pueden extraer, sino unas pautas debido a la escasa práctica, al menos unas líneas de la conducta de la ONU: el Consejo de Seguridad interviene cuando constata un peligro de internacionalización del conflicto; en segundo lugar, cuando hay un alto grado de riesgo para la población civil, aunque en esos dos conflictos (congoleño y chipriota) no se puede decir que las violaciones a los derechos humanos fueran el aspecto más destacado de las dos situaciones. Sin duda, la población civil era víctima de la violencia generalizada y sufría las consecuencias de esos conflictos armados pero no era la "víctima rehén" del conflicto (algo que sí ocurrió en el de Camboya). En tercer lugar, el Consejo cuenta con el consentimiento del Estado afectado, aunque la iniciativa la tome el Consejo mismo.

LA ACTUACION DE LA ONU EN LOS CONFLICTOS ARMADOS INTERNOS DESPUES DE 1989

Ya he señalado que la distensión entre los bloques tiene su punto de partida en el acuerdo de diciembre de 1987 sobre eliminación de las fuerzas nucleares de alcance intermedio de base terrestre. Uno de los primeros efectos sobre los conflictos internos existentes de aquel entendimiento fue el acuerdo de Nueva York de 1988 entre Angola, Cuba y Sudáfrica, con la mediación de EEUU que establecía un plan general de paz para Angola y Namibia, en el que se sitúa la decisión del Consejo de Seguridad (Resolución 435/1978) de enviar a Angola una misión para verificar la salida del personal militar cubano (esta operación de mantenimiento de la paz —OMP— se denominó UNAVEM y en ella intervinieron las FFAA de España). También se envió a Namibia un Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el período transitorio (Resolución 632/1989), en el que también participó España, cuya misión era vigilar y apoyar el cumplimiento de las medidas del plan de independencia entre las cuales estaba el mantenimiento del cese el fuego y la celebración de unas elecciones libres.

Parecido marco político tiene la creación de ONUCA (Grupo de Observación de las NU para Centroamérica, a cuyo mando estuvo el Teniente

General español don Agustín Quesada): varios Estados, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua llegan a un acuerdo, conjuntamente con el Secretario General de la ONU, para la pacificación de la región y, de modo especial, de Nicaragua. Según la Resolución 644 (1989) que creó ONUCA, su misión es vigilar el cese de la ayuda a las fuerzas irregulares de la región y la no utilización del territorio de un Estado para egredir a otro. Además de las Fuerzas de ONUCA, desplegadas desde diciembre de 1989, desde julio de 1991 se inició la misión de ONUSAL con militares objetivos, pero dirigidos especialmente para El Salvador. En ambos contingentes ha habido una relevante presencia de las FFAA españolas.

Un caso algo diferente a todos los anteriores es el envío de una misión de observación a Haití, con el consentimiento del Gobierno haitiano, para vigilar la pureza del proceso electoral en 1990 (ONUVEH, desde octubre de 1990 hasta enero de 1991). Claro que, resulta sorprendente la inhibición de la ONU cuando se produjo el golpe de Estado que derrocó al Presidente Aristide.

En todos estos casos se dan unas características próximas: se trata de misiones de observación y vigilancia, pero no de separación de fuerzas (como en el Congo o Chipre o en otras misiones en conflictos internacionales); son misiones con un personal reducido y actividad relativamente concreta y dinámica. Su función no es la interpretación como durante la guerra fría a fin de paralizar un conflicto y evitar la confrontación entre las grandes potencias: su misión es activa y se les exige que cooperen para crear las condiciones para la solución de los conflictos y lograr un clima de tolerancia y respeto que asegure la conciliación nacional. Por ello, estas misiones son posibles en conflictos en los que las partes contendientes desean ponerles fin y desean esta presencia internacional que les ayuda a crear las condiciones para que la paz arraigue.

Estas OMP's han demostrado que han sido una forma eficaz para la ONU de contribuir al entendimiento entre las partes contendientes, cuando éstas buscan de buena fe una solución al conflicto armado interno pero no pueden crear por sí mismas las condiciones de confianza necesarias para superar el conflicto.

Otra actuación muy relevante ha sido el envío a Camboya en 1991, primero, de una misión preparatoria de vigilancia del cese el fuego y, después, en 1992 de un gran contingente de Fuerzas (más de 22.000 personas) que constituyen la Autoridad Provisional de las NU en

Camboya (APRONUC, Resolución 745/1992) encargada de desarmar a los contendientes y de conducir al país a unas elecciones libres en 1993. Se puede decir que se dan las circunstancias anteriores, salvo la dimensión de las Fuerzas desplegadas. Hay un entendimiento entre las Partes contendientes (el Gobierno de Kampuchea, los monárquicos del Príncipe Sihanuk, los jemeres rojos y el grupo anticomunista del Frente Nacional de Liberación del Pueblo Jemer —FNLPK—) y Estados interesados (Vietnam) cristalizado en los Acuerdos de París de 23 de octubre de 1991.

En todos estos conflictos armados internos el riesgo para la paz mundial era evidente, pues aunque se desvanecían las causas y las circunstancias de la política de bloques, en el interior de esas sociedades, ya fuera en África, en Asia o en América, persistían las causas endógenas del enfrentamiento civil (falta de democracia, violaciones masivas de los derechos humanos, miseria económica) y el mito o utopía ideológica había prendido hondamente entre el sufrimiento de esos pueblos. En todos esos conflictos la internacionalización era del dominio público: consejeros americanos y cubanos, además de la ayuda financiera y en armamento, en el conflicto de Centroamérica junto a la utilización del territorio de algún Estado para agredir otros. La presencia de tropas cubanas y sudafricanas en Angola. La presencia de tropas vietnamitas en Camboya y el apoyo de China a las fuerzas opositoras. Ciertamente, el caso haitiano no se puede decir que reuniera los riesgos de internacionalización.

Igualmente, en todos estos conflictos, como ya sucediera en los del Congo y Chipre, la ONU obtuvo el consentimiento del Gobierno establecido para llevar a cabo la operación de interposición o de prevención. Desde luego, lo que se puede constatar en estas operaciones es que el consentimiento del gobierno establecido ha jugado un papel importante; como ha señalado BENOUNA, hasta 1991 (acción en el Kurdistán iraquí) se consideraba necesario en la ejecución de tales acciones el consentimiento del gobierno, aunque la necesidad de obtener ese consentimiento no tenga fundamento en la Carta de las NU.

Ahora bien, el hecho de que todos estos conflictos armados internos supusieran un riesgo evidente para la paz mundial no llevó al Consejo de Seguridad a utilizar sus poderes coercitivos conforme a lo previsto en el artículo 2.7 de la Carta y al Capítulo VII. Ninguna de esas acciones toman como base jurídica intervenir, sin más, en un asunto interno de interés inter-

nacional por la amenaza a la paz y seguridad internacionales. Al contrario, dándose en casi todas esas circunstancias de riesgo para la paz mundial, cuando la ONU interviene en los conflictos internos citados lo hace **con el consentimiento** no sólo del Gobierno establecido, sino de la **otra** parte contendiente (las guerrillas y sus organizaciones políticas) para ayudarles a encontrar una solución al conflicto.

LAS ACCIONES DE LA ONU SIN EL CONSENTIMIENTO DEL GOBIERNO: ¿DEBER DE INJERENCIA?

El punto de inflexión en esta materia lo constituye la Resolución 688 de 5 de abril de 1991, adoptada por el Consejo de Seguridad relativa a la protección de la población kurda en Iraq. El Consejo de Seguridad constata la existencia de actos de represión perpetrados contra la población iraquí, incluidos los kurdos, ocasionando sufrimientos humanos de gran magnitud. El peligro para la paz y seguridad internacionales proviene, en opinión del Consejo, de la corriente masiva de refugiados hacia las fronteras de Turquía y de Iraq, los cuales habían hecho llegar al Consejo su inquietud, así como Francia.

Sin embargo, para algunos analistas estas alusiones al peligro para la paz mundial son un pretexto y la alusión al artículo 2.7 se justifica porque el Consejo recomienda la apertura de un diálogo entre el Gobierno y **todos** los ciudadanos iraquíes (G. GAJA). La verdadera razón y fundamento de esta intervención estribó en la violación masiva de derechos humanos y en el inminente y especial peligro para la vida de centenares de miles de personas huyendo por las montañas en condiciones climatológicas adversas y perseguidas por un ejército que acaba de sufrir una humillante derrota y utilizaba todos los medios bélicos a su alcance contra la población civil. Su incidencia en la paz mundial era sólo relativa, aunque no irrelevante, si lo comparamos con el peligro de aniquilación y de sufrimientos indecibles para la población civil. La violación masiva de los derechos humanos no es pues un asunto interno, sino por sí mismo de interés internacional que legitima la acción del Consejo, incida poco o mucho en la paz mundial.

Además, cuando se iniciaron estos hechos las organizaciones humanitarias internacionales ofrecieron sus servicios al Gobierno iraquí para ayudar a la población civil y proveerles de alimentos, servicios médicos, instalaciones para

su refugio, etc., y el Gobierno iraquí les negó la entrada. Cuando esto sucede, cuando un Gobierno no es capaz de ofrecer la ayuda necesaria a la población desasistida, tiene la obligación de aceptar los socorros internacionales. La Comunidad Internacional no puede quedar impasible ante la negativa de un Gobierno a asistir a su población (a la que directamente persigue y causa estos sufrimientos) y la negativa a admitir cualquier ayuda humanitaria internacional de organizaciones como el CICR o el ACNUR. El Consejo insistió en su Resolución 688 en que Iraq debía conceder a las organizaciones humanitarias acceso inmediato a todos los que necesitaren ayuda en todo el territorio de Iraq y encargó al Secretario General que organizase esa ayuda urgente entre la población desplazada, al tiempo que hacía un llamamiento a todos los Estados y organizaciones humanitarias para que contribuyesen a esas actividades de socorro. Varios Estados respondieron (incluso se adelantaron) a este llamamiento y enviaron socorros a la población kurda junto a la protección militar necesaria para proceder a la distribución de la ayuda humanitaria. Poco después tomaron el relevo a los contingentes nacionales (de Estados Unidos, Francia, Reino Unido, España, etc.) la operación PROVIDE CONFORT (abril de 1991) directamente coordinada por el Secretario General de la ONU.

LA ACTUACION EN EL CONFLICTO BALCANICO Y EN SOMALIA

El conflicto en la antigua Yugoslavia ha sido y es muy complejo. En su inicio, en las regiones de Eslovenia (donde apenas duró unos días) y Croacia en el verano de 1991, fue un conflicto armado interno; incluso lo seguía siendo en ese año a pesar del acuerdo de 27-11-1991 entre las autoridades federales y representantes de Croacia y Serbia de aplicar las disposiciones humanitarias relativas a la protección de las víctimas contenidas en los cuatro convenios de Ginebra de 1949 y en el Protocolo adicional I de 1977. Como es sabido, las partes contendientes en un conflicto armado pueden acordar aplicar normas más protectoras (artículo 3 común a los Convenios de Ginebra). También la Resolución 713 del Consejo de Seguridad de 25 de septiembre de 1991 mediante la que se decreta el embargo general y completo de armamentos, basada en el capítulo VII, sigue enmarcando el conflicto como interno, aunque

reconozca el derecho de los yugoslavos a decidir su futuro y exige una solución pacífica. Y pocos días después, a petición de las autoridades federales acuerda el envío de una OMP con la misión de vigilar el cese del fuego (la lista interminable de ceses del fuego), separar a las partes y distribuir la ayuda humanitaria; en estas Res. 721 y 724 de 27-11-91 y de 15-12-1991, respectivamente, ya habla de "partes yugoslavas" y de "pueblos yugoslavos". Pero a partir del 15-1-1992 Eslovenia y Croacia eran reconocidos como Estados independientes y posteriormente ingresaban en Naciones Unidas. El conflicto dejaba de ser, desde un punto de vista jurídico, un conflicto interno; por otra parte, las hostilidades fueron disminuyendo y se aumentó la presencia de Fuerzas de Protección (FORPRONU) con misiones de verificación y enlace.

Pero otro estallaba abruptamente y con una violencia y desprecio hacia la vida humana desconocida en Europa desde la Segunda Guerra Mundial: el conflicto en Bosnia-Herzegovina. Pero este conflicto, aun a pesar del reconocimiento internacional de Bosnia, es un conflicto aparentemente interno, pues es un enfrentamiento entre las comunidades étnicas en el interior de Bosnia, aunque con unos elementos claros de internacionalización por el apoyo de todo orden que ofrecen Croacia y, de forma especial, Serbia, a sus respectivos grupos étnicos asentados en Bosnia. Lo que importa del conflicto interno en Croacia, primero, como ahora en Bosnia es que ambos han puesto en serio peligro la paz en Europa. Claro que habría que señalar que no sólo la acción de NU, a través del despliegue de importantes contingentes en Bosnia, ha impedido la extensión del conflicto, además de salvar y asistir a las poblaciones aisladas, sino posiblemente la asistencia de la Comunidad Europea ha evitado los alineamientos seculares que el "avispero" de los Balcanes ha originado desde el siglo pasado. Mientras el Reino Unido y Francia por un lado, más Rusia, por otro, han desactivado sus tradicionales alianzas con Serbia, sólo Alemania ha mantenido operativas sus viejas alianzas con eslovenos y croatas (de Croacia o de Bosnia), propiciando un conflicto que bien pudo cooperar a evitar. Pero lo que es innegable es que la mitificación del nacionalismo en los Balcanes (en realidad, en cualquier parte) conduce a la intolerancia y al odio encarnizado.

Las acciones salvajes de las distintas facciones en Bosnia-Herzegovina llevaron al Consejo de Seguridad a aprobar la Res. 770 (1992) en la que se insta a los Estados a que tomen **todas las medidas necesarias** para facilitar, en co-

ordinación con las NU, el suministro de la ayuda por las organizaciones humanitarias a Sarajevo y todas las demás zonas de Bosnia en que sea necesaria. Esta Resolución prevé el despliegue de la fuerza armada de los Estados miembros de la ONU que estén dispuestos a desplazar tropas a fin de proteger y hacer llegar la ayuda humanitaria a la población civil. Esta Resolución, como la adoptada en el caso kurdo, se basa en los poderes del Consejo en caso de amenaza a la paz (capítulo VII de la Carta), a diferencia de otras Resoluciones sobre envío de contingentes en el marco de OMP's que no se fundan directamente en los poderes coercitivos del Consejo de Seguridad. Desde luego, nadie discute que la guerra de Bosnia es un conflicto armado internacional disfrazado de guerra civil y que amenaza la estabilidad de Centroeuropa. Otra puntualización que requiere la actuación de la ONU en Bosnia es la relativa a la petición del gobierno de Bosnia de ayuda (no así de las otras partes contendientes), lo que constituye un matiz diferente a la actuación en el caso iraquí (Kurdistán).

Otro caso paradigmático de la acción de NU en los últimos tiempos se da en el conflicto de Somalia. El Gobierno de Somalia solicitó al Secretario General y al Consejo de Seguridad que examinase su situación ante las pérdidas masivas de vidas humanas por el conflicto interno y el Consejo ordenó, fundando sus poderes en el capítulo VII (amenazas a la paz), el embargo general y completo del suministro de armas y equipos militares (Res. 733 de 23-1-1992). En esa misma resolución se pide a todas las partes respeto y cooperación con el personal enviado para suministrar ayuda humanitaria y respeto a las reglas de derecho internacional relativas a la protección de las poblaciones civiles.

Después se ha seguido toda una larga serie de resoluciones reiterando parecidos llamamientos en favor de las víctimas de este conflicto hasta que la presión de las conciencias, a las que no han sido ajenos los medios de comunicación y diversas organizaciones humanitarias, han llevado al Consejo de Seguridad a aprobar la Res. 794 de 3-12-1992 en la que constata la "indole extraordinaria" que había alcanzado esa tragedia humana y la exigencia de una respuesta inmediata y excepcional. Todo conflicto armado interno es trágico; pero los caracteres del conflicto somalí son algo más especiales que otros. Las partes contendientes son muy numerosas, enfrentadas entre sí, indisciplinadas y ajenas a normas elementales de comportamiento en el combate y con las víctimas. Se

venían apoderando de la ayuda humanitaria destinada a la población civil, que soportaba la sequía, las enfermedades, el hambre y la guerra misma ante la pasividad de las distintas bandas armadas. Los muertos por inanición eran decenas y decenas cada día.

Pues bien, el Consejo de Seguridad considera que esa situación de tragedia humana constituye una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales y legítima la acción emprendida en Somalia. Se observa que no es el conflicto armado en sí mismo, aunque éste indudablemente es el causante de la tragedia, el que mueve a la intervención del Consejo, sino el desprecio a la vida y a la dignidad de centenares de miles de víctimas. Son las violaciones generalizadas del derecho humanitario, los actos y amenazas de violencia contra el personal que participa lícitamente en las actividades de socorro humanitario: ataques deliberados contra no combatientes, envíos de socorros y vehículos, así como instalaciones de servicios médicos y de socorro, y la obstaculización de la entrega de alimentos y suministros médicos esenciales para la supervivencia de la población civil; el saqueo de suministros de socorro destinados a la población que sufre hambre, el ataque a aviones y buques que llevaban suministros de socorro humanitario y el ataque a las fuerzas de vigilancia de la ONU (ONUSOM, Res. 775/1992).

El Consejo concluye que esta situación es "intolerable" y que las medidas adoptadas hasta ahora no han dado la "respuesta adecuada a la tragedia" por lo que decide establecer las condiciones necesarias de un ambiente seguro para las operaciones de socorro. El consejo considera que la asistencia humanitaria es una condición previa para el objetivo último por el que debe velar: la paz, la seguridad y el orden público. Además de ordenar el cese el fuego de todas las partes, movimientos y facciones, se exige el fin a cualesquiera transgresiones de derecho humanitario, el respeto y la colaboración con los esfuerzos de NU, los organismos especializados y las organizaciones humanitarias, incluidas las fuerzas militares autorizadas a desplegarse en Somalia.

En efecto, el apartado 10 de la Res. 794 (1992), autoriza al Secretario General y a los Estados miembros, en consulta con aquél, para que empleen **todos los medios necesarios** a fin de restablecer cuanto antes un ambiente seguro para las operaciones de socorro en Somalia. Esa misma expresión ("todos los medios necesarios") fue la utilizada en la Res. 678 (1990) que autorizó a los Estados miembros

al uso de la fuerza para expulsar al invasor iraquí y restablecer la soberanía e integridad territorial de Kuwait. En el siguiente apartado apela directamente al envío de fuerzas militares **de los Estados** (a diferencia de las fuerzas de observación y vigilancia de la ONUSOM), así como al envío de otras contribuciones en efectivo o en especie. Es evidente, que a diferencia de la autorización para expulsar a Iraq de Kuwait, en esta Resolución sobre Somalia, como las relativas a Bosnia y al Kurdistan, el llamamiento a los Estados para que empleen los medios necesarios está estrictamente relacionado con la finalidad humanitaria: el despliegue militar autorizado es de protección de los convoyes de ayuda y de garantía de su distribución entre la población civil y, en modo alguno, autoriza a utilizar la fuerza contra las partes contendientes.

El fundamento de la autorización del Consejo para que los Estados envíen y desplieguen fuerzas militares en el territorio de otro Estado para asegurar la asistencia humanitaria, pudiendo hacer uso de la fuerza para tal fin —como ha sucedido en el caso somalí—, reside en el capítulo VII de la Carta. El Consejo enmarca esta autorización del uso de la fuerza y el despliegue de contingentes nacionales en Somalia en los poderes que los Estados le han reconocido en la Carta: es la institución que tiene la responsabilidad primordial de mantener la paz y seguridad internacionales, y la situación somalí, al transgredir ampliamente el derecho humanitario, constituye una amenaza a la paz.

Otro aspecto importante de esta Resolución es que no menciona el consentimiento o la autorización del Gobierno somalí (por otra parte, inexistente de facto o poco representativo). Ya he señalado que cuando actúa con fundamento en sus poderes en caso de amenaza a la paz (capítulo VII) el Consejo de Seguridad no necesita la autorización o consentimiento del Gobierno o de las partes contendientes; por el contrario, cuando se trata de OMP's la práctica del Consejo ha sido tener el consentimiento del gobierno y de las partes afectadas, incluso de otros Estados interesados, para proceder a las limitadas misiones de observación y vigilancia.

La acción de la ONU en Somalia, autorizando el despliegue de contingentes nacionales y el uso de la fuerza, tiene más semejanza (aunque los objetivos concretos no sean los mismos) con las acciones llevada a cabo en Kuwait (si bien, era un conflicto internacional) y en el Kurdistan iraquí. Precisamente estas tres acciones no fueron OMP's.

REFLEXIONES FINALES

El fundamento jurídico-político último de estas acciones de la ONU interviniendo en asuntos internos de los Estados reside en el denominado **deber de injerencia**. En efecto, el Consejo de Seguridad está demostrando en los últimos años que está dispuesto a utilizar sus poderes coercitivos adoptando resoluciones obligatorias, "en relación con asuntos que siendo, en principio, de la jurisdicción interna de los Estados, ponen en peligro la paz y seguridad internacionales por constituir violaciones graves de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario" (J. GONZALEZ CAMPOS, L. I. SANCHEZ Y M.P. ANDRES). Ahora bien, como señalan estos autores, el titular de ese deber de injerencia no son los Estados, no es un derecho individual de los Estados a intervenir militarmente por razones humanitarias. Semejante actitud generaría un riesgo gravísimo para la paz y la seguridad internacionales y una violación de la Carta. El titular de ese deber de injerencia es el Consejo de Seguridad, pues a este órgano la Comunidad internacional ha confiado la responsabilidad del mantenimiento de la paz y le ha dotado de los poderes de carácter obligatorios necesarios, incluido el uso de la fuerza.

El deber de injerencia responde a una nueva doctrina filosófica, política y jurídica que pone en cuestión una concepción sacralizada de la soberanía nacional. Desde hace ya bastantes décadas, a lo largo de este siglo XX, se viene consumando un proceso de erosión de la soberanía. Frente a la interdependencia política, militar, económica, social y cultural a la que este siglo, y muy especialmente desde 1945, nos ha habituado, principios como el de no intervención en los asuntos internos o no injerencia resultan meros conceptos apriorísticos alejados de una realidad solidaria y cooperativa.

Ya nadie sostiene que la soberanía es un valor absoluto al que deba sacrificarse la dignidad y la vida humana y pueda paralizar el juicio y la acción internacional. La soberanía es un valor relativo, que se justifica y merece respeto cuando sirve a valores superiores a la soberanía misma: el respeto y la protección de la vida y la dignidad humanas. La soberanía, la integridad territorial y la independencia de los Estados son principios que decaen cuando los poderes públicos en ese Estado son incapaces de impedir las violaciones masivas los derechos humanos o son los mismos poderes públicos los que llevan a cabo esas transgresiones llegando a situaciones intolerables.

Es asimismo extraordinariamente relevante que un denominador común de todas las acciones llevadas a cabo por NU, ya sea en el Congo, en Chipre, en Nicaragua, en El Salvador, en Camboya, en Iraq, en Angola, en Bosnia o en Somalia, haya sido hacer respetar los derechos humanos, el derecho a la vida misma como condición previa a la pacificación de sociedades enfrentadas sangrientamente. El respeto a la vida y a la dignidad humanas son el caldo de cultivo imprescindible en el que germina la paz y la seguridad internacionales.

Naturalmente, no se puede ocultar que el Consejo de Seguridad no ha intervenido con la misma audacia en todas las ocasiones en las que se han producido transgresiones masivas al derecho internacional humanitario o de los derechos humanos. Ya señalé cómo desde 1945 la escisión ideológica y su secuela, la política de bloques, impidió la acción eficaz del Consejo de Seguridad, dado que su autoridad y eficacia se asienta en el consenso de las cinco grandes potencias a fin de evitar que la Organización sea utilizada parcialmente. Sólo cuando en el Consejo se obtienen nueve votos favorables (incluidos los de los cinco grandes) del total de quince puede adoptar este tipo de decisiones obligatorias basadas en el capítulo VII de la Carta.

Por otra parte, aun contando con el entendimiento actual de las grandes potencias, sería imposible materialmente que el Consejo interviniese en todos los conflictos armados internos existentes en la actualidad (casi una treintena). El criterio que está guiando su intervención es el de la violencia sobre la población civil.

Posiblemente en otras actuaciones del Consejo relativas a asuntos internacionales se puedan constatar la interferencia de intereses estratégicos de las grandes potencias, de modo que la intervención armada de la Organización tiene lugar cuando los propósitos de las NU coinciden con los intereses de alguna de las grandes potencias. Pero yo creo que en los conflictos armados internos en los que ha intervenido o ha enviado fuerzas su actuación ha estado plenamente justificada. Es más, si acaso se le debe reprochar a la ONU y a los propios Estados miembros la tardanza y el exceso de prudencia para acudir en socorro de la población civil somalí; es verdad que la ONU esperó a que dieran fruto los esfuerzos de otras organizaciones regionales como la OUA, la Liga Árabe o la Conferencia Islámica. Pero además la ONU no dispone, como es bien sabido, de fuerzas propias, la OMP propia de la ONU enviada a Somalia fue insuficiente y se ha demostrado que se

precisaba de un enorme contingente de tropas (como el enviado por Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Italia) para garantizar el respeto a las normas humanitarias habida cuenta la situación de fraccionamiento de las bandas armadas contendientes. Y la ONU depende en último término de sus Estados miembros y de la voluntad de éstos de poner sus Fuerzas Armadas a disposición de los propósitos de la organización: sólo cuando hubo un Estado, EEUU, dispuesto a enviar un gran contingente la Organización pudo actuar.

Finalmente, cabe señalar que la acción de la ONU en los conflictos armados internos que provocan innumerables violaciones de los derechos humanos de la población civil y de las restantes víctimas del conflicto (los propios combatientes cuando son hechos prisioneros, los heridos) es tributaria de una vieja idea que anima al Derecho Humanitario Bélico: los principios de humanidad.

En la sentencia sobre el **Estrecho de Corfú** (1949), controversia que enfrentaba a Albania contra el Reino Unido, el Tribunal Internacional de Justicia recordó que existen "ciertos principios generales y bien reconocidos, tales como las consideraciones elementales de humanidad". Este mismo Tribunal, en 1986, en la sentencia **Nicaragua c. Estados Unidos** ("Actividades militares en Nicaragua y en contra de Nicaragua"), volvió a reiterar la necesidad de respeto

a los principios de Derecho Internacional Humanitario, que son una concreción rigurosa de las "consideraciones elementales de humanidad". Además, el artículo 1, común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, se aplica tanto a conflictos armados internos como internacionales y exige a los Estados respetar y **hacer respetar** dichos convenios en toda circunstancia. Esta segunda obligación de vigilancia y acción sobre la aplicación por otros Estados se viene impulsando a través del CICR y sus llamamientos a los Estados para que se interesen por las transgresiones cometidas en Estados afectados por conflictos armados internos. Esto es así porque las normas humanitarias son obligaciones incondicionales asumidas frente a todos los Estados, frente a la Comunidad internacional en su conjunto. El Estado en el que tiene lugar el conflicto armado interno tiene el deber de aceptar que otros Estados se interesen por la aplicación de las normas humanitarias mínimas (el artículo 3 común a los cuatro convenios).

Precisamente, a las sociedades de bienestar de nuestros días hay que reprocharles no tanto la injerencia en los asuntos internos de los Estados víctimas de una guerra civil cuanto la pasividad con que numerosos Estados y pueblos conviven con las matanzas y actos de salvajismo de numerosos conflictos armados internos. La **indiferencia**, que no la injerencia, parece ser la regla de conducta de los Estados y los pueblos ante los conflictos armados internos. ■

EL ROMPECABEZAS DE LA SEGURIDAD EUROPEA

PEDRO PITARCH BARTOLOME

Teniente Coronel de Infantería DEM
Vocal Asesor del Gabinete de la Presidencia del Gobierno
Master en Relaciones Internacionales

Si hacemos caso a las experiencias del siglo, habrá que concluir que la paz no es la condición natural del continente europeo; ¿por qué entonces habría de serlo ahora? Desde una perspectiva eurocéntrica esa pregunta tiene una difícil respuesta. Si bien al comienzo de la presente década y con la guerra fría dando sus últimas boqueadas, en grandes sectores de las sociedades de Europa occidental se acarició la idea de un futuro y prolongado periodo de paz y estabilidad en el continente, tres años después de la caída del Muro de Berlín aquella percepción y aquel deseo se han visto defraudados por los hechos: la conciencia de seguridad no es ahora mayor que entonces.

PASADO: EL ORDEN PREDECIBLE

En Yalta, en 1945, las grandes potencias del momento diseñaron e impusieron un orden que desde esa fecha y hasta finales de los 80 ha regido el mundo de las relaciones internacionales. Dicho orden —seguramente injusto, pero indudablemente estable— respondía en su orgánica a lo que Kaplan en la teoría de los sistemas denomina "sistema bipolar flexible". Régimen que, como modelo analítico, se caracteriza por la existencia de dos bloques, encabezado cada uno de ellos por un actor nacional, así como por la de actores nacionales no integrados en los bloques, y la de un actor universal que trata de jugar un papel atenuador. En el orden de Yalta esos actores estaban

materializados, respectivamente, por los Estados Unidos y la URSS (cabezas de bloque), el grupo de los países neutrales y no alineados y, por último, las Naciones Unidas (actor universal). Por lo que respecta a Europa Occidental, tal orden internacional abocó a unas políticas de seguridad que reposaban sobre cuatro asunciones, quizá algo maniqueas, pero de indudable valor como factores de estabilidad. Tales fueron: la existencia de una amenaza masiva y perfectamente definida, materializada por la Unión Soviética y sus satélites; la capacidad de un instrumento de defensa, la OTAN, creado para disuadir y en su caso dar la adecuada respuesta a la amenaza; el convencimiento de un riesgo nuclear compartido entre europeos y norteamericanos, y, por último, la aceptación de la división del continente europeo como un hecho irreversible.

Pues bien, un repaso al escenario actual lleva a concluir que prácticamente todo lo anterior ha desaparecido o se encuentra en una profunda crisis. Por un lado, y centrandolo en el análisis de la orgánica del sistema creado en 1945, hay que reconocer que la desintegración de la Unión Soviética ha dejado a los Estados Unidos como única potencia hegemónica a nivel global; la cuestión añadida está en saber si tal situación puede prolongarse indefinidamente, ya que los indicadores económicos no parecen apoyar esa posibilidad. Además el actor universal, las Naciones Unidas, no responde en sus términos de referencia a la presente situación internacional como lo evidencia, por ejemplo, que Alemania y Japón (los perdedores de la II Guerra Mundial y grandes potencias actuales, al menos en términos económico-financieros) no tengan un asiento permanente en el Consejo de Seguridad. Tal situación lleva a pensar en una ineludible y profunda revisión de la orgánica de Naciones Unidas de imprevisibles resultados. Hay que añadir, por último, que el papel y la función desarrollados por el grupo de los países neutrales y no alineados ha perdido relevancia al desaparecer su referencia esencial: la política de bloques.

Por lo que respecta a los factores de la estabilidad europea, la mutación también es evidente. En primer lugar, la amenaza para Europa Occidental representada por el Pacto de Varsovia ha desaparecido, si bien ha sido reemplazada por un vacío de poder y una situación de inestabilidad crónica tanto dentro como en la periferia de Europa, cuyas manifestaciones más notables serían el conflicto yugoslavo, los de la región transcaucásica y los contenciosos en la zona báltica. En segundo

lugar, la Alianza Atlántica, al perder la razón esencial para la que fue creada, también ha sido tocada. La OTAN, en los últimos años y ya sin el "pegamento de seguridad" que suponía la URSS, ha venido realizando un gran esfuerzo de adaptación al nuevo escenario y de ahí, por ejemplo, el nuevo concepto estratégico aprobado en la Cumbre Atlántica de Roma de noviembre de 1991 y las nuevas estructuras de mandos y de fuerzas. No obstante, y en opinión de muchos analistas, tal transformación difícilmente puede rediseñar una alianza que se enfrenta de forma solvente a algunas realidades del presente: a la dificultad formal para actuar "fuera de área" hay que añadir que las capacidades defensivas de la Alianza son irrelevantes a la hora de afrontar los problemas étnicos o religiosos, que están en la raíz de los conflictos que actualmente se dirimen en el continente. En tercer lugar, la presunción de un riesgo nuclear compartido por europeos y norteamericanos también va perdiendo credibilidad. La disminución del volumen de fuerzas norteamericanas estacionadas en Europa, junto con los acuerdos de reducción de armas nucleares alcanzados entre Estados Unidos y Rusia, constriñen el problema de la confrontación nuclear entre ambas potencias a una posibilidad remota, abriendo, eso sí, la de un difuso riesgo nuclear, consecuencia de la desintegración de la ex URSS y del presumible asociado descontrol de armas nucleares y tecnologías asociadas. Tal riesgo procedería de países menores que, inicialmente, podrían utilizar vectores capaces de alcanzar Europa; resulta más difícil pensar que también llegasen hasta el territorio de los Estados Unidos. Por último, la irreversibilidad de la división continental entre bloques se ha esfumado, como resulta obvio.

Es por todo ello que el escenario internacional del presente ya no responde al orden de Yalta. En ausencia de éste se ha instalado el desorden, si bien un efecto meramente inercial transluce una cierta y frágil sensación de estabilidad global que, poco a poco, va desmoronándose.

PRESENTE: ¿EL OCASO DE LA LOGICA?

Sin embargo, lo más sorprendente del escenario no hay que buscarlo tanto en los hechos por sí mismos como en la vertiginosa rapidez con que éstos se han producido. En los últimos tres años hemos asistido —impotentes— a una aceleración de la historia desconocida hasta ahora, que ha impedido (y todavía dificulta) el

ejercicio del análisis sosegado y profundo que requieren los fenómenos complejos. De esta manera, la efervescencia diplomática en desarrollo, que trata de atajar y controlar el presente desorden, se muestra muchas veces incapaz de obtener éxitos que vayan más allá de lo meramente formal. Sin compartir plenamente la apocalíptica visión del famoso articulista norteamericano John Naisbitt, quien prevé un futuro de plagas: superpoblación, crisis energética, sida, agujero en la capa de ozono, control informático, mutación genética, efecto invernadero, hambre, pobreza, cáncer y desertización, lo cierto es que la caída del comunismo ha traído consigo la liberación de fuerzas que, anteriormente comprimidas por la confrontación ideológica, ahora tienen la posibilidad de manifestarse en toda su intensidad. La crisis del Golfo, los conflictos regionales en la Europa Oriental, el yugoslavo y la ebullición norteafricana no son más que meras muestras de ello.

Esa realidad ha llevado el problema de la seguridad al desbordamiento de todo lo predecible hace unos pocos años, tanto en el ámbito de los principios como en el de las estructuras y en el puramente geográfico. En el campo de los principios, por ejemplo, algunos que en el Acta Final de Helsinki (1975) parecían muy sólidos, tales como el de la no injerencia o el de la integridad territorial, son imposibles de reconocer en la actividad internacional en el presente conflicto en el área balcánica. Por el contrario, empieza a abrirse camino un nuevo principio, el del "derecho de asistencia" que, sin embargo y de forma estatutaria, no está contemplado por el derecho internacional anterior. Este principio —de problemático futuro y consecuencias— ha sido el que ha dado base moral a las recientes operaciones humanitarias en Irak o en Somalia, y que está de plena actualidad en nuestro país por la participación de fuerzas españolas en las operaciones de paz de las Naciones Unidas en Yugoslavia (UNPROFOR ampliado). Se oye además claramente el chirrido que produce la confrontación de principios cuyos límites comunes son difíciles de deslindar: soberanía, autodeterminación, integridad territorial, derechos de las minorías.

En el ámbito de las estructuras, la verdadera complicación del tema de la seguridad surge al comprobar que, al contrario de lo que sucedía en el orden de Yalta, en el que la capacidad defensiva (o si se quiere, el pilar militar) era determinante, ahora cualquier aproximación sería al problema de la seguridad debe abarcar una serie de pilares de igual o incluso mayor importancia en algunos casos que el meramente

militar. Tales serían, por ejemplo, el político, el económico, el financiero o el psicológico.

En el orden geográfico la mutación también ha sido importante. El incierto futuro de la denominada Comunidad de Estados Independientes y sus relaciones con los estados post-URSS que no han querido integrarse en ella, así como los conflictos étnicos presentes y futuros en Europa Oriental, y la emergente realidad multipolar norteafricana o el endémico y renovado desorden de Oriente Medio, muestran que toda la periferia europea es un irradiante cordón de inestabilidad, que desde el Ártico y a través de Europa Oriental, los Balcanes, Oriente Medio y el Norte de África llega hasta el Atlántico. Y tal cordón es percibido en Europa Occidental —la percepción es una idea central en el concepto de seguridad— como fuente de riesgos. En suma, la esencia del cambio reside en la pulverización de la idea (que no resistió el contraste con la crisis del Golfo) según la cual los conflictos geográficamente alejados de Europa son ajenos a los europeos.

En el terreno de las realidades, una característica del presente escenario viene determinada por la escasa lógica de muchos de los fenómenos que se vienen produciendo. Asistimos a la emancipación y a la integración en el seno de la comunidad de naciones de algunos países sobre los que el frío análisis plantea serias dudas sobre su viabilidad, tanto en términos políticos como económicos y sociales. Estados, en definitiva volátiles, que no han tenido ni tienen (y previsiblemente tampoco tendrán) el tiempo necesario para desarrollar, en condiciones de libertad política y de economía de mercado, una integración poliétnico-religiosa que les evite una inestabilidad crónica.

Resulta también flagrante la oposición de dos lógicas, la económica y la política, que empieza a manifestarse de manera alarmante en diversas zonas del núcleo continental. La primera aboga por la globalización, la interdependencia y la integración. La segunda, la lógica política, apunta hacia la fragmentación; el divorcio de checos y eslovacos (y es que como afirma Margaret Thatcher "la lección del siglo es la desintegración de los países contruidos de forma artificial"), o el rechazo danés al Tratado de Maastricht, como consecuencia de una profunda desconfianza en el supranacionalismo, serían ejemplos de ello. La creciente tentación separatista en Bélgica (por no rebuscar en otros pagos), donde una reciente encuesta realizada por el diario "De Standaard" indica que más del 30 por 100 de la población flamenca es favorable a la independencia de su región, sería

otro. Acompasar ambas lógicas (económica y política) y hacerlas compatibles es quizá el más sensible reto del presente rompecabezas europeo.

Abundando en el tema, otra situación que no responde a los principios de la lógica es la que se produce en el orden defensivo en el contexto occidental. Frente a la lógica anglosajona de los que abogan por el mantenimiento de la OTAN como único y contrastado marco de seguridad en Europa (basándose en la credibilidad de la Alianza Atlántica como instrumento defensivo desde su fundación), se opone la de aquellos otros que consideran que si la OTAN no puede cumplir la función esencial para la que fue creada como consecuencia de la desaparición del Pacto de Varsovia, tal instrumento de seguridad y de defensa debe ser reemplazado por otro genuinamente europeo aunque se admita que éste, inicialmente, sea más débil.

Por último, y sin pretender agotar el tema, no parece existir tampoco una relación lógica entre el hecho de que en febrero del 92 los representantes de los Doce firmaran en Maastricht el Tratado de la Unión Europea y el rechazo a dicho Tratado suscitado pocos meses después en amplios sectores sociales europeos como lo atestiguan, por ejemplo, el resultado del referéndum danés o incluso el del francés, o el debate sobre el tema en el seno de la sociedad británica. En otras palabras, no parece muy lógico que hace unos meses el proceso de asociación europea pareciera irreversible y ahora se cuestione de forma tan audible. El presente esfuerzo político que los gobiernos comunitarios están realizando para hacer entender a sus respectivas sociedades el verdadero alcance de lo acordado en Maastricht responde a la necesidad de resolver esa ilógica ecuación.

FUTURO: TRES ESCENARIOS Y UN DENOMINADOR COMUN

El flagrante desequilibrio entre ideas y realidad es algo que debe resolverse mejor antes que después. Lo contrario, es decir, el desorden indefinido, conduciría a un proceso centrífugo de renacionalización política y de búsqueda de las viejas recetas que dieron lugar a muchas de las más perversas experiencias del siglo. Es urgente, por tanto, rescatar a la lógica de su presente naufragio como premisa inexcusable hacia la estabilidad. El tema no es fácil y, por tanto, las opiniones abarcan una amplia gama. En el orden de las ideas se pueden aislar tres grandes vías de pensamiento o visiones sobre

el futuro de la seguridad continental: realista, liberal e institucionalista.

En términos de realismo político, en el que la fe en los órdenes bipolares y el pesimismo antropológico constituyen dos notas características, el futuro de las relaciones internacionales es muy incierto y peligroso. Las rivalidades étnicas y el creciente auge de los nacionalismos propiciarán, de forma sistemática, conflictos regionales e incluso guerras en la periferia europea, situaciones frente a las cuales los instrumentos de disuasión tradicionales serán incapaces de atajarlas. Quizá el gran peligro, desde una perspectiva realista, sea retomar el "síndrome de 1914" y que, de esa forma, algunas potencias occidentales se involucren en las disputas de otros pueblos, dando lugar a la aparición de coaliciones basadas en solidaridades étnicas o religiosas. El conflicto yugoslavo en el que, por ejemplo, Grecia y Turquía manifiestan posturas encontradas sería un incipiente ejemplo de ello. (Habría que ver qué pasa si ese conflicto se extiende, como no es absurdo pensar, a la zona de Kosovo o a la de Macedonia.)

Henry Kissinger escribía en "The Washington Post" el 3 de diciembre de 1991: "La vitalidad económica se convertirá en un elemento tan importante del poder nacional como la fuerza militar. El poder será el nexo de los activos político, militar y económico". Desde esta perspectiva, y en un enfoque realista puro, la conducta de Alemania es una de las claves del futuro de Europa. Como corolario de la unificación, y a pesar de coyunturales dificultades económicas derivadas de aquélla, Alemania se ha confirmado como potencia económico-financiera hegemónica en el continente (una muestra de ello es el desorden en el Sistema Monetario Europeo, iniciado en el verano de 1992, que muchos atribuyen a intereses genuinamente alemanes). En esta visión la actitud alemana a finales de 1991 con respecto al reconocimiento de las repúblicas ex yugoslavas, imponiendo a sus socios comunitarios una situación de hechos cuasi consumados, junto con el reverdecimiento de focos racistas, xenófobos y neonazis, vuelve a recordar ese nacionalismo germánico y agresivo "causante" de dos guerras mundiales en este siglo. La gran pregunta es ésta: ¿qué podría evitar que la nueva Alemania, si así lo quisiera ésta, se dotara del último símbolo de la soberanía nacional de nuestros tiempos, esto es, de armas nucleares?

Por su parte, la visión liberal interpreta el desorden periférico a Europa como las últimas consecuencias de la guerra fría, y no como la

derivada de la ausencia de ésta. Son las dos superpotencias del orden de Yalta, por tanto, las que dan origen y desarrollo a tales conflictos como manifestaciones de un antagonismo recíproco que, si bien superado por el desplome del comunismo, ha dejado a la periferia europea en un estado de tensión político-económico-social que el remedio liberal relajará con el tiempo.

Lo liberal establece una relación causal entre la organización interna de los estados y su comportamiento en el ámbito internacional, de tal forma que califica a los sistemas democráticos occidentales como extremadamente renuentes a comportamientos agresivos; únicamente cuando se ven amenazados de forma cierta es cuando los países democráticos recurren al uso de la fuerza para defenderse. En definitiva, si se propicia el establecimiento y la profundización en toda Europa y en su periferia de regímenes de corte democrático liberal, la estabilidad, la paz y la cooperación internacionales serán sus obvias consecuencias. (No obstante, y de momento, la posibilidad de sentar las bases de una estabilidad transportable de Oeste a Este y de Norte a Sur parece que va perdiendo la partida con lo inverso.)

En clave liberal también Alemania constituye una referencia obligada, pero con un sentido más positivo que el que arroja el análisis realista. Se piensa que durante 45 años la República Federal Alemana (RFA) se ha empapado de los valores de la democracia liberal, y que es este sistema político, precisamente, el que ha permitido a ese país situarse en el mayor nivel de renta per cápita de Europa. Después de la unificación, la extensión a la otrora República Democrática Alemana de las instituciones políticas, económicas y sociales logradas por la ex RFA va a responder a un proceso lógico, ordenado y generador de estabilidad para el pueblo alemán y sus vecinos.

La tercera vía de pensamiento, la más novedosa, es la que prevé el futuro de las relaciones internacionales en clave institucionalista. Interpreta que solamente a través de "un marco de instituciones entrelazadas y complementarias", tales como la OTAN, la CSCE, la CE y la UEO, puede lograrse un clima de seguridad, estabilidad y cooperación entre estados. Atribuye a tales instituciones funciones preventivas y de control de las tensiones que, en ningún caso, son descartadas en un continente como el europeo sometido a tan bruscos cambios. Apurando el límite, Dieter Senghaas en "Europa 2000" llega a desarrollar un elemental diseño para mantener la paz durante el período de transición hacia

una Gran Europa que abarcaría desde San Francisco a Vladivostok.

En clave institucionalista la ONU debería verse reforzada en sus funciones moderadoras y atemperadoras de tensiones. La OTAN debería recuperar un papel político más activo, algo disminuido últimamente como consecuencia de la ausencia de conflicto Este-Oeste, ampliando así el número de sus miembros y extendiendo su área de cobertura a Europa Oriental. La CSCE se conformaría como el foro esencial para la disuasión y el consenso sobre los problemas de seguridad comunes al conjunto del continente, al tener en su seno tanto a los EE UU como a Rusia. Naturalmente, y desde una perspectiva eurocéntrica, es en la CE y la UEO donde la clave institucionalista pone su mayor acento. Maastricht supone, por tanto, un gran paso hacia adelante en el proceso integrador europeo, y un fundamento político esencial en el ámbito de la seguridad y la defensa, al concluirse en el Tratado de la Unión que "la UEO forma parte integral del proceso de desarrollo de la Unión Europea".

En este orden de ideas también la óptica institucionalista reserva a Alemania un papel central en la profundización de la asociación europea. Y ello no solamente por su inevitable potencia política y económica, que hace a ese país ineludible motor de todo el conjunto, sino también como un medio seguro de anclar a Alemania al resto de Europa, evitando o matizando el resurgimiento de tentaciones geopolíticas autónomas que dieran al traste con lo logrado desde la creación de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero.

¿Cuál de las tres visiones imperará en el futuro? Quizá la tres en alguna medida tengan su hueco, de la misma forma que hoy coexisten maneras del viejo orden en el presente desorden. Siendo perverso que el pasado nos alcanzase de forma plena, al fin y al cabo y como decía recientemente el historiador norteamericano William Plaff hay que "reconciliar el presente con el pasado puesto que el presente no es nunca totalmente nuevo". De cualquier forma, el denominador común en las tres ópticas tiene un nombre clave: Alemania, país que, por otra parte, viene mostrando de forma reiterada su voluntad integradora en el seno de la Comunidad Europea. Esta, por tanto, será la referencia esencial en un futuro orden europeo, sea de una velocidad, de dos o de dieciocho.

Si conceptual y genéricamente se puede entender por orden la disposición de las cosas en una dimensión concreta y siguiendo unas

reglas previamente establecidas, esto excluye la utopía de un orden internacional por generación espontánea. Y es aquí donde hay que buscar la razón última del intento de profundización en la relación europea del Tratado de la Unión acordado en Maastricht: intento capital de respuesta a la nueva situación de Europa creada por el vertiginoso fin de la guerra fría. Muy acertadamente Edgar Morin escribía en el diario "Le Monde" el pasado 10 de noviembre: "El destino de los años a venir se juega en la lucha entre las fuerzas de dislocación, disjunción, ruptura, conflicto y las fuerzas de asociación, unión, confederación, federación". Si se acepta esa tesis, entonces habrá que concluir que no puede dejarse al socaire de las fuerzas desintegradoras que "campan por sus respetos"

la ardua tarea de configurar un nuevo orden en el continente que traiga más entendimiento, más cooperación y más solidaridad. Resulta necesario un esfuerzo de perseverancia en los ideales europeos con la mira puesta en la consolidación de lo hasta ahora alcanzado. Y ello sin perjuicio de retocar lo que sea preciso para no poner en peligro el objetivo final. A este respecto, y como respuesta adelantada a la pregunta inicial de este artículo, el Presidente González decía en el Reichstag berlinés con ocasión de las honras fúnebres por Willy Brandt: "Hoy, conseguida la unidad alemana y a punto de dar un nuevo paso en la Unión Europea, algunos todavía cuestionan lo uno y lo otro. ¡Como si la historia no nos enseñara que no podemos olvidar sus pasajes más dolorosos!".

LA POLITICA EXTERIOR ESPAÑOLA Y LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

CARLES CASAJUANA PALET

Director General del Gabinete
del Secretario General de
Política Exterior

ESTA exposición debe considerarse más como un punto de partida y una aproximación al tema que como una conclusión o balance cerrado.

1. Se trata de un tema extremadamente vivo. Basta hojear un periódico para comprobarlo. UNPROFOR. UNOSOM. En menor grado: MINURSO, ONUSAL.

2. La primera idea que quiero plantear puede parecer una obviedad: Se trata de subrayar la importancia que tiene para nuestra política exterior (y no sólo exterior) la participación activa española en los esfuerzos colectivos de la Comunidad Internacional en favor de la paz mundial.

Cuando se elabore la historia de nuestra política exterior durante los últimos años, desde el inicio de la etapa democrática, se citarán con toda seguridad el ingreso en la CE, en la OTAN y en la UEO como hitos fundamentales de la plena inserción de nuestro país en la escena internacional. Lo son, es evidente. Pero no debería sorprendernos que se mencionara también, a otro nivel, la incorporación de España a los esfuerzos colectivos en favor de la paz, fruto y a la vez vivo exponente de esta inserción. Se trata de un elemento muy relevante de la nueva política exterior española, una de las más significativas manifestaciones del papel que

nuestro país desempeña en la escena internacional.

3. Entre los factores que han hecho posible la participación española en estos esfuerzos, cabe mencionar:

- La decidida voluntad política de asumir plenamente nuestras responsabilidades en el seno de la Comunidad Internacional.
- El peso creciente de España en los foros internacionales.
- El papel cada vez más activo que España viene asumiendo en los diversos sectores de actividad de las Naciones Unidas.
- El profundo cambio y modernización de nuestras Fuerzas Armadas, que constituyen un elemento importantísimo de nuestra participación en los esfuerzos por la paz.

4. Se habrán dado cuenta de que no hablo de OMPS, sino de esfuerzos colectivos en favor de la paz. Y es que éstos son más amplios, no se limitan a las OMPS. Incluyen también, por el contrario, políticas y actuaciones de orden muy diverso, destinadas:

- A evitar el estallido de un conflicto potencial antes de que se produzca (diplomacia preventiva).
- A facilitar a las partes en un conflicto el diálogo y la negociación para hallar una solución a sus diferencias (establecimiento de la paz).
- A asentar la paz sobre bases sólidas (consolidación de la paz).

En algunos casos, estas actuaciones son complementarias al desarrollo de OMPS; en otros, previenen precisamente que las situaciones potenciales de crisis degeneren en conflictos abiertos que demanden el establecimiento de una OMP.

Por ello, antes de abordar el tema concreto de las OMPS, creo preciso referirme, aunque sea brevemente, a la política española en este campo, es decir, a nuestra participación en procesos de establecimiento de la paz y al desarrollo de políticas de tipo sectorial que gozan cada día de mayor peso en el conjunto de nuestra política exterior y que hoy (siguiendo el esquema propuesto por el Secretario General de las Naciones Unidas en su magnífico Programa de Paz, del que sin duda les habrán hablado ya) pueden ser consideradas como parte esencial de los esfuerzos de prevención de conflictos y de consolidación de la paz.

5. Comenzaré por la participación española en labores de establecimiento de la paz, es

decir, en aquellas acciones y actuaciones destinadas a facilitar a las partes en un conflicto el diálogo y la negociación para hallar una solución viable y duradera a sus problemas.

Algunas de estas actuaciones son públicas y notorias, mientras que otras son confidenciales, sea por petición de las partes o porque en su confidencialidad reside el éxito de la misma. Yo quisiera referirme aquí, brevemente, a dos contribuciones españolas, que han tenido una especial repercusión en todo el mundo, dado que se trata de viejos conflictos, de conflictos enquistados o en vías de enquistarse. Me refiero a nuestro papel como sede de la Conferencia de Paz para Oriente Medio y nuestra actuación en relación con el sangriento conflicto de El Salvador como "país amigo" del Secretario General de las Naciones Unidas.

6. Madrid, sede de la Conferencia de Paz para Oriente Medio.

No es este el momento de hacer una exposición detallada del largo proceso que desembocó en la Conferencia de Paz para Oriente Medio (CPOM). Pero me parece interesante señalar que, desde el precedente de la Conferencia de Ginebra de 1973, hasta la CPOM en Madrid, fueron muchos los esfuerzos e iniciativas que fracasaron en el camino. Ello nos dará una idea clara de la importancia que ha tenido la CPOM de Madrid.

El hecho de que se celebrara en Madrid no fue casual, sino producto de la buena imagen y del respeto que la política exterior española tiene y merece a todas las partes implicadas.

- España tiene muy buenas relaciones con todas las partes en el conflicto: israelíes, palestinos, sirios, jordanos, libaneses.
- España tiene también excelentes relaciones con los dos copatrocinadores, EEUU y la Unión Soviética (hoy Rusia).
- La política y la diplomacia españolas en relación con el Oriente Medio han sabido ganarse la estima y el respeto de todos.

Todo ello fue decisivo a la hora de escoger Madrid como Sede de la Conferencia, y a nadie se le escapa que el país anfitrión nunca es un mero organizador físico, sino que debe realizar delicadas labores diplomáticas, a todos los niveles, para que la Conferencia se realice sin problemas, llegue a buen fin y, en la medida de lo posible, obtenga resultados positivos.

7. España, "país amigo" del Secretario General de las Naciones Unidas en El Salvador. En El Salvador nuestro país no sólo está teniendo una participación relevante en ONUSAL, sino

que está desempeñando también un importante papel en el proceso de paz.

Junto con Venezuela, México y Colombia, España forma parte del llamado grupo de "amigos" del Secretario General de las Naciones Unidas. La tarea de los "países amigos" consiste básicamente en utilizar su capacidad de influencia ante las partes para apoyar la labor de buenos oficios desempeñada por el Secretario General y contribuir así a que el proceso de paz en El Salvador, entre el gobierno y el FMLN llegue a buen término, mediante la cabal ejecución de los Acuerdos de Paz.

Estos incluyen cláusulas relativas a un amplio abanico de temas (reestructuración Fuerzas Armadas, desmovilización combatientes FMLN, creación nueva policía nacional civil, establecimiento cauces para participación política FMLN, reforma sistema judicial y legislación electoral, etc.). Se trata ni más ni menos que de poner fin a una larga y cruenta guerra civil y de sentar las bases para la reconstrucción del país y para el establecimiento de un marco democrático de convivencia.

Puede decirse, sin exageración, que gracias a los esfuerzos de los "países amigos" el proceso de paz en más de una ocasión no descarriló. Así lo han reconocido tanto las dos partes como el propio Secretario General.

8. Participación en esfuerzos colectivos para la prevención de conflictos y la consolidación de la paz. Las acciones políticas, militares o de otro tipo que pueden realizarse en este marco son múltiples:

- Desarme y control de armamentos.
- Asistencia humanitaria.
- Ayuda a los refugiados, así como la reincorporación de desmovilizados y desplazados.
- Revitalización de zonas devastadas.
- Política consular, especialmente en lo que respecta a la emigración.

Lógicamente todas estas acciones contribuyen a crear lazos de solidaridad entre los Estados, mejorando sus relaciones y su cooperación a todos los niveles. De la misma manera evitan situaciones de riesgo o de crisis, contribuyendo así a la prevención de posibles conflictos.

En este campo destacan, no sólo por su importancia, sino por el considerable desarrollo que han tenido en el conjunto de la política exterior española en estos últimos años, la política de derechos humanos y la política de cooperación.

9. Las violaciones masivas de los derechos humanos con su cohorte de persecuciones,

violencias y afluencia de refugiados, constituyen, como la experiencia ha demostrado suficientemente, una amenaza para la paz además de ser un obstáculo evidente para el desarrollo y el progreso del país o la zona en donde se producen. Hoy vemos como la falta de respeto a los derechos de las minorías puede desembocar en una espiral de acciones de tipo xenófobo o racista, despertar odios ancestrales y producir situaciones de violencia y finalmente de guerra. Los ejemplos no faltan y están en la mente de todos.

De ahí la importancia de la política de derechos humanos en la que cabe distinguir tres ejes:

I. La contribución a la actividad normativa de las Naciones Unidas, tanto para establecer nuevas disposiciones relativas a los derechos humanos como para promover la aplicación plena de los derechos humanos como para promover la aplicación plena de las ya existentes (cerca de setenta convenios internacionales en la materia), y la participación activa en los órganos que trabajan en este campo (Tercera Comisión de la Asamblea General, ECOSOC, Comisión de Derechos Humanos).

II. Las acciones concretas en defensa de los derechos humanos. Sea ofreciendo asilo político en nuestro país, sea denunciando situaciones de violación, sea interviniendo política o diplomáticamente en defensa de individuos o grupos amenazados o perseguidos. Este tipo de actuación puede ser a título nacional o en el marco de la cooperación política europea de los Doce.

III. La defensa y consolidación de los procesos democráticos a través de la participación de observadores en procesos electorales, o incluso la ayuda técnica o financiera para que éstos tengan lugar en las mejores condiciones posibles. Hemos respondido también afirmativamente a contactos, reuniones y peticiones de asistencia o simplemente de información de países que se hallan en procesos de transformación democrática sin tener los medios y sobre todo la experiencia necesaria para llevarlos a buen fin.

10. Política de cooperación. Parece obvio mencionar aquí que las profundas desigualdades en niveles de riqueza y desarrollo económico y social entre las diferentes naciones constituyen un germen de discordia y potencial conflicto. Las políticas de cooperación intentan evitar que el foso entre países ricos y pobres se amplie con el paso del tiempo.

En estos últimos años España ha triplicado los fondos que destina a la cooperación. Actualmente estamos en un nivel del 0,24 por 100 del PIB, un nivel aún discreto, pero no debemos olvidar que el esfuerzo ha sido más que considerable, ya que hace menos de veinte años nuestro país era aún beneficiario de fondos de ayuda al desarrollo.

11. Me he referido a estas políticas sectoriales y a la participación en procesos de establecimiento de la paz porque sin ellos creo que no resultaría comprensible el alto grado de participación española actual en OMPS. No sé si se trata de dos caras de la misma moneda o, más propiamente, de varios brazos que contribuyen a una misma tarea: la paz.

En todo caso, la variedad de menesteres que se engloban hoy bajo la rúbrica de OMPS —acaso habría que hablar de operaciones de paz, simplemente— muestra que la ligazón entre la participación en estos procesos y estas políticas sectoriales y las OMPS es estrechísima.

12. En efecto, asistimos hoy a un doble incremento de las OMPS:

— Cuantitativo: desde 1945 hasta 1987, la ONU organizó trece operaciones, un número menor que desde 1987 hasta hoy. Causas de este incremento:

- El fin de la guerra fría, que hace posible la búsqueda de soluciones políticas negociadas en conflictos largamente enquistados.
- Revitalización de las actividades en favor de la paz de las Naciones Unidas y de su Consejo de Seguridad.
- Aparición de un vacío de seguridad en varias zonas del mundo tras el fin de la bipolaridad. Este vacío es particularmente visible en el Este de Europa.

— Cualitativo: las OMPS en sentido estricto son hoy las menos. Recordemos los requisitos que se exigían (acuerdo de paz previo, pleno consentimiento de las partes) y la limitación de sus tareas (observar, informar e investigar violaciones del alto el fuego, supervisar la separación o la retirada de tropas, patrullar zonas de nadie, ayudar a establecer servicios civiles, etc.). Comparemos los mandatos de las primeras OMPS —limitados estrictamente al mantenimiento de la paz— con los de algunas OMPS actuales (como UNPROFOR), en las que las tareas de mantenimiento de la paz se solapan con actividades:

- De tipo preventivo (despliegue en Macedonia).
- De establecimiento de la paz (gran parte de las labores de los observadores de UNPROFOR).
- De consolidación de la paz (escuela de policía de ONUSAL).

Tras este "desbordamiento" cualitativo de las OMPS, hay que ver una evolución del concepto de soberanía de los Estados. Hace años, muchas de las labores que hoy desempeñan fuerzas y observadores de las Naciones Unidas habrían sido consideradas como una violación flagrante del principio de no injerencia. Hoy, en cambio, se va abriendo paso un derecho de intervención de la Comunidad Internacional en casos de violaciones masivas de los derechos humanos o por motivos de asistencia humanitaria. También las labores en materia de asistencia electoral se observan con mucho menos recelo.

13. Asistimos también a un "desbordamiento" institucional en relación con las OMPS. Diversas razones hacen prever la posibilidad de una pérdida del protagonismo exclusivo de las Naciones Unidas en la organización de OMPS y la progresiva participación en las mismas de organizaciones de tipo regional tales como (en nuestro continente) la CSCE, la UEO, la propia CE o la OTAN. Entre estas razones cabe señalar:

- La demanda creciente de OMPS.
- Las limitaciones presupuestarias de la ONU.
- El vacío de seguridad a que antes me he referido, con su estela de conflictos.

La participación de las organizaciones de tipo regional en la organización de OMPS puede revestir formas muy diversas:

- Bajo el paraguas de las Naciones Unidas, en el caso de las organizaciones regionales ligadas a la organización por el mecanismo establecido en el capítulo VIII de la Carta (como la CSCE).
- De forma más indirecta, por mandato de sus países miembros y como forma de canalizar la participación de éstos en una OMP organizada por la ONU (posible fórmula en caso de UEO u OTAN).
- Por iniciativa propia de las organizaciones regionales afectadas, en el caso de operaciones que, en sentido amplio, pueden considerarse OMPS (la operación en Liberia o la Misión de Observación de la CE en la antigua Yugoslavia).

14. Permítanme que me refiera ahora a la participación española en las OMPS. Como éste ha sido el objeto de varias conferencias de este curso, no creo necesario aburrirles con una exposición detallada de las OMPS en que España participa o ha participado. Baste señalar:

- El precedente más remoto es la solicitud por parte de la Sociedad de Naciones, en 1935, para que España participara en la supervisión del plebiscito del Sarre. Entonces España era miembro del Consejo de la Sociedad de Naciones (un órgano restringido equivalente al CSNU). También era miembro de la Comisión Tripartita para la supervisión del plebiscito del Sarre, y estuvo a punto de enviar un contingente de la Guardia Civil para, junto con los de otros países, reforzar las fuerzas de policía que, de extracción regional, tenían encomendada aquella tarea. Al cabo, la participación española no prosperó (mandato impreciso, desconocimiento de la lengua, requerimientos internos, etc.).
- La siguiente solicitud —informal, como son habitualmente— se recibió en 1982, para contribuir a las labores de GANUPT-UNTAG, cuyo cometido era la supervisión del proceso de independencia de Namibia. La respuesta española fue positiva, pero las circunstancias internacionales no permitieron que la operación se pusiera en marcha entonces. Hubo de esperar seis años, hasta 1988, año en que España fue sondeada de nuevo y volvió a acceder.
- Es obvio que la ausencia española de las OMPS durante este largo período constituía una inexplicable anomalía de nuestra política exterior. Hasta 1989 participaron en ellas casi medio millón de hombres y mujeres, civiles y militares, pertenecientes a cerca de ochenta países. Es decir, más o menos la mitad (entonces) de los Estados miembros de las Naciones Unidas. España no fue llamada a participar ni mostró el menor interés. Razones: Aislamiento internacional, reducido papel de nuestro país en las Naciones Unidas y bajo perfil de nuestras Fuerzas Armadas.
- Desde 1988 España ha participado en UNTAG, UNAVEM I, ONUCA, ONUVEN y ONUVEH. En la actualidad participa en ONUSAL, UNAVEM II, MINURSO y UNPROFOR II. Fuera del ámbito de las Naciones Unidas, también participa en dos operaciones que, en sentido amplio, pueden considerarse OMPS: la Misión de Obser-

vación en la antigua Yugoslavia de la Comunidad Europea, así como en la operación de control marítimo en el Adriático a cargo de la UEO. Me imagino que los conferenciantes que me han precedido les han informado en detalle de las circunstancias y particularidades de cada una de estas operaciones.

15. Entre los criterios que han enmarcado hasta ahora, siempre de forma flexible, la participación española en estas operaciones, cabe citar:

- Que la operación se realice bajo los auspicios de las Naciones Unidas, esté sometida a la autoridad del Consejo de Seguridad y dirigida por el Secretario General.
- Que el mandato sea claro.
- Contar con el consentimiento y la plena cooperación de las partes implicadas.
- Financiación mediante cuotas obligatorias a sufragar por todos los miembros de las Naciones Unidas conforme a los baremos establecidos.
- Duración de la operación prefijada.

Es obvio que estos criterios están evolucionando. Ejemplos: UNPROFOR II, Misión de Observación de la CE en la antigua Yugoslavia.

16. La participación en estas operaciones permite ya extraer algunas conclusiones sobre las posibilidades de España en este campo:

- Diversidad de las actividades comprendidas bajo la rúbrica de OMPS, y por tanto conveniencia de estar preparados para responder a una gama muy variada de posibles solicitudes.
- La existencia de áreas geográficas que, por razones diversas, se van decantando como prioritarias: Centroamérica, África Austral, Europa. Estas áreas no son fruto del azar, sino de vínculos históricos, lingüísticos, mayor interés político, presencia de intereses españoles, etc., y de ningún modo excluyen la posible participación futura en OMPS en otras áreas.
- Modalidades de participación: por razones de orden diverso, resulta más fácil para España participar mediante observadores militares o civiles (es decir, mediante el envío de militares profesionales o funcionarios civiles) que a través del envío de fuerzas. No obstante, el caso concreto de UNPROFOR II muestra que España está

también en condiciones de participar de forma digna y eficaz mediante el envío de un contingente de fuerzas.

17. También permite extraer algunas conclusiones sobre los problemas a superar:

- Financieros: las limitaciones de España en este terreno son obvias. De ahí la mayor facilidad para participar en operaciones sufragadas con cargo al presupuesto ordinario de la ONU.
- Limitación del personal disponible: dadas las características inherentes a ese tipo de operaciones, se precisa un tipo de personal —con conocimiento de lenguas (en la mayoría de los casos), dispuesto a permanecer durante largos periodos en el extranjero— preparado para integrarse en grandes unidades multinacionales y de colaborar con personal de otras nacionalidades.
- Conveniencia de incrementar la coordinación entre los Ministerios de Asuntos Exteriores y Defensa, y de éstos con otros Ministerios (como el de Interior) implicados en OMPS con participación española.
- Necesidad de que la sociedad y la opinión pública españolas asuman plenamente la posibilidad de que se produzcan bajas. Hasta ahora ha habido mucha suerte. Pero la participación en operaciones como UNPROFOR II, con un contingente de fuerzas, incrementa el nivel de riesgo. Es obvio que en cualquier momento pueden llegar malas noticias.

18. Para concluir, todo parece indicar que la participación española en las OMPS no decrecerá en el futuro.

Existe para ello una razón pragmática y egoísta. Nuestra propia seguridad se verá fortalecida si las tensiones internacionales se reducen y si los conflictos regionales no se desbordan. A ello contribuyen las OMPS, y está en nuestro propio interés cooperar para su éxito.

Otra razón es el propio papel que España desempeña en la Comunidad Internacional. Si deseamos seguirlo desempeñando (es decir, si queremos continuar siendo un miembro activo de las Naciones Unidas, de la OTAN, de la UEO, de la Comunidad Iberoamericana, etc.), debemos también asumir las responsabilidades que ello conlleva. Entre ellas la participación en las OMPS, como la mayoría de los países de nuestro entorno.

En un mundo cada vez más interdependiente, en el que los medios de comunicación (la televisión en particular) nos sirven en tiempo real las imágenes de lo que sucede en las antípodas, es obvio que la sociedad española no puede permanecer impassible ante lo que ocurre más allá de nuestras fronteras.

Pero precisamente por ello, también es obvio que el desarrollo futuro de las OMPS es tarea de toda la sociedad. Sería un error que los distintos sectores sociales, en su sentido más amplio, no asuman activamente una responsabilidad en esta materia que va más allá del protagonismo del Ejecutivo y de las Fuerzas Armadas. Quienes participan directamente en las OMPS deben sentirse plenamente respaldados por sus conciudadanos.

LA GUARDIA CIVIL Y EL MODERNO CONCEPTO DE LA DEFENSA NACIONAL

ATILANO HINOJOSA GALINDO

Teniente Coronel de la Guardia Civil DEM

Participación en operaciones de mantenimiento de la paz

LA SEGURIDAD NACIONAL

La idea de Defensa Nacional ha estado tradicionalmente unida a las de Estado y Soberanía; es decir, a un territorio, a una población que lo habita, a su organización política y a los intereses vitales de la nación dentro de sus fronteras o en un espacio próximo.

En el ordenamiento jurídico español se entiende por Defensa Nacional: "La disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la nación ante cualquier forma de agresión, debiendo todos los españoles participar en el logro de tal fin" (artículo 2.º, Ley Orgánica 6/80). El mundo es cada día más una aldea global, según acertada frase de MacLuhan, cualquier incidente en el más remoto país tiene repercusión mundial, ya no existen los conflictos regionales o por lo menos fácilmente se internacionalizan. Por otra parte, nuestro país se ha integrado recientemente en organizaciones internacionales de carácter defensivo: Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), que constituye el escenario idóneo para alcanzar la estabilidad y seguridad en Europa y debe servir de instrumento para prevenir las crisis y para organizar las misiones de paz que se consideren convenientes; Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que puede aportar los medios

precisos en beneficio de las necesidades de la CSCE, para realizar las acciones o misiones de mantenimiento de la paz que tuvieran que establecerse en Europa; Unión Europea Occidental (UEO), que supone el deseo de los países de la Comunidad Europea de alcanzar la unión y la integración de sus respectivas políticas de seguridad y defensa, tal y como propugna el acuerdo de Maastricht.

Por estas y otras razones es obvio que el espacio físico donde se desarrolla la Defensa Nacional, en este caso la de España, se ha expandido a todo el mundo y no se circunscribe a su territorio nacional. Nuestro país pertenece a aquellos que han abandonado el sistema de seguridad de autotutela y se ha integrado en un sistema de seguridad colectiva, entendiendo por tal el propio de una comunidad internacional organizada, con órganos capaces de enfrentarse a las transgresiones, buscar solución a los conflictos y prestar asistencia a aquellas colectividades que por cualquier causa la necesitan.

En el aspecto doctrinal también ha variado sensiblemente el concepto de Defensa Nacional, y en este sentido ha podido quedar superada la finalidad que de la misma establece el artículo 2.º de la Ley Orgánica 6/80: "Garantizar de modo permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, protegiendo la vida de la población y los intereses de la patria". Las naciones no deben velar exclusivamente por los principios anteriormente citados, sino que deben protegerse contra todo aquello que pueda perturbar los principios de convivencia que libremente han elegido y especialmente los derechos y libertades que son la base del sistema democrático.

Si la Ley 6/80 define, como ya hemos visto anteriormente, la Defensa Nacional, no hace lo mismo con el concepto de Seguridad Nacional, si bien en su artículo 3.º señala que: "la Defensa Nacional será regulada de tal forma que, tanto en su preparación y organización como en su ejecución, constituya un conjunto armónico que proporcione una efectiva Seguridad Nacional".

Podemos pues deducir, a la vista de todo lo anterior, que el moderno concepto de Seguridad Nacional se puede definir como: "conjunto de actividades de la Defensa Nacional que, compartida con otras naciones de la comunidad mundial organizada, defienden, además de los intereses nacionales internos, un orden internacional asentado sobre los valores democráticos, la defensa de los derechos humanos, la

libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

LA POLÍTICA DE DEFENSA ESPAÑOLA

La defensa nacional se logra a través de una adecuada política de defensa, parte integrante de la política general cuya dirección corresponde al Presidente del Gobierno, que se suele manifestar de forma general en las Cortes Generales con ocasión del debate de investidura, pero que se establece y define de forma precisa en la Directiva de Defensa Nacional. La actual Directiva, que sustituyó a la anterior del año 1986, fue sancionada por el Presidente del Gobierno en marzo de 1992, en ella se hace especial énfasis en la importancia e incidencia de las crisis internacionales en la seguridad nacional, recalcando que ésta no se circunscribe al ámbito o espacio territorial propio o próximo, sino que se extiende a todo el mundo donde nuestros intereses, de todo tipo, deben ser protegidos. Todo ello sin menoscabo de la vertiente nacional —garantizar la soberanía e independencia de España y proteger la vida de la población— pero que por habitual es menos novedosa.

El documento en cuestión fija varias directrices para el desarrollo de la política de defensa en el ámbito nacional e internacional; me centraré en este último aspecto por ser el que realmente ofrece innovaciones a los efectos de este trabajo. De estas directrices se deducen los espacios de proyección de nuestra política de defensa y que son los siguientes:

— Regional:

- CSCE.
- OTAN.
- UEO.
- Relaciones con países ribereños del Mediterráneo.

— Mundial:

- Naciones Unidas (ONU).

Podríamos añadir a lo anterior las relaciones y acuerdos bilaterales que España establece con otras naciones con la finalidad de defender nuestros intereses en cualquier parte del mundo y favorecer la estabilidad internacional.

De los tres aspectos citados, el que más desarrollo está teniendo últimamente y que parece irá en aumento en el futuro es el

"mundial". En esta línea, una de las órdenes o directrices de la directiva dice literalmente: "participar solidariamente en las iniciativas de paz, desarme y control de armamentos de Naciones Unidas y en sus misiones de participación y ayuda humanitaria".

Nos encontramos con algo que pudiera parecer paradójico: a las fuerzas militares, principales partícipes de la defensa nacional, les corresponde como misión importante la ayuda humanitaria, la defensa de los derechos humanos y de las libertades públicas en cualquier parte del mundo siguiendo los mandatos de Naciones Unidas.

Los conflictos armados son ya sólo una parte de las agresiones que sufre la paz y la seguridad. La violación de los derechos humanos, la falta de los más elementales medios para subsistir son muchas veces la causa de las situaciones de tensión nacionales e internacionales.

La faceta de ayuda humanitaria que tiene la política de defensa enlaza perfectamente con la misión que el ordenamiento jurídico vigente encomienda a las Fuerzas de Seguridad del Estado, ya que no otra cosa es la defensa de los derechos y libertades de las personas, y al igual que se internacionalizan los cometidos y actuaciones de las Fuerzas Armadas deben hacerlo los de las Fuerzas de Seguridad, especialmente en el caso de la Guardia Civil por su específica naturaleza militar y por la obligación legal de cumplir aquellas misiones militares que el Gobierno o el Ministro de Defensa le encomienden.

LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ (OMP,s)

El día 26 de junio de 1945, con la firma de la Carta Fundacional en San Francisco, nace la Organización de las Naciones Unidas. Su misión fundamental se fijó en el mantenimiento de la seguridad y paz internacional, utilizando "medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la misma". En el preámbulo de la Carta los miembros de la organización manifestaban su voluntad de "preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra, que dos veces durante nuestra existencia ha inflingido sufrimientos indecibles a la humanidad"; pero el inicio de la "guerra fría" entre la URSS y los EEUU impidió la utilización de los mecanismos de pacificación previstos en el texto fundacional.

Al estallar la Guerra de Corea en 1950, la Asamblea General de la ONU aprobó la resolución "Unidos por la Paz" para suplir la falta de actividad en la Comunidad Internacional. El sistema no resultó eficaz y para sustituirlo aparecieron las OMP,s, cuyo fundamento y base legal es el artículo 40 de la Carta: "el Consejo de Seguridad, antes de hacer las recomendaciones o de decidir las medidas de que trata el artículo 39, podrá instar a las partes interesadas a que cumplan con las medidas provisionales que juzguen necesarias o aceptables. Dichas medidas no perjudicarán los derechos, las reclamaciones o la posición de las partes interesadas".

Los órganos encargados del control y, en parte, ejecución de las citadas medidas provisionales son las OMP,s. La ONU las definió como "aquellas operaciones cuya finalidad es impedir el agravamiento de una situación de conflicto; pueden detener y contener las hostilidades, pero no pueden resolver los problemas políticos subyacentes, pueden crear el clima de paz, ganar tiempo y promover el mínimo de buena voluntad necesarios para un arreglo, a través de negociaciones u otros medios pacíficos".

Las características más importantes de estas operaciones son las siguientes:

- Su establecimiento y organización debe contar con el consentimiento de las partes en conflicto.
- Deben establecerse por la ONU, generalmente a través del Consejo de Seguridad.
- Los estados miembros de la ONU destacan el personal de forma voluntaria.
- El Secretario General de la ONU es el responsable de la dirección de las operaciones y el personal, sea cual sea su nacionalidad, depende del mando de la OMP.
- El armamento, en caso de portarlo, es para uso exclusivo en defensa propia.
- Su actuación debe estar presidida por una absoluta imparcialidad ante las partes en conflicto.

Desde la fundación de la ONU se han establecido o están en funcionamiento veintiocho OMP,s en alguna de sus tres modalidades: Fuerzas para el Mantenimiento de la Paz, Observadores civiles o militares y mixtas de las dos anteriores; son las siguientes:

UNEF I. Establecida en 1956 con motivo de la nacionalización del Canal de Suez por Egipto.

UNEF II. Con la misión de supervisar el alto el fuego entre fuerzas egipcias e israelíes en 1973.

ONUC. Iniciada en el Congo en 1960 con motivo de la intervención de las tropas belgas y la secesión de Katanga. Finalizó en 1964.

UNSF. Establecida en Nueva Guinea Occidental por el contencioso entablado entre Holanda e Indonesia por la región del Irian.

UNFICYP. Establecida en Chipre a raíz de los enfrentamientos entre las comunidades turca y greco-chipriota.

UNTSO. Formada por observadores militares para la supervisión de la tregua en la primera guerra entre árabes e israelíes.

UNDOF. Fuerza de mantenimiento de la paz en la zona de los Altos del Golán en la frontera sirio-israelí.

UNOGIL. Actuó en el Líbano con la misión de evitar infiltraciones de personal y armamento en la frontera sirio-libanesa.

UNIFIL. Fuerza situada en el Líbano para supervisar la retirada de las fuerzas israelíes a partir de 1978.

UNMOGIP. Misión de observadores en Jammu y Cachemira, establecida en 1949 a raíz de los conflictos entre la India y Pakistán.

UNYOM. Establecida en 1973 en el Yemen para supervisar los acuerdos entre Arabia Saudí y la República Árabe Unida.

DOMREP. Constituida en la República Dominicana para informar del alto el fuego en 1965.

UNGOMAP. Misión de mediación entre Pakistán y Afganistán.

UNIMOG. Observadores militares para verificar el alto el fuego entre Irán e Irak.

UNAVEM I. Misión de verificación de la salida de tropas cubanas de Angola.

UNTAG. Grupo de asistencia para el período transitorio de inicio de la independencia de Namibia.

ONUCA. Establecida en Centroamérica para comprobar el cese de la ayuda a las fuerzas irregulares y movimientos insurreccionales y verificar la no utilización del territorio de un estado para agredir a otro.

ONUEN. Misión establecida para verificar el proceso electoral en Nicaragua.

ONUDEM. Operación montada para prestar ayuda en el proceso electoral en Haití en 1990.

ONUSAL. Establecida en El Salvador para supervisar la aplicación de los acuerdos de pacificación de San José.

MINURSO. Misión de Naciones Unidas para la celebración de un referéndum en el Sahara Occidental.

UNPROFOR. Misión humanitaria que consiste principalmente en la protección de convoyes de asistencia a las poblaciones sitiadas en Bosnia-Herzegovina.

ONUSOM. Establecida en Somalia con fines humanitarios.

UNTAC. Establecida en Camboya en marzo de 1992.

UNIKOM. Misión de observadores en Kuwait, establecida en abril de 1991 al finalizar la guerra del Golfo Pérsico.

UNAVEM II. Establecida en Angola para supervisar la celebración de elecciones.

ONUMOZ. Establecida recientemente en Mozambique para verificar el cumplimiento de los acuerdos de paz, recogida de armas y comprobación del proceso electoral.

UNSCOM. Misión de supervisión de la destrucción de armas químicas en Irak.

PARTICIPACION DE LA GUARDIA CIVIL EN OMP,s

El cese de la tradicional política aislacionista española propició una mayor contribución en los asuntos internacionales. Las primeras OMP,s en las que participó nuestra nación fueron UNTAG Y UNAVEM I, ambas en 1989. No obstante, ya en 1927 las Fuerzas Armadas españolas formaron parte de una Fuerza de Paz con un concepto parecido a las actuales OMP,s; junto a EEUU, Gran Bretaña, Italia, Holanda, Portugal y Japón, España envió un contingente de tropas para reforzar el ejército del Consejo Municipal de Shanghai frente al avance de los nacionalistas chinos.

En 1935, la Sociedad de Naciones solicitó que España colaborara en la supervisión del plebiscito del Sarre. Nuestro país era miembro del Consejo de la Sociedad de Naciones y de la Comisión Tripartita para el control del plebiscito. Se decidió el envío de un contingente de la Guardia Civil para reforzar la acción de la policía de aquella región, pero razones de política interna española impidieron que nuestro Cuerpo participara en aquella importante misión.

Tuvieron que pasar cincuenta y seis años para que la Guardia Civil interviniera en una OMP. El Salvador con ONUSAL es el hito inicial de intervención.

ONUSAL supuso una doble novedad:

- Por primera vez, la operación establecida por la ONU tenía como misión la comprobación del respeto y cumplimiento de los derechos humanos.
- Por primera vez, Fuerzas de Seguridad del Estado español intervenían en misiones de la ONU.

La misión de la operación consistía en: "Velar por la observancia de los derechos a la vida, a la integridad y a la seguridad de la persona, al debido proceso legal, a la libertad personal y a la libertad de expresión. En este contexto, deberá esforzarse en esclarecer cualquier intervención que parezca revelar una sistemática violación de los derechos humanos y, en su caso, recomendar a la parte a la que el asunto concierne las medidas apropiadas para erradicar esa práctica".

En un principio ONUSAL se constituyó con una División de Derechos Humanos, en la que se integraban tres componentes:

- Militar (del que formaban parte Oficiales de las FAS españolas).
- Civil (constituido por especialistas jurídicos de varios países).
- Policial (formado por Fuerzas de Seguridad de varios países, en este componente se integraron cuatro Oficiales Superiores de la Guardia Civil).

Posteriormente, la División inicial se transformó en tres: Militar, Policial y de Derechos Humanos.

La División Militar ejerce, especialmente, el control de los puntos de concentración de los guerrilleros y del Ejército gubernamental y participa en la recogida y control de armamento.

La División Policial, de la que forman parte unos cien guardias civiles y policías españoles, desarrolla funciones de cooperación humana, técnica, material, asistencial, colaboración con la policía nativa y de acompañamiento a autoridades judiciales y policiales.

POSIBILIDADES DE COOPERACION DE LA GUARDIA CIVIL EN FUTURAS OMP,s

La desaparición del bloque comunista no sólo no ha hecho desaparecer el riesgo de guerra, sino que, aunque parezca paradójico, puede aumentarlo; los más elementales conocimientos de polemología nos indican el inquietante y grave riesgo de conflicto de algunas zonas mundiales: Los Balcanes —la guerra en las

antiguas repúblicas yugoslavas lleva casi un año desatada—, Angola, Zaire, Somalia, Oriente Medio y algunos países de Sudamérica son algunos de los muchos en peligro. Después de toda guerra se produce un cambio de estructuras políticas, ciertas instituciones desaparecen y hay que rehacer el Estado; en esta reconstrucción deberán intervenir los miembros de la ONU a través de las OMP,s.

¿Qué misiones podría realizar la Guardia Civil en estas operaciones? Es sencillo contestar: genéricamente todas aquellas que se deriven de ser Fuerza de Seguridad del Estado y singularmente las que son compatibles con su naturaleza militar. Es decir, que podría formar parte del contingente policial y del militar.

Los componentes citados realizarán algunas de las siguientes misiones:

- a) Fuerzas de Seguridad (componente policial).
 - Verificar el respeto de los derechos humanos.
 - Informar al Secretario General de la ONU, a través del mando de la OMP, del grado de cumplimiento de los acuerdos y del comportamiento de las partes en conflicto.
 - Investigación de denuncias.
 - Formar las nuevas fuerzas de seguridad del país en conflicto, asesorar y tutelarlas en su funcionamiento.
 - Supervisar los procesos electorales.
 - Prestar ayuda humanitaria.
- b) Componente militar.
 - Verificar el cese del fuego.
 - Separación de fuerzas.
 - Control, almacenamiento y destrucción de armas.
 - Control de la retirada de posibles fuerzas extranjeras.
 - Disolución de grupos irregulares.
 - Limpieza de campos de minas.
 - Desactivación de artefactos explosivos.
 - Cuidado e intercambio de prisioneros.
 - Búsqueda de desaparecidos.
 - Informar sobre infiltraciones fronterizas.
 - Comprobación de la desmovilización de fuerzas irregulares.
 - Reconocimiento de áreas especiales.
 - Acompañamiento y protección de autoridades.

Además de las misiones antedichas, hay una de tipo militar que siempre parece que le co-

responde a la Guardia Civil, pero que nunca ha realizado, me refiero al cometido de Policía Militar. Veamos lo que al respecto sucede en Cuerpos similares al nuestro en Francia e Italia:

La Gendarmería Nacional francesa interviene actualmente en ONUSAL (El Salvador), UNPROFOR (ex Yugoslavia), UNTAC (Camboya) y posiblemente participará en ONUMOZ (Mozambique). En total tiene destacados cerca de doscientos gendarmes cumpliendo misiones militares y civiles dentro de las operaciones de la ONU. El propio Director de la Gendarmería, Jean-Pierre Dintilhac, ha destacado como hechos más significativos del Cuerpo en el año 1992 su participación en Camboya y Yugoslavia.

Por lo que respecta a Italia, en estos momentos los Carabinieri participan en El Salvador (10 Oficiales), Camboya (20 Oficiales y 71 Suboficiales o Tropa) y Somalia (3 Oficiales y 48 Suboficiales o Tropa), además de una misión humanitaria establecida en Albania mediante acuerdo bilateral (1 Oficial y 35 Suboficiales o Tropa). En los Carabinieri italianos se dedican de forma habitual a misiones militares —Seguridad de instalaciones militares y Policía Judicial Militar— el 3 por 100 de sus efectivos, aproximadamente 3.400 personas.

Sobre este asunto me parece conveniente reproducir textualmente algo que a este respecto incluyó el jefe de la Agrupación Táctica Alcalá en el juicio crítico que elevó a la superioridad al finalizar la operación de ayuda humanitaria en Kurdistán —la Agrupación Alcalá en Kurdistán y la Agrupación Bravo en el Golfo Pérsico realizaron misiones de características similares a una OMP, no las he incluido en la relación de éstas por no ser técnicamente operaciones de este tipo—. Esto es, sobre la Policía Militar, lo que decía el Coronel Jefe de la Agrupación en su informe:

“La Agrupación tuvo muchas dificultades a la hora de normalizar las medidas de orden y policía.”

“Hubiera sido deseable disponer entre los medios de una Compañía de Policía Militar, y como mínimo con una sección de este tipo con medios para el cumplimiento de las misiones clásicas.”

Tanto en las ocasiones citadas como en la operación UNPROFOR (antigua Yugoslavia) y en ONUMOZ (Mozambique) podríamos intervenir en este peculiar cometido. Refuerza más esta opinión el que nuestras fuerzas armadas no dispongan de personal profesional espe-

cializado en esta función, que parece ser la más adecuada a un Cuerpo profesional militar como el nuestro.

UNIDADES DE LA GUARDIA CIVIL QUE PODRIAN INTERVENIR Y CARACTERÍSTICAS DEL PERSONAL PARTICIPANTE

Agrupación Rural de Seguridad

Parte de los miembros del Cuerpo que forman parte del contingente militar podrían pertenecer, a mi juicio, a la Agrupación Rural de Seguridad; por las condiciones físicas que se les exigen, la instrucción, selección, formación y encuadramiento que tienen parecen ser las Unidades más idóneas. Sería preciso que en su programa de instrucción se incluyesen materias teóricas y prácticas sobre las OMP,s y especialmente sobre la actuación de una Policía Militar, cometido que también podrían desarrollar en España con motivo de maniobras importantes. Nuestro Cuerpo ha sufrido más de una vez las consecuencias de una actuación sin preparación, basando todo en la intuición y en la improvisación. Si en tiempo de guerra o en estado de sitio sólo dependeremos del Ministro de Defensa; si tenemos, por imperativo legal, que cumplir misiones militares, ya va siendo hora de que nos preparemos para ello. No esperemos en caso contrario otra cosa más que fracasos, y en el tema de la Seguridad Nacional no se puede ser frívolo o pensar que nunca será necesario utilizar medios o recursos para este fin. Sería tanto como reconocer la inutilidad de la Defensa Nacional.

Otros especialistas, tanto para formar parte del contingente policial como del militar, podrían ser los siguientes:

Policía Judicial

La investigación de hechos concretos, la formación de policía nativa y la elaboración de informes hace precisa la actuación de especialistas en policía científica: dactiloscopia, balística, fotografía y recogida de huellas.

Técnicos en la desactivación de explosivos

Nuestros expertos gozan de gran prestigio en todo el mundo, la experiencia es notable y

su intervención sería importantísima. No olvidemos que la actuación de las OMP,s sigue generalmente a un conflicto bélico y son numerosos los artefactos explosivos que es preciso recoger o explotar.

Personal de la Agrupación de Tráfico

La intervención se lleva a cabo en países subdesarrollados, carentes de medidas reglamentarias en esta materia, por lo que la ayuda y colaboración en seguridad vial es trascendental.

Especialistas en Montaña y Actividades Subacuáticas

Las fuerzas de seguridad deben destacar el aspecto humanitario por encima del represivo, sobre todo en países que han sufrido las calamidades de la guerra y la opresión.

Especialistas en Protección de la Naturaleza

Las guerras ocasionan enormes daños al medio ambiente, la experiencia del SEPRONA podría ser de gran utilidad.

Profesores e Instructores

Habrà que formar una nueva policía y para ello se precisa de los enseñantes adecuados.

Personal destinado en Intervenciones de Armas y Mecánicos de Armamento

La recogida, control y destrucción de determinado armamento y munición precisará de personal habituado a esta materia.

Transmisiones

En todas las operaciones son importantes las comunicaciones, pero más todavía en aquellas que se realizan en lugares aislados y faltos de una tecnología adecuada.

Sin duda que cualquiera de las especialidades existentes en el Cuerpo pueden tener cabida en este tipo de misiones, me he limitado a relacionar aquellas que de forma genérica pueden utilizarse y cuyo nivel de conocimientos y especialización es muy elevado.

¿Cuál es el perfil humano de los componentes del Cuerpo que puedan formar parte de las OMP,s? ¿Qué características personales deben reunir? Si en toda actividad humana es importante la selección de personal, más lo será en aquellas que se realizan lejos de la propia nación y entorno social y natural habitual. Veamos los conocimientos que pueden precisarse:

— Aptitudes profesionales.

- Conocimientos relacionados con la misión encomendada y formación técnica especializada en alguna de las materias relacionadas anteriormente.
- Experiencia que garantice sus reacciones y comportamientos; se encontrarán muchas veces con situaciones dramáticas y a veces trágicas.

— Aptitudes personales.

- Buena condición física y sanitaria: Los países objeto de estas operaciones carecen de los medios sanitarios mínimos y las actividades de los comisionados pueden obligarles a tener que soportar fatigas que exijan capacidad de sufrimiento y resistencia física elevada.
- Personalidad definida: Van a vivir situaciones de gran tensión emocional.
- Carácter equilibrado: Se encontrarán en situaciones confusas y con informaciones contradictorias.
- Serenidad de juicio: Las actuaciones e informes deben estar presididos por la más absoluta imparcialidad.
- Capacidad de relación: Su ambiente de actuación será extraño, y deben integrarse en el menor tiempo posible en la idiosincrasia y quehacer cotidiano del país donde se actúa.
- Iniciativa: A veces deberán actuar aislados y tomar decisiones sin consultar con nadie.

INSTRUCCION Y FORMACION DEL PERSONAL DEL CUERPO PARA OMP,s

Ya he comentado en un punto precedente la inveterada costumbre del Cuerpo, mejor dicho de su organización, de actuar muchas veces con improvisación y dejándose llevar de los acontecimientos. Otra práctica, no menos

arraigada, es la falta de enseñanza o conclusiones que se plasmen posteriormente en doctrina o instrucciones para actividades o servicios extraordinarios, a pesar de que hayan podido realizarse satisfactoriamente. ¿Se hacen juicios o análisis críticos de operaciones o servicios importantes? ¿Se explican los métodos o procedimientos de seguridad establecidos en la Conferencia Mundial de Paz en Oriente Medio, Juegos Olímpicos de Barcelona y Exposición Universal de Sevilla en algún centro de enseñanza? Me temo que no. Ignoro los informes y conclusiones que han podido redactar los componentes de ONUSAL, pero a estas alturas deberían condicionar futuras intervenciones, algunas posiblemente no muy lejanas como ONUMOZ. La trascendencia nacional y mundial de nuestra participación en OMP,s obliga a que el conocimiento de las mismas forme parte de nuestra preparación profesional, incluyéndolas dentro de los planes de enseñanza de acuerdo con los distintos niveles o grados.

Las materias que sobre este asunto pueden impartirse en los centros de enseñanza no deben ocasionar cambio importante alguno de programas, pues no impondrán otra cosa sino profundización en alguna materia concreta y concienciación sobre el tema. Será en la Subdirección General de Operaciones donde deberá establecerse la doctrina y normas técnicas de actuación que permitan nuestra intervención con garantías de éxito.

Los conocimientos de tipo general que de acuerdo con cada nivel de enseñanza deben impartirse en los diversos centros y academias son los siguientes:

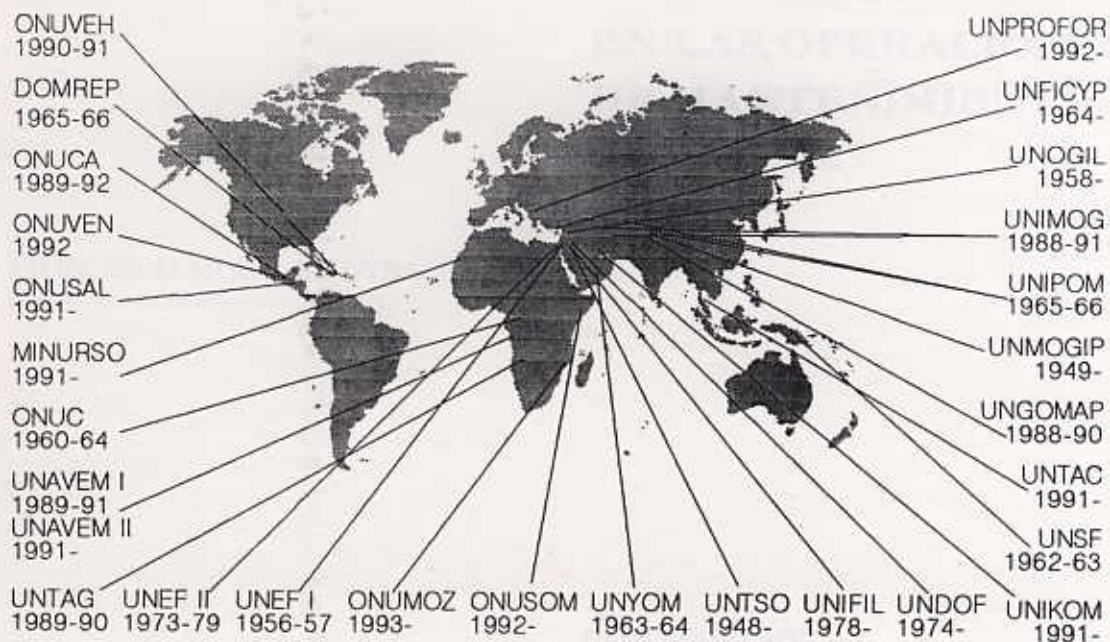
- Doctrina e instrucción sobre Policía Militar.
- Normativa relacionada con la ONU.
- Derecho Internacional Humanitario.
- Legislación electoral comparada.
- Fuerzas de Seguridad de otros países.
- Historia de las OMP,s.
- Legislación sobre documentación y fronteras.
- Derechos humanos.
- Código de conducta de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.
- Cursos de socorrismo y primeros auxilios.
- Conocimientos de topografía y lectura de mapas.
- Conducción de vehículo T/T.
- Técnicas de relaciones públicas.
- Asistencias a cursos y seminarios sobre OMP,s.
- Idiomas.

Además de todas las enseñanzas generales, cada vez que personal del Cuerpo participe en una OMP deberá tener un profundo conocimiento de la misión encomendada, así como de la situación geopolítica del área, historia contemporánea del país donde se actúa, orígenes y situación del conflicto y de todos aquellos detalles que pudieran ser útiles para el satisfactorio cumplimiento de la función a desarrollar.

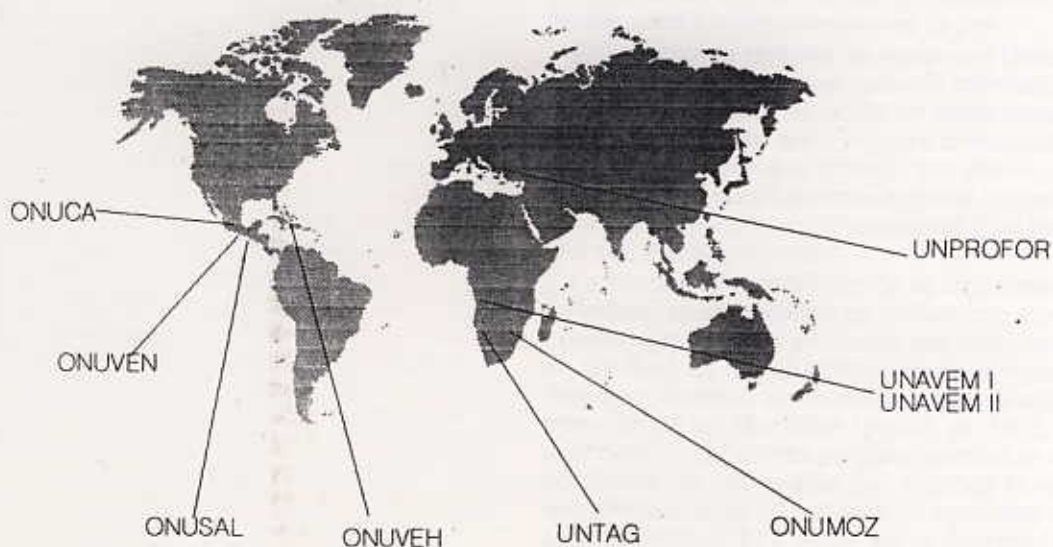
BIBLIOGRAFIA

- Acuerdos de El Salvador. En el camino de la paz. Editorial Ariel.
- BLANCO ANDE, Joaquín. "Defensa Nacional y Fuerzas Armadas." Editorial DYKINSON. S. L. Madrid.
- Ministerio de Defensa. Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones. Seminario sobre OMP,s. Enero 1992.
- QUERO RODILES, Felipe. "Introducción a la teoría de Seguridad Nacional." Ediciones Ejército.

OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ (O. M. P.s)



PARTICIPACION ESPAÑOLA EN O. M. P.s



LAS FUERZAS POLICIALES EN LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

FRANCISCO MORALES UTRABO

Comandante de la Guardia Civil

INTRODUCCION

"Unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales", finalidad esencial expresada en el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas, marca el punto de partida en el desarrollo de las misiones de pacificación y mantenimiento de la paz.

En la dilatada historia de Naciones Unidas, frecuentemente se ha solicitado su intervención para evitar que una situación de crisis desembogue en conflicto armado, para convencer a los contendientes que diriman sus problemas en la mesa de negociaciones o poner las bases para que finalice el enfrentamiento y se logre una paz sólida y duradera.

La eficacia y credibilidad de la organización ha estado mucho tiempo en entredicho, como consecuencia de la situación internacional y de las fuentes de los conflictos, profundas y diversas, como lo demuestra el que desde la creación de las Naciones Unidas, en 1945, se han desarrollado más de cien conflictos importantes, en los cuales han perdido la vida aproximadamente 20 millones de personas (1), produciéndose 279 vetos en el Consejo de Seguridad, lo cual obligó a la organización a presenciar impotente muchas de estas crisis.

A pesar de estos reveses y frustraciones, Naciones Unidas ha desarrollado una constante actividad en pro del mantenimiento de la paz.

mediante el empleo de diversos mecanismos de prevención o resolución de conflictos.

La transformación del marco político producida desde 1985 ha supuesto un impulso para este afán pacificador, y se han abierto nuevas posibilidades de adoptar medidas de mantenimiento de la paz, sin que se produzcan vetos en esta materia desde el 31 de mayo de 1990, convirtiéndose el mecanismo de seguridad de la organización en un instrumento central de prevención o restablecimiento de la paz.

Los esfuerzos de las Naciones Unidas por consolidar la paz, la estabilidad y la seguridad, engloban aspectos que trascienden de las meras amenazas militares, y así han de considerarse otras esferas de análisis, junto a las estrictamente de mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, como la protección de los derechos humanos, el nivel de armamentos, el deterioro del medio ambiente, la pobreza generalizada y la proliferación de males sociales, como el tráfico de drogas y la delincuencia (2).

Es precisamente esta diversidad de causas que desembocan en los conflictos, las que han propiciado la integración de policías en los contingentes de las operaciones de mantenimiento de paz, con unas crecientes perspectivas de futuro en esta difícil y trascendental misión.

LA VIOLACION DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO FACTOR DESESTABILIZADOR

"La negación de los derechos humanos y libertades fundamentales no es sólo una tragedia individual y personal, sino que, además, crea condiciones de intranquilidad social y política, al lanzar semillas de violencia y de conflictos entre las sociedades y las naciones, y en el seno de cada una de ellas" (3).

La situación de postguerra en que se concertó la creación de la organización, con las graves violaciones ocasionadas a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario, originó que, por primera vez, la Carta de Naciones Unidas atribuyera un valor universal al concepto de los derechos humanos. Según dicho documento, la organización promoverá "el respeto universal a los derechos humanos y libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivo de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades" (4).

La expresión traumática de la Segunda Guerra Mundial supuso la creación de una conciencia

generalizada de que uno de los requisitos fundamentales de la paz y el progreso internacionales era la protección efectiva de los derechos humanos a nivel internacional y, en consecuencia, los Estados se obligaron a cooperar con la ONU para asegurar el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre (5).

Adquiere así esta organización el papel de promotor y garante de estos derechos, refiriéndose la Carta a los derechos humanos en varias de sus cláusulas, mostrando el firme propósito de avanzar en la erradicación de las violaciones sistemáticas de los mismos, de forma que puede afirmarse que, con la excepción del mantenimiento de la paz, no existe causa con la cual estén más estrechamente identificadas las Naciones Unidas que la de los derechos humanos.

Fruto de ese esfuerzo, la Asamblea General proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos el 10 de diciembre de 1948, definiéndola como "el ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse...", integrándose posteriormente en la Carta Internacional de Derechos Humanos, junto a los pactos internacionales que entraron en vigor en 1976. Es indudable la enorme influencia que la declaración, los pactos y otros instrumentos internacionales han ejercido en el comportamiento individual y de los gobiernos.

El actual sistema de protección internacional de los derechos humanos está recogido en el procedimiento 1503, basado en la resolución de igual número del Consejo Económico y Social (6) para analizar situaciones generalizadas y prolongadas de violaciones y en el procedimiento del protocolo facultativo, para denuncias de violaciones individualizadas.

Esta vinculación de los derechos humanos al mantenimiento de la paz queda reflejada en la afirmación de Javier Pérez de Cuéllar, en la memoria de 1991, cuando afirma su convencimiento de que "la protección de los derechos humanos ha pasado a ser una de las bases principales del edificio de la paz".

De esta afirmación puede deducirse que, a veces, no basta con esos procedimientos de protección enumerados, y será necesaria una concertación de la presión internacional, hasta llegar, en ocasiones, a una presencia de Naciones Unidas en el lugar de la violación. Surge la necesidad de lograr un equilibrio entre el respeto a la soberanía de los Estados y el deber de la comunidad internacional de proporcionar socorro y ayuda cuando se planteen emergencias en derechos humanos.

En las recientes operaciones de mantenimiento de paz se incluyen misiones de verificación en materia de derechos humanos, lo cual es un nuevo factor que favorece y aconseja la inclusión de contingentes policiales, por ser éstos cometidos parte de la actividad ordinaria de estos funcionarios en sus actividades cotidianas.

DE LA DIPLOMACIA PREVENTIVA AL MANTENIMIENTO DE LA PAZ

A. LA DIPLOMACIA PREVENTIVA

El concepto de Diplomacia Preventiva (7) engloba el conjunto de medidas destinadas a mitigar las tensiones antes de que se produzca un conflicto o, en su caso, actuar con rapidez para contenerlo y resolver sus causas.

Hay que recordar que la Carta, en su artículo 99, establece este carácter preventivo, y no se prevé que haya de esperarse a que se desencadenen las hostilidades, se produzca una agresión o sean de tal magnitud las violaciones de los derechos humanos que requieran urgentemente la adopción de medidas rectificatorias. En el mismo sentido, hay que concebir a Naciones Unidas como un instrumento de mediación, y a ello contribuye la diplomacia preventiva, ejercida personalmente por el Secretario General o por representantes u organismos especializados.

La base de su eficacia se basa, principalmente en disponer de una alerta temprana, con información que proporcione un conocimiento oportuno y exacto de los hechos, y un análisis de la situación particular e internacional, con indicadores políticos que determinen si existe una amenaza a la paz y las posibles medidas a adoptar por Naciones Unidas.

En el caso de ser aconsejable, podría recurrirse a establecer un despliegue preventivo, mediante el cual se trataría de atajar una situación de crisis, con el consentimiento del Gobierno o de todas las partes implicadas, y mediante la participación de personal militar, civil o de policía, que principalmente tratarían de establecer unas condiciones de confianza y seguridad, como paso previo y favorecedor de las negociaciones.

Vemos aquí también una importante posibilidad de intervención del personal policial en este despliegue preventivo, para frenar la degeneración de una crisis en conflicto y, aunque esto no es una operación de mantenimiento de la paz en sentido estricto, puede asimilarse to-

talmente a ella en cuanto a su ejecución. Aquí se hace aún más importante la presencia policial y civil pues, al no existir aún un conflicto, ha de basarse principalmente en la supervisión y asesoramiento, para crear un clima de paz social, lo cual disminuye la necesidad de la presencia estrictamente militar.

B. EL ESTABLECIMIENTO DE LA PAZ

Es el conjunto de medidas destinadas a lograr que las partes hostiles lleguen a un acuerdo por medios pacíficos. Es necesario que tengan voluntad política de buscar una solución a sus controversias; de acuerdo con lo establecido en el capítulo VI de la Carta, puede producirse la mediación de Naciones Unidas, a través del Consejo de Seguridad, Asamblea General o mediante los buenos oficios del Secretario General, directamente o mediante la interposición de alguna personalidad prestigiosa, para propiciar la negociación entre las partes.

De acuerdo con el artículo 25 de la Carta, corresponde al Consejo de Seguridad la responsabilidad del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (8), pero las recomendaciones de otros órganos de esta organización, a pesar de carecer de obligatoriedad, pueden influir en la situación, con la fuerza moral que le da el ser expresión de la opinión mundial.

C. OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Este original concepto, mediante el cual se trata de resolver de forma pacífica los conflictos internos o entre Estados, fue puesto en práctica por primera vez en 1945 y, desde entonces hasta enero de 1992, se han llevado a cabo 26 operaciones, la mitad de las cuales se han producido en el último quinquenio, con un volumen de efectivos en ellas empleados cifrados en 528.000, pertenecientes a personal militar, civil y policial.

Se ha producido un relanzamiento destacable de estas operaciones en los últimos años, lo cual pone de manifiesto la conciencia internacional sobre su eficacia en la resolución de conflictos mediante la "no violencia".

Las operaciones de mantenimiento de la paz no están definidas expresamente en la Carta de Naciones Unidas (9) y son un concepto inventado por la organización, como consecuencia de la necesidad de resolver los conflictos, y que ha permitido llevar estabilidad a numerosas zonas de tensión en el mundo. Se basan en el artículo 40 de la Carta, que posibilita a las partes

poner en práctica las "medidas provisionales que juzguen necesarias o aconsejables". La carencia de una definición oficial proporciona a estas operaciones una de sus principales características, que las individualiza al no tener estructura fija ni organización operacional uniforme.

Su creación necesita del voto afirmativo de nueve de los quince miembros del Consejo de Seguridad, previa petición de uno de sus miembros, y el control de su establecimiento y funcionamiento es responsabilidad del Secretario General, que normalmente lo ejerce mediante un representante personal que le informa periódicamente de su evolución.

Las Naciones Unidas las han definido en el libro "The Blue Helmets" de su Departamento de Información, como "medidas provisionales que se pueden tomar para impedir el agravamiento de una situación de conflicto. Pueden detener y contener las hostilidades, pero no pueden resolver los problemas políticos subyacentes. Pueden y de hecho lo hacen, crear el clima, ganar tiempo y promover el mínimo de buena voluntad necesarios para un arreglo, a través de negociaciones u otros medios pacíficos". Este concepto ha ido evolucionando, incorporándose cada vez aquellos componentes que mejoraban su eficacia, como es el caso del componente policial, que paulatinamente ha ido pasando a desempeñar un papel tan importante como las fuerzas militares. En función de la evolución de los acontecimientos, y principalmente en la última fase, la de consolidación de la paz para evitar el resurgimiento del conflicto, pasa a tener un papel portagónico, por la naturaleza de las misiones que en esta fase han de realizarse, como son las de restablecimiento del orden, apoyo en materia de preparación y adiestramiento de personal de seguridad, verificación de elecciones y observancia del respeto a los derechos humanos, etc..., todas ellas de evidente carácter policial, quedando asignadas a las fuerzas militares las específicamente relacionadas con el desarme y control de las Fuerzas Armadas implicadas. Parece indudable el incremento de las misiones que inciden en crear el clima social favorable a la estabilidad y, en ese sentido, la verificación de la observancia de los derechos humanos pasa a tener un papel protagonista, así como la participación en actuaciones de carácter social y humanitario, todo ello dentro de la estrecha cooperación de los contingentes integrados, para aprovechar al máximo la especialización de militares, policías y civiles.

Independientemente de las definiciones que puedan adoptarse, el actual Secretario General, en su informe de 31 de enero de 1992, expresa las condiciones fundamentales para el éxito de estas operaciones:

- Un mandato claro y viable, que exprese las facultades y limitaciones de la misión.
- La cooperación de las partes en la ejecución de dicho mandato, pues es difícil el correcto cumplimiento de estas funciones con la oposición e, incluso, falta de colaboración de los implicados.
- El apoyo constante del Consejo de Seguridad para respaldar la gestión del Secretario General y del representante especial de éste en la operación.
- La buena disposición de los Estados miembros para aportar el personal militar, de policía y civil necesarios. Hay que hacer la consideración de que cada vez resulta más difícil lograr esta aportación de los Estados, sobre todo de agentes de policía, difíciles de ser sustituidos en sus países ante el incremento de la delincuencia y las nuevas misiones que la seguridad ciudadana exige, aunque la solidaridad internacional y los resultados favorables conseguidos últimamente merecen el esfuerzo de todos los países para aportar estos contingentes e, incluso, mejorar la preparación específica de su personal.
- Por último, se necesita, asimismo, el establecimiento de unos mecanismos eficaces de mando de las Naciones Unidas, tanto en la sede como en el terreno, y el apoyo financiero y logístico suficiente.

EL GRUPO DE AYUDA PARA LA TRANSICION EN NAMIBIA (GANUPT)

Ejemplo de la evolución constante y acelerada que han sufrido las operaciones de mantenimiento de la paz lo constituye esta misión, que merece ser analizada, aunque sea brevemente, por su carácter nuevo y globalizador.

El tema a resolver era la independencia de Namibia, que afectaba a la paz y la seguridad de Africa Meridional, por lo cual se dedicó una gran y prolongada atención a la planificación de su descolonización, tanto por parte de la Asamblea General como del Consejo General (10).

El problema partía desde 1884, en que Alemania ocupó el territorio hoy constituido por Namibia, quedando con posterioridad a la 2.ª Guerra Mundial bajo administración militar de Sudáfrica, la cual solicitó de la Sociedad de Naciones un mandato internacional para su gobierno, que le fue aceptado (11).

En 1966 la Asamblea General consideró expirado este mandato y creó el Consejo de Naciones Unidas para Namibia, para posibilitar la independencia. Simultáneamente surgió un grupo guerrillero, el SWAPO, que inició las hostilidades, y fue reconocido en 1973 como el único representante de ese territorio.

Las negociaciones diplomáticas se incrementaron y el 27 de julio de 1978 el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 431 (1978), en la cual se pidió al Secretario General que nombrara un representante especial para Namibia, el cual debería presentar propuestas para el arreglo. El 29 de septiembre de 1978 se aprobó la resolución 435 (1978), mediante la cual se aceptaba por parte del Consejo el plan de Naciones Unidas, y se decidió establecer el GANUPT.

Tuvieron que pasar diez años para que este plan pudiera ejecutarse, lo cual presentó la ventaja indirecta del tiempo amplio que existió para su perfeccionamiento, y el 22 de diciembre de 1988 se firmó en la Sede de Naciones Unidas un acuerdo tripartito entre Angola, Cuba y Sudáfrica, con la mediación de Estados Unidos, mediante el cual se comprometían a llevar a cabo una serie de medidas para lograr la paz e independencia de Namibia, quedando fijada la fecha del 1 de abril de 1989 para la aplicación de la resolución 435 en su forma originaria, estableciéndose el GANUPT para la ejecución del plan previsto.

Como puede observarse, el problema a resolver era de la máxima complejidad, por lo dilatado en el tiempo, numerosos países implicados, existencia de un conflicto armado, discriminación y numerosas violaciones a los derechos humanos. Suponía un reto, y vale la pena analizar el plan ejecutado y la composición de esa operación pues, sin duda, pondrá de manifiesto la evolución de los procedimientos y la participación policial, numerosa y determinante del éxito, en integración con civiles y militares.

El componente militar, cifrado en 4 650 personas, tenía como misiones la comprobación de la cesación del fuego, la vigilancia de la separación y concentración de las tropas en sus bases, control de la desmovilización, así

como el apoyo logístico en beneficio de los otros componentes.

El contingente civil debía apoyar en la supervisión y control de todos los aspectos derivados del proceso electoral, incluyendo la fase previa, el desarrollo y posterior recuento de votos, así como colaborar en las investigaciones sobre las denuncias de fraude o amenazas relacionadas con el proceso electoral.

El **componente policial**, integrado por primera vez en una operación de esta naturaleza, supuso el inicio de una nueva concepción generalizadora de los cometidos a desarrollar en una operación de este tipo. Su entidad se cifró en 1.000 agentes, con la misión de supervisión de la policía local para lograr un ambiente de seguridad, adoptar medidas para impedir la intimidación e injerencia en el proceso electoral, y asegurar que la conducta de la policía existente fuera la adecuada para lograr esos fines.

El 1 de abril de 1989 comenzó la aplicación de la resolución 435 del Consejo de Seguridad, con la aportación de personal de más de 20 países a los contingentes militar y policial, y 109 nacionalidades representadas en esta operación. Las elecciones se celebraron a partir del 7 de noviembre de 1989; el 9 de febrero siguiente se aprobó la Constitución y el 16 del mismo mes le fue tomado juramento, por el Secretario General Pérez de Cuéllar, a Sam Nujoma, líder del SWAPO, como primer presidente de Namibia, la cual ingresó oficialmente en Naciones Unidas el 23 de abril de 1990.

Los resultados positivos logrados, la complejidad de la operación que combinó por primera vez componentes civiles, militares y policiales, hace de GANUPT un modelo de la evolución sufrida en los últimos tiempos, como experiencia original y definitiva de la nueva estrategia de futuro.

EL PROCESO DE PAZ EN EL SALVADOR Y LAS NACIONES UNIDAS

El conflicto de El Salvador, cuyo origen se remonta a 1979, tras la presidencia del General Romero, con la instauración de una junta cívico-militar, mediante la cual un grupo de oficiales jóvenes y progresistas proclaman una serie de reformas que encuentran una doble oposición; unos las encuentran revolucionarias y otros demasiado moderadas, consecuencia de lo cual el país entra en una espiral de violencia, con hechos que trascendieron mundialmente, como

el asesinato de Monseñor Romero. Se generalizó así un conflicto armado que, tras causar más de 70.000 muertos y destruir gravemente la infraestructura y fuentes de riqueza, ha finalizado el 1 de febrero de 1992, como consecuencia de los acuerdos de paz firmados entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), con la supervisión de la Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL).

Esta misión, aún en plena actividad verificadora, en fase de consolidación de la paz, supone un paso más en la evolución de la que hemos tratado anteriormente, ha consolidado la eficacia del componente policial y ha marcado otras primicias en este tipo de operaciones, todo lo cual trataremos de analizar a continuación.

A. LA FASE PREVIA A ONUSAL. EL PROCESO NEGOCIADOR

En octubre de 1989 el Secretario General de las Naciones Unidas informó al Consejo de Seguridad y a la Asamblea de Seguridad, sobre "el acuerdo suscrito el 15 de septiembre, en la ciudad de México, entre el Gobierno de El Salvador y el FMLN, para establecer un proceso de diálogo con el objeto de poner fin por la vía política al conflicto de El Salvador" (12).

En el mismo informe las partes formularon una invitación al Secretario General para enviar un representante, en calidad de testigo, a las conversaciones de San José de Costa Rica, a celebrarse el 16 y 17 de octubre del mismo año, y éste aceptó en el "marco del mandato de buenos oficios" que le había conferido el Consejo de Seguridad (13).

Se observa aquí el papel mediador de Naciones Unidas que, en el caso que analizamos, ha culminado con el proceso de paz más amplio de Centroamérica, intensificado a partir de enero de 1990, y en el cual el Secretario General, en forma directa y a través de su representante personal Alvaro de Soto, celebró consultas con las partes implicadas, para "convenir la estructura, el mecanismo y la marcha de un proceso encaminado a lograr la terminación definitiva del conflicto armado en este país" (14).

El marco de referencia quedó establecido en el Acuerdo de Ginebra del 4 de abril de 1990, por el que las partes convinieron que el proceso debía desarrollarse con la participación activa del Secretario General o su representante personal, favoreciendo un diálogo permanente y directo entre las comisiones negociadoras, y realizando consultas separadas con cada una de ellas.

Se trata de un esfuerzo auténticamente nacional, que ha contado con la asistencia del Secretario General que, con el absoluto respaldo de la comunidad internacional, tenía como objetivos "terminar el conflicto armado por la vía política al más corto plazo posible, impulsar la democratización del país, garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos y reunificar a la sociedad salvadoreña" (15).

Las conversaciones directas comenzaron en Venezuela, diseñándose una agenda general y un calendario de negociación que fue hecho público en Caracas, en acuerdo suscrito el 21 de marzo de 1990. La actividad negociadora aceleró su ritmo y se determinaron dos fases bien definidas, en la primera de las cuales se marca la necesidad de lograr unos acuerdos políticos en varios campos, para posibilitar llegar posteriormente al cese del enfrentamiento armado.

Este documento, sujeto a la aprobación del Consejo de Seguridad, contenía en su agenda disposiciones sobre la Fuerza Armada, derechos humanos, sistema judicial y electoral, reforma constitucional y solución a los problemas socio-económicos, todo ello bajo verificación de Naciones Unidas. La amplitud de las misiones a verificar y su naturaleza sociopolítica, que excedía ampliamente la actividad militar, ponía de manifiesto que la futura misión verificadora, aún no creada, debería contar con una integración de diverso personal, entre los cuales los policías poseen una polivalencia que les hace idóneos para su ejecución.

En la segunda fase prevista en este Acuerdo de Caracas, la negociación debe conducir al establecimiento de las garantías y las condiciones necesarias para la reintegración social de los miembros del FMLN, dentro de un marco de plena legalidad, a la vida civil, institucional y política del país.

B. EL NACIMIENTO DE LA MISIÓN DE VERIFICACIÓN (ONUSAL)

Continuando con lo previsto en el Acuerdo de Ginebra y la agenda establecida en las negociaciones de Caracas, el 26 de julio de 1990, el Gobierno de El Salvador y el FMLN firmaron en la capital costarricense un acuerdo, mediante el cual ambas partes expresaban su conformidad para el establecimiento de una misión de verificación y expresaban los términos en que la misma debía desarrollarse. Nació así, jurídicamente, una misión innovadora, que merece ser analizada en profundidad, comen-

zando por ese marco definitorio del Acuerdo de San José.

En primer lugar es una misión de verificación de las Naciones Unidas, exclusivamente en materia de derechos humanos, limitándose su misión a las situaciones más graves y frecuentes, como son las que afectan al "derecho a la vida, a la integridad y a la libertad, a la libertad de expresión y a la libertad de asociación". Se observa un acotamiento del ámbito de actuación para centrarse en ese núcleo irreductible de los derechos humanos citados, para tratar de descubrir y denunciar la existencia de prácticas sistemáticas de violación a los mismos. En el aspecto temporal de verificación queda limitado a los hechos o situaciones que se produjeran desde su instalación.

Otra de esas peculiaridades la supuso el momento de la instalación y funcionamiento de la misión pues, a pesar de que el acuerdo establecía que iniciaría sus funciones cuando cesara el enfrentamiento armado, las partes solicitaron al Secretario General la iniciación inmediata de esta verificación, lo cual fue aceptado por éste, que en diciembre de 1990 comunicó al Consejo de Seguridad la intención de proponer el establecimiento de una misión, con el nombre de ONUSAL, para iniciar la verificación del Acuerdo de San José en materia de derechos humanos.

Posteriormente, en marzo de 1991, se envió una misión preliminar que evaluó sobre el terreno las posibilidades de verificar dicho acuerdo sin un cese del fuego. La misión mantuvo contactos con representantes gubernamentales y un amplio espectro de corrientes políticas, y visitó zonas de conflicto donde se reunió con representantes del FMLN.

La misión preliminar llegó a la conclusión de "que existía un gran deseo generalizado, por parte de las distintas corrientes de opinión del país, de que las Naciones Unidas comenzaran, en cuanto fuera posible, las actividades de verificación del acuerdo, sin esperar a la cesación del fuego".

Poco tiempo después, el Secretario General comunicó que había decidido "aceptar las recomendaciones de la misión preliminar en el sentido de establecer, tan pronto como sea posible y antes de un acuerdo sobre la cesación del fuego, el componente de verificación de derechos humanos de la ONUSAL".

El Secretario General expuso al Consejo de Seguridad la necesidad de crear un mecanismo integrado, para vigilar el cumplimiento de los diversos acuerdos que fueran surgiendo como resultado de las negociaciones entre las partes

salvadoreñas y que, a su debido tiempo, incluiría la supervisión de una separación de fuerzas y un cese del enfrentamiento armado.

El consejo adoptó unánimemente el 20 de mayo de 1991 la resolución que estableció la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), para vigilar todos los acuerdos que convinieran el Gobierno y el FMLN, comenzando con el componente de derechos humanos.

Las partes debían "cooperar con ONUSAL para asegurar su plena libertad de circulación y de acceso a toda información que considerara pertinente, a fin de que pueda ejercer cabalmente las funciones que se le asignaron, en relación a los derechos humanos en El Salvador" (16).

La importancia de la participación del contingente policial se deduce de las tareas de verificación: La vigilancia activa de la situación relacionada con los derechos humanos, la investigación de los casos concretos de acusaciones de violación de dichos derechos, la promoción de los mismos, la orientación sobre cómo formular recomendaciones para eliminar las violaciones y promover el respeto de estos derechos.

C. EL CONTINGENTE POLICIAL EN LA VERIFICACION DE LOS DERECHOS HUMANOS.

ONUSAL fue inaugurada el 26 de julio de 1991, absorbiendo una pequeña oficina preliminar instalada en El Salvador en enero de ese año e inició sus trabajos organizativos incorporando los sucesivos componentes, desplegando sus oficinas regionales y estableciendo el sistema de trabajo.

El comienzo de la verificación durante el desarrollo del conflicto presentaba múltiples inconvenientes, no sólo derivados de la seguridad del personal e instalaciones, y las evidentes dificultades de acceso a lugares donde se desarrollaban operaciones, para visitar poblaciones conflictivas o entablar comunicación con los Comandantes del FMLN, sino que, además, presentaba problemas de índole jurídica. Simultáneamente convivían instituciones encargadas de actuaciones en materia del Derecho Internacional Humanitario, en virtud de lo previsto en el protocolo II del Convenio de Ginebra, con la verificación de ONUSAL, en materia de derechos humanos, cuya delimitación no siempre era fácil, por las circunstancias de un conflicto donde a veces no aparecía claro el carácter o no de combatiente y la naturaleza jurídica de la presunta violación.

Estas dificultades trataron de paliarse con una profunda coordinación con instituciones humanitarias, las diversas agencias de Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales que operaban en el país. Así se clarificaron las actuaciones del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ACNUR y organizaciones, como "Médicos sin Fronteras", que operaban en las áreas conflictivas.

Para poder cumplir con el objetivo propuesto el mandato otorgaba unas amplias facultades (17), entre las cuales pueden destacarse las de visitar libremente cualquier lugar o establecimiento sin previo aviso, el recibir denuncias de personal, grupos o entidades, entrevistar libremente y en privado a cualquier persona, apoyar al Órgano Judicial y, en resumen, estar presente en todo el territorio, pudiendo formular recomendaciones a las partes e informar periódicamente al Secretario General de las Naciones Unidas, el cual lo expondría a la Asamblea General.

En la primera fase, la ONUSAL inició sus trabajos de instalación en el país y comenzó la "vigilancia activa", en la cual cobraba papel determinante el contingente policial, pues comprendía la visita a los lugares en los cuales se hubieran cometido, o pudieran cometerse, violaciones a los derechos humanos, para difundir el contenido de la misión, evitar hechos de violencia e investigar las causas, para fomentar la confianza entre la población civil.

En esta primera fase, el **contingente policial** era de 27 oficiales, 15 oficiales militares de enlace y 146 civiles, entre coordinadores, educadores, oficiales de asuntos jurídicos y políticos, etcétera, todos los cuales integraban equipos mixtos de trabajo, poniéndose una vez más de manifiesto la versatilidad de los policías que, además de la investigación propiamente dicha, asumieron funciones de asesoría legal al ejercer, solos o en unión de oficiales jurídicos, cometidos tales como control del debido proceso, análisis de las situaciones procesales, condiciones de detención o de cumplimiento de las penas e, incluso, asesorando sobre anteproyectos de leyes. En el aspecto propio de los oficiales políticos se participaba en campañas informativas y de relación con autoridades locales, actos públicos y campañas educativas en materia de derechos humanos.

Los oficiales militares tenían como cometido el relacionarse con los mandos de las Fuerzas Armadas o del FMLN; generalmente eran acompañados por policías para efectuar comprobaciones y, en ocasiones, para realizar esos

mismos contactos, por ausencia o insuficiencia de sus efectivos.

Como consecuencia del clima generado con el funcionamiento de la misión y las continuas rondas de negociaciones que se venían desarrollando, el 31 de diciembre de 1991, tras dos semanas ininterrumpidas de reuniones en la sede de las Naciones Unidas, las partes firmaron el Acta de Nueva York. Este Acuerdo completaba las negociaciones sobre todos los temas de fondo en el proceso de paz, fijándose la fecha del 16 de enero de 1992, para firmar los acuerdos de paz en la ciudad de México.

Estos acuerdos de paz contenían, en especial, dos vertientes que exigían ampliar el mandato de ONUSAL: El acuerdo sobre el cese del conflicto armado, según el cual debía verificar todos los aspectos del cese del fuego y separación de fuerzas, de contenido netamente militar, y el Acuerdo sobre Policía Nacional Civil, que prevé que ONUSAL observe el mantenimiento del orden público durante la transición, hasta el despliegue y funcionamiento de esta nueva policía.

D. AMPLIACION DEL MANDATO. LA DIVISION DE POLICIA DE ONUSAL

Para cubrir las necesidades de verificación expuestas, y atendiendo las recomendaciones del Secretario General, el Consejo de Seguridad aprobó por unanimidad ampliar el mandato de ONUSAL y su estructuración acorde con estas demandas (18).

Las necesidades derivadas del mandato ampliado exigían un aumento considerable de los efectivos (19), creándose una División Militar y otra de Policía que, en unión de la de Derechos Humanos, abarcan el conjunto de cometidos a ejercer.

La Organización de la **División de Policía**, tema absolutamente novedoso, presentaba problemas derivados de la complejidad y amplitud de las misiones de verificación, ya que los términos en los que los Acuerdos de México definían su cometido eran muy difusos, con expresiones como "facilitar la difícil fase de transición", desempeñando un papel "que no se circunscriba meramente a la verificación y que incluya la supervisión del mantenimiento del orden público y, en particular, la supervisión de las operaciones y el comportamiento de la Policía Nacional existente".

La División de Policía comenzó a integrar nuevos efectivos, ampliándose su contingente hasta un total de 330 componentes procedentes

de diez países y, simultáneamente, comenzó una definición de sus cometidos, que de forma resumida podemos englobarlos en los siguientes aspectos fundamentales:

— Cooperación humana:

- Velar por la libertad y respeto a los derechos individuales y sociales de la población, dentro del marco legislativo del país.
- Supervisar la legalidad de actuaciones policiales y judiciales, principalmente en lo referente a la captura, ejecución de las diligencias policiales y cumplimiento de las normas procesales, así como el respeto a las condiciones de vida del detenido, acordes con su dignidad humana.
- Garantizar la imparcialidad de las actuaciones policiales, mediante el acompañamiento de sus patrullas.
- La existencia de amplias zonas de terreno donde existía una fuerte implantación de bases sociales del FMLN, dificultaba la aceptación de la actual policía, por lo cual en los acuerdos se estableció un régimen especial transitorio. Para ejercer las funciones policiales se instauró una "Policía Auxiliar Transitoria", constituida por alumnos de la Escuela Nacional de Seguridad Pública, que se preparaban para la futura Policía Nacional Civil. Este personal se desplegó en las zonas conflictivas, bajo el control directo de policías de ONUSAL, que se integraban como supervisores en dichas Unidades. El asesoramiento al Director General de esa nueva policía fue llevado a cabo por un Oficial Superior de la Guardia Civil, como adjunto al mismo.

Hay que destacar que, en la formación de esa nueva policía salvadoreña, ha jugado un papel protagonista el programa de cooperación internacional, principalmente de Estados Unidos y de España, aportando recursos económicos y humanos para el diseño y puesta en ejecución de la Escuela de Seguridad Pública, que forma a la nueva Policía Nacional Civil en sus tres niveles: básico, ejecutivo y superior.

— En el aspecto de la cooperación técnica:

- Asesoramiento en el planeamiento de actividades de fuerte repercusión social

y de control de masas, para mejorar la eficacia y la imagen policial.

- Cursos dirigidos a mejorar los aspectos más urgentes, teniendo en cuenta que estos policías habían desarrollado funciones poco técnicas, como consecuencia de la situación derivada del conflicto armado.
- Apoyo de especialistas y material específico de investigación, para mejorar la instrucción de diligencias y aporte de pruebas al proceso.

— Misiones de acompañamiento:

- Verificación, a los distintos niveles, de la correcta ejecución de los servicios, efectuando comprobaciones, de forma continua o aleatoria, sobre las actuaciones policiales.
- Acompañamiento a los órganos judiciales en funciones instructoras, para garantizar el cumplimiento de las garantías procesales y facilitar su actuación en áreas problemáticas o conflictivas.
- Supervisión de los actos públicos, para asesorar y tratar de favorecer la negociación que disminuyera el nivel de violencia, evitando actuaciones desproporcionadas o innecesarias.

— Además de estas misiones, por iniciativa propia de la División de Policía, se efectuaban otras actuaciones:

- Investigaciones de aquellos hechos que, por su gran relevancia, pudieran poner en peligro el proceso de negociación o de consolidación, coordinados con la División de Derechos Humanos, para impedir o denunciar las violaciones a estos derechos.
- Relaciones con autoridades, instituciones y organizaciones no gubernamentales, para esclarecer hechos, mediar en la solución de problemas y adquirir un conocimiento de los distintos puntos de vista sobre la situación, para favorecer el acercamiento y disminuir la tensión social derivada de un conflicto de esta naturaleza.

Esta enumeración de misiones, no exhaustiva, pone una vez más de manifiesto que el contingente policial es imprescindible en estas operaciones, pues no existe otro personal con la suficiente cualificación para ejercerlas con eficacia.

EVALUACION DEL APORTE DEL CONTINGENTE POLICIAL AL EXITO DE ONUSAL

Siguiendo con la línea emprendida en la operación de independencia de Namibia, GANUPT, la Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador supuso una serie de innovaciones que han sido reflejadas con anterioridad. Actualmente se encuentra en curso la etapa de culminación del calendario del acuerdo, lo cual supone una consolidación de los objetivos alcanzados y acrecentar las perspectivas de futuro de lograr una paz sólida y duradera.

Las causas del éxito son múltiples y abarcan todas las fases: En el aspecto previo hay que destacar la constancia en la negociación y el empeño del Secretario General y su representante personal, que ejercieron esos "buenos oficios" hasta lograr la firma de los acuerdos que posibilitaban el inicio del proceso pacificador.

En su instalación y despliegue sobresale el acierto de su planificación y dirección que, si es importante en toda empresa humana, lo es más aún en una misión de la complejidad de la analizada, pues hay que concretar las metas generales en objetivos específicos, marcar unas prioridades, estructurar las distintas divisiones y gestionar un conjunto heterogéneo de personal y medios. A esta evidente dificultad hay que sumarle el marco político, tenso y cambiante, en el cual se desarrolla la misión, que ha de ir adaptándose a la realidad sin desvirtuar el contenido del mandato. La experiencia del Jefe de Misión, representante especial del Secretario General, el paquistaní Iqbal Riza, diplomático experimentado, y el apoyo prestado por sus asesores, ha sido determinante para lograr un empleo adecuado del potencial con que contaba la misión.

En el aspecto estrictamente policial, la gran aportación de este contingente, que ha marcado una etapa más en este proceso, con la dificultad de tener que innovar procedimientos para situaciones complejas y difíciles, ha estado basado en la dedicación y cualificación de sus integrantes, que aun procediendo de modelos policiales y culturales diversos, tenían en común una serie de aspectos comunes, pudiendo destacarse:

- Capacidad de investigación, que por sí solo justificaría su presencia, pues siendo el objetivo del Acuerdo de San José el de

verificar e informar sobre la situación de los derechos humanos, basado en la constatación de hechos concretos que muestren tendencias significativas, la fiabilidad y credibilidad de esos informes se ha basado en el correcto juicio emitido, para lo cual fue básica una investigación eficaz, rápida y profesional, en la que la presencia policial es fundamental. Igualmente fue necesaria esta capacidad técnica tras la creación de la División de Policía.

- Trabajo bajo presión de grupos sociales diversos, habitual en el trabajo policial, lo cual les permitió percibir el intento de manipulación que, si es habitual en cualquier actividad con intereses contrapuestos, es aún más frecuente en una sociedad en conflicto y fuertemente politizada, que lógicamente trataba de adecuar las actuaciones de ONUSAL hacia sus posturas ideológicas.
- Trabajo bajo riesgo físico, algo consustancial con la actuación policial, muy útil en el desempeño de las misiones desarrolladas en zonas conflictivas, donde el aporte de experiencia y serenidad del policía ha sido fundamental para valorar la continuación o cancelación de las misiones, así como para afrontar las situaciones críticas surgidas de forma imprevista.
- Capacidad de análisis rápido, para adaptarse a las cambiantes situaciones, que requieren una solución urgente, pero no por ello irreflexiva.
- Formación jurídica amplia, ya que el trabajo policial está íntimamente relacionado con el ámbito jurídico, lo cual permite asimilar e interpretar fácilmente la legislación del país, al tiempo que posibilita las relaciones con los órganos judiciales, para detectar las posibles discrepancias entre el marco legal teórico y el funcionamiento práctico de las instituciones, algunas de las cuales presentaban grandes deficiencias estructurales. Esta formación jurídica permitió una perfecta compenetración con los asesores legales, aportándoles una visión práctica de los problemas derivados de la actuación policial y del debido proceso.
- Capacidad de relación social, dado que el policía está totalmente inserto en la sociedad civil, en cuyo seno desarrolla su trabajo, y está acostumbrado a la interrelación, recibiendo denuncias, quejas, sugerencias, etc., al tiempo que negocia o dialoga con ellos. Igualmente importante

fue la participación policial en el campo de la enseñanza, bien en la formación interna o participando en cursos o charlas divulgativas y en la difusión de los derechos humanos.

- Conocimiento de las estructuras policiales, pues es evidente que la relación profesional entre policías, aun procedentes de ámbitos jurídicos o culturales diversos, mejora la capacidad de relación y permite un asesoramiento en ciertos aspectos técnicos.

Todas estas cualidades, unidas a una alta cualificación técnica y, en su caso, especialización concreta, deben garantizarse por los distintos países mediante un sistema de rigurosa selección del personal, estableciéndose los perfiles básicos y las condiciones específicas de cada misión, aportando policías que puedan cumplir sus funciones con eficacia, siendo ejemplo de integridad y profesionalidad, con absoluto respeto a los derechos humanos, actuando con imparcialidad en el marco del mandato.

Con un personal policial adecuado, perfectamente coordinado con los demás contingentes, civiles y militares, aportando cada uno su especialización, constituyendo equipos heterogéneos en función de las necesidades para aprovechar el potencial que proporciona esa diversidad, y con la experiencia de estas misiones analizadas, puede aventurarse, sin temor a error,

que el componente policial ha pasado a ser imprescindible en la mayor parte de ellas, que seguirán evolucionando para conseguir su alta meta de lograr la paz en todos los rincones del mundo.

NOTAS

- (1) BOUTROS BOUTROS-GHALL. Un Programa de Paz. Naciones Unidas, página 8.
- (2) JAVIER PEREZ DE CUELLAR. Memorias del Secretario General sobre la labor de la Organización 1991, página 8.
- (3) DERECHOS HUMANOS. PREGUNTAS Y RESPUESTAS. Naciones Unidas. Nueva York 1987, página 4.
- (4) VID. CARTA DE NACIONES UNIDAS. NUEVA YORK.
- (5) MECANISMO PARA LOS DERECHOS HUMANOS. Campaña Mundial pro Derechos Humanos. Número 1, página 3.
- (6) RESOLUCIÓN 1503 (XLVIII) DE 27 DE MAYO DE 1970. Consejo Económico y Social.
- (7) BOUTROS BOUTROS-GHALL. Op. cit., páginas 14 y siguientes.
- (8) ABC DE LAS NACIONES UNIDAS. NACIONES UNIDAS. Nueva York 1990, página 23.
- (9) MISIONES DE PAZ. MILITARES ESPAÑOLES EN EL MUNDO 1979-1991. Ministerio de Defensa, páginas 17 y siguientes.
- (10) ABC DE LAS NACIONES UNIDAS. Op. cit., páginas 192 y siguientes.
- (11) MILITARES ESPAÑOLES EN EL MUNDO. Op. cit., páginas 80 y siguientes.
- (12) INFORME DEL SECRETARIO GENERAL. 9 DE OCTUBRE DE 1989.
- (13) CONSEJO DE SEGURIDAD. Resolución 637 (1989).
- (14) DEPARTAMENTO DE INFORMACION PUBLICA DE LAS NACIONES UNIDAS. Dpi/1149 B - 40698 - July 1991 - 2.1 M.
- (15) BOLETIN DE PRENSA DE LA SECRETARIA GENERAL DE NACIONES UNIDAS. 4 de abril de 1990.
- (16) CONSEJO DE SEGURIDAD. Resolución 693 (1991).
- (17) ACUERDO DE SAN JOSE. 26 de julio de 1989. II 14. a).
- (18) CONSEJO DE SEGURIDAD. NACIONES UNIDAS. Resolución 729 (1992).
- (19) CONSEJO DE SEGURIDAD. Centroamérica: Esfuerzos en pro de la paz. Informe del Secretario General S/23402. 10 enero 1992.

LA JEFATURA DEL ESTADO EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

ELICIO CASAS NAVAS

Teniente Coronel de la Guardia Civil
Profesor de Derecho Constitucional de la
Academia Especial de la Guardia Civil

INTRODUCCION

En 1978 el poder constituyente del pueblo soberano proclama la Monarquía parlamentaria como "forma política del Estado español" (Constitución, artículo 1.3) a la vez que establece (artículo 56.1) que: "El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes".

En estos preceptos descansa la legitimidad democrática de tal Alta Institución, a la vez que constituye el soporte básico sobre el que se apoya el entramado funcional de nuestra Primera Magistratura.

A la finalidad de ofrecer un análisis sistemático de dicho entramado, se dirigen, en su intento, las siguientes reflexiones.

A MODO DE PREAMBULO:

LA EVOLUCION HISTORICA DE LA MONARQUIA: EL DERECHO DIVINO DE LOS REYES

LA GENESIS DEL PROBLEMA

LA DISTINCION CRISTIANA ENTRE CONCIENCIA POLITICA Y CONCIENCIA RELIGIOSA

Como afirma Giuseppe Caputo (1), "un problema de relaciones entre Iglesia y Estado y

entre conciencia religiosa y conciencia política, se plantea, en sentido propio, solamente con el advenimiento del cristianismo, con la distinción radical que éste realiza entre las cosas que son de Dios y las cosas que son del César".

Efectivamente, con el advenimiento del cristianismo, como religión que tiene como fin la salvación ultramundana de las almas, el hombre aparece marcado desde entonces y para siempre por una doble y contradictoria pertenencia: ciudadano de una ciudad terrena, pero, al mismo tiempo, ciudadano de la ciudad celestial, perfilada, en el tiempo, por la Iglesia visible; sujeto a una autoridad secular y corruptible, pero ya indeleblemente inscrito, por medio del bautismo, en el místico Reino de Dios, que no pasa. Su conciencia se hace el teatro de un perenne conflicto, de una tensión bipolar continua entre lo espiritual y temporal.

EL IMPERIO MEDIEVAL

Si, como dice Paolo Colliva (2), tras la caída del Imperio Romano en el año 476, se conservaba en Occidente algo del "Imperio" como idea superior y supranacional, no debía buscarse en las cortes bárbaras, sino exclusivamente en la curia pontificia, que estaba ocupada en defender su propia autonomía territorial recién lograda (*Ducatus romanus*) de los bizantinos y longobardos y que aspiraba siempre a hacer resurgir una concepción imperial que le asegurase al mismo tiempo la defensa temporal y la misión apostólica universal. Esto provenía claramente de la visión y de la doctrina cristiana: Dios había concedido a los romanos el imperio, primero para la difusión y luego para tutela de su religión revelada.

El imperio, que al principio era hostil, se había convertido en el defensor y casi en el depositario de la nueva religión, de tal modo que la permanencia de la religión exigía la permanencia misma del imperio, de la esencialidad de la religión se derivaba la esencialidad del imperio y la perpetuidad de la religión conducía a deducir la perpetuidad del imperio mismo (3).

Con la coronación de Carlomagno (4) se incorpora a la perspectiva todavía pragmática y popular de la monarquía franca, la concepción de un poder mayestático, absoluto y de origen divino: *Omnis potestas a Deo...* (5), y por tanto de Dios provenía ante todo y sobre todo la primera de las potestades mundanas, la corona imperial, que estaba preordenada para "*salus et bonum animarum*" de todos los cristianos.

El emperador, como "*advocatus Ecclesiae*", razón por la cual el imperio tenía como confines

los mismos de la catolicidad y se ampliaba al expandirse la evangelización (aparte de las tierras sujetas al Imperio Constantinopolitanum, entre las que se encontraba en Occidente, sólo la ciudad de Venecia), era defensor de la fe, tutor de los derechos de la Iglesia y de todas las posiciones de debilidad y marginación social (menores, viudas, miserables personas en general), garante de la paz y de la unidad de la cristiandad occidental.

La "*Sancta roma anrespublica*" estaba guiada de este modo por el Papa en lo espiritual y por el emperador en lo temporal, si bien con prevalencia absoluta del primero (sistema teocrático de la "*potestas directa Ecclesiae in temporalibus*" característico de la cristiandad medieval, que sería sancionado por la bula "*Unam Sanctam*" de Bonifacio VIII, en 1302). La Iglesia, remitiéndose al principio paulino de la derivación de todas las potestades de Dios (6), reivindica la titularidad de las espadas espiritual y temporal, y califica a los soberanos como sus simples delegados y ministros, revocables "*ad nutum et patientiam sacerdotis*".

Ello constituiría, al decir del citado Paolo Colliva (7), un elevadísimo modelo formal de estructura política, destinado a corromperse y a desaparecer cuando el clima cultural y el elevado espíritu religioso en que se apoyaba dejaran de encontrar respuestas en las nuevas formas mundanas y temporales del pensamiento occidental. A ello contribuyó de forma decisiva la Teoría del Derecho Divino de los Reyes.

FORMULACION DE LA TEORIA DEL DERECHO DIVINO DE LOS REYES

Esta teoría, siguiendo a John Neville Figgis (8) implica las siguientes proposiciones:

- 1.º **La Monarquía es una institución de ordenación divina.**
- 2.º **El derecho hereditario es irrevocable.** La sucesión monárquica está reglamentada por la ley de la primogenitura. El derecho adquirido por virtud del nacimiento no puede perderse por actos de usurpación, cualquiera que sea su duración; ni por incapacidad del heredero; ni por acto alguno de deposición. Mientras el heredero viva, él es el Rey por derecho hereditario, aun en el caso de que la dinastía usurpadora hubiera reinado por mil años.
- 3.º **Los reyes son responsables sólo ante Dios.** La monarquía es pura, ya que la soberanía radica por entero en el Rey,

cuyo poder rechaza toda limitación legal. Toda ley es una simple concesión voluntaria; y toda forma constitucional y toda asamblea existen a su arbitrio. No puede limitar, dividir o enajenar la soberanía en detrimento del cabal ejercicio de la misma por su sucesor. Una monarquía mixta o limitada implica una contradicción en los términos.

- 4.ª **La no resistencia y la obediencia pasiva son prescripciones divinas.** En cualquier circunstancia, la resistencia al Rey es un pecado y acarrea la condenación eterna. Si ocurre que el Rey ordena algo contrario a la ley de Dios, Dios debe ser obedecido con preferencia al hombre; pero debe seguirse el ejemplo de los cristianos primitivos y sufrir con paciencia las penas que correspondan a la infracción de la ley.

Juzgada desde el punto de vista del pensamiento político moderno la doctrina resulta absurda, pero ciertamente que no lo es más que otras teorías políticas del siglo XVII, época de su formulación (9). Posiblemente resulte que, en lo esencial, se trate de una teoría de oposición contra alguna noción del "Derecho Divino" aún más ridícula y menos útil, pues pertenece a una edad en que la política y la teología estaban íntimamente vinculadas, y en la que, hasta para fines utilitarios, era forzoso encontrar un fundamento religioso si se pretendía tener aceptación: todo el mundo exigía alguna forma de autoridad divina para cualquier teoría de gobierno.

El origen de la teoría debe buscarse en el conflicto entre el Papado y el Imperio. Es una doctrina de carácter popular, no académica y resultado de necesidades prácticas. Proclama desde el púlpito, pregonada en la plaza pública y difundida en el campo de batalla, señala la transición de la mentalidad medieval a la moderna, y prueba la dependencia de lo teórico respecto de lo circunstancial. Y muy apreciable fue el papel que desempeñó al proporcionar a la nación inglesa una base intelectual y doctrinal para cimentar sus pretensiones de independencia frente al dominio eclesiástico.

Comúnmente se admite (10) que la preponderancia de la noción del Derecho Divino de los Reyes se debe en buena parte a la Reforma. Si resulta que la doctrina fue un elemento esencial para el triunfo en la contienda contra las pretensiones políticas del Papado, hizo un buen servicio; contribuyendo a su valoración

el hecho de haber desalojado a otra que, o bien era perniciosa, o bien era anticuada.

FORMACION HISTORICA DE LA DOCTRINA

De un modo o de otro, desde la más remota antigüedad se ha creído en la santidad de los reyes. Y si con el transcurso del tiempo la creencia en el rey dios cedió a la del origen divino del rey, con el advenimiento del cristianismo se renueva con vigor y de un modo más perdurable la idea de que la obediencia es una prescripción divina, subsistiendo a través de toda la Edad Media el sentimiento de que los reyes y todos aquellos que estaban investidos de autoridad eran vicarios de Dios, y que toda resistencia a sus mandatos era, en términos generales, un pecado (11).

El ideal político de la Edad Media se encuentra en la teoría del Sacro Imperio Romano. Teoría impracticable que no pasó de ser un sueño: el Estado perfecto con dos cabezas visibles: la una de lo temporal y la otra de lo espiritual, colaborando armoniosamente en la conservación de la paz y en la ordenada conducta de los cristianos.

Las divergencias fueron inmediatas. Al considerarse, desde el principio de la Edad Media, la política como una rama de la teología, los papas pretendieron para sí una absoluta soberanía con título de derecho divino, y contra la cual toda desobediencia era un pecado mortal. Contra esta doctrina los defensores del emperador formularon, en el siglo XIV, la teoría del Derecho Divino de los Emperadores, teoría de soberanía fundada en la necesidad de un Estado unitario, que oponía a las pretensiones del Papa como vicario de Dios que la autoridad imperial existe por derecho divino y deriva de Dios y no del Papa, aplicando los mandatos de obediencia contenidos en la Escritura (12). Fue esta teoría la que, con algunas modificaciones, tomó nueva forma durante los siglos XVI y XVII para constituir la teoría del Derecho Divino de los Reyes.

En efecto, hacia finales del siglo XVI, con el reinado en Inglaterra del último de la dinastía de los Tudor, Isabel I, los acontecimientos habían fortalecido la monarquía y generado nociones sobre su carácter de institución divina (13), habiéndose elaborado una teoría de jurisdicción ilimitada de la Corona y de no resistencia absoluta. Oponiéndose a la teoría de la supremacía del Papa, los polemistas ingleses se vieron obligados a sostener una doctrina

del Derecho Divino de los gobiernos seculares. Para su justificación histórica recurren tanto al antiguo Imperio Romano como al medieval, y el resto lo elaboran con argumentos derivados de textos y ejemplos sacados de la Escritura. La teoría del derecho hereditario inherente a la sucesión gubernamental, latente en un principio, surgirá triunfal tan pronto como la "Emperatriz de Inglaterra" deje paso franco al sucesor que ocupará el trono sólo en virtud de su título hereditario (14).

Por su parte, en Francia, los polemistas desarrollaron una teoría que, con pequeñas variantes, es idéntica a la teoría inglesa del Derecho Divino de los Reyes. La noción capital es que la dignidad real es de creación divina, y por tanto el rey sólo es responsable de sus actos ante Dios y no ante el Papa. De aquí surge, con fundamentación religiosa, el sentimiento de la obligación absoluta de no resistencia. Se considera que el rey está al margen de toda limitación de la ley positiva, salvo en materia de sucesión. Esta, como en el caso de la costumbre inglesa de la sucesión hereditaria, se califica de ley constitucional o fundamental, la cual no puede ser violada por el rey, el pueblo o ambos. Si en la teoría inglesa la noción encarna en la irrevocabilidad del derecho hereditario, en el pensamiento francés lo hace en la inviolabilidad de la Ley Sálica.

Es en el año 1598, cinco años antes de la muerte de Isabel I cuando vio la luz el *True Law of Free Monarchies*, donde puede encontrarse completa en todos sus detalles, la doctrina del Derecho Divino. Al advenimiento del rey Jacobo I Estuardo, el Parlamento votó una ley, cuyo verdadero sentido no fue el de otorgarle un título a su favor, sino simplemente declaratorio de su inherente derecho al trono. Por el hecho de que su título al trono de Inglaterra descansaba exclusivamente en su ascendencia (15) y porque dicha teoría, contra papistas y presbiterianos, propugnaba por la idea de que todos, sin excepción de clero, estaban sujetos a la autoridad real, puesto que siendo el poder secular de origen divino no podía admitir restricciones de los papas ni de los ministros protestantes, Jacobo I promulgó con lógica consecuencia, y abrazó con terquedad, la teoría del Derecho Divino de los Reyes.

No obstante, la teoría no era aún de general aceptación, pero gozó de creciente popularidad durante la Guerra Civil, ya que, al agudizarse el conflicto entre el Rey y el Parlamento, surgió un muy apasionado sentimiento de lealtad hacia la Corona, cuya satisfacción sólo podía estar

en la aceptación de la doctrina del Derecho Divino en su forma más extremista.

La doctrina, que surgió como un arma forjada en el gran conflicto provocado por la agresión eclesiástica, manifiesta su carácter religioso durante el siglo XVI, pero en la siguiente centuria acentúa su aspecto propiamente político, por considerarse que sólo por medio de ella era posible popularizar la teoría de la soberanía. Sirvió además para dulcificar o bien evitar cambios políticos. Cumplida la tarea, se inició su decadencia en la época de la Revolución Gloriosa (1688), y tiende a convertirse simplemente en un sentimiento (16).

RECAPITULACION

El mayor valor y la misión histórica más importante de la teoría, como apunta J. Neville Figgis (17), fue como arma de independencia anticlerical. En oposición a las pretensiones pontificias a la soberanía, fundadas en derecho divino, se levantaron las pretensiones del rey, también a la soberanía, apoyadas en un derecho en nada inferior a aquél.

Además, la teoría fue un paso necesario en la transición entre la política medieval y la moderna. Hay una gran distancia entre la concepción expresada en el Sacro Imperio Romano de que la teología era la fuente de toda teoría política y el Estado un aspecto del Reino de Cristo, y los modernos puntos de vista que no admiten relaciones entre la política y la teología. Para que el fenómeno político pudiera superar lo que se ha designado como el Estado teocrático era necesario que conquistara su derecho a existir en términos de igualdad con la teología. Que el Estado sea la realización de una idea verdadera y que le está destinado un lugar necesario en el mundo son las dos proposiciones negadas implícita o explícitamente por los papistas, y que sólo pudieron triunfar gracias a la teoría del Derecho Divino.

La tarea de la Reforma consistió en librar a todas las ramas del pensamiento y de la investigación de la sujeción a un único método y a un solo objeto. En política, la única escapatoria de las ataduras de los métodos tradicionales era la de exigir, con las mismas armas escriturarias y usuales argumentos sacados de las citas bíblicas su independencia del dominio teológico y la cesación por parte de la Iglesia de todo intento de controlar el Estado. Pues bien, si la política pudo franquear el paso hacia su estado moderno es porque la Teoría del Derecho Divino cumplió su cometido de emancipación de los grilletes medievales; si bien, al hacerlo,

ella misma perdió vigencia. Fue necesaria al aspecto político de la Reforma.

Políticamente propició el sentimiento de la necesidad de la ley y de la obligación de obediencia y la concepción del Estado como un organismo vivo.

La doctrina del Derecho Divino, en fin, cumplió su misión. Las exigencias políticas del papado han desaparecido totalmente. Las doctrinas del poder de deposición y de la "plenitudo potestatis" más bien se esfumaron que fueron revocadas. La omnipotencia de los gobiernos civiles en todo el mundo es un hecho indiscutible, pero con una limitación: de las pretensiones eclesiásticas (por Derecho Divino) a una libertad que equivalía a supremacía, ha surgido la **doctrina de la tolerancia**, que ha permitido, como limitación de hecho a la acción estatal, obtener la **libertad religiosa** sin caer en la supremacía clerical.

El Derecho Divino de los Reyes dejó de tener importancia práctica porque sus enseñanzas se volvieron innecesarias, no porque fueran falsas. El estadio transitorio pronto pasó; la independencia del Estado se había consumado. Una vez logrado el reconocimiento de la política como parte del orden natural del universo, la justificación teológica salía sobrando.

¿Qué resta hoy de aquella doctrina? A. Paserin d'Entrèves apunta (18) su pervivencia en ciertos tardíos adalides del "legitimismo" monárquico. Esa especie de aureola que rodea en la actualidad al poder político, la honda conciencia de la majestad de la ley y del deber de obediencia propias de las democracias consolidadas constituyen el legado transmitido hasta nuestros días por quienes creyeron en el Derecho Divino de los Reyes.

FUNCIONES CONSTITUCIONALES DEL JEFE DEL ESTADO

LA FUNCION SIMBOLICA DEL REY

EL REY COMO SIMBOLO

El Rey es, siguiendo el tenor literal del artículo 56 de la Constitución, "símbolo de la unidad y permanencia del Estado", lo cual exige definir lo que se entiende por símbolo para intentar explicitar cuanto de implícito existe en la indicada expresión constitucional.

Símbolo es, según el diccionario, "imagen, figura o divisa con que, materialmente o de palabra se representa un concepto moral o

intelectual, por alguna semejanza o correspondencia que el entendimiento percibe entre este concepto y aquella imagen".

Mas el símbolo político, como expresa Miguel Herrero R. de Miñón (19) no se reduce a la indicación, no es un signo. Tiene un espesor semántico que le hace capaz de condensar afectos y sentimientos desde la lealtad a la identificación con el propio grupo, con su historia y con su futuro. Identificación colectiva que, junto a la revelación de un orden transpersonal, constituyen la doble función que realiza todo símbolo político. Y porque el carácter transpersonal de la comunidad política trasciende su simple estructura racionalizada y normativa, necesita su manifestación a través de instituciones, de personas y aún de cosas concretas. Esta es la función de la monarquía, en palabras de Kelsen: "Así como en la teoría jurídica se abre paso al conocimiento de que no se está sometido ni se debe obediencia sino a las normas, pero no a los hombres que las crean, la gran masa de hombres, instintivamente enemiga del pensamiento abstracto, aparece necesitada de un símbolo de la autoridad perceptible y sensible. En esta función simbólica, más que en otra alguna, radica la importancia de la institución del Jefe del Estado, el cual puede cumplir esa función con mayor eficacia como monarca, ya que éste vive de las formas que son tradicionales de la monarquía y apoyan esta función" (20).

En primer lugar el Rey representa la unidad del Estado frente a la división orgánica de poderes. Por eso convoca las Cortes, promulga las leyes, nombra al Presidente del Gobierno y otros altos cargos y la justicia se administra en su nombre, con independencia de cuál sea el ámbito específico de poder directo que se atribuya a la intervención regia en dichos actos.

En segundo lugar, el Rey simboliza, junto a la Unidad del Estado, su permanencia en el tiempo, su personalidad histórica. La Corona, institución a la que personifica, por identificarse con el pasado y tener vocación de permanencia, trasciende la simple actualidad que, por el contrario, constituye la preocupación del político.

Finalmente, la Corona constituye símbolo integrador de la diversidad territorial, social o política del Reino (21). Esta función simbólica de la monarquía no dejó de reconocerse en las labores constituyentes, y en tal sentido M. Herrero R. de Miñón decía que la "función simbólica (de la monarquía) hace del Rey el símbolo, el exponente de la continuidad y permanencia del Estado y la unión y consiguiente indisolubilidad y variedad de los pueblos que

lo integran" (22). Ideas que también fueron expresadas por otros parlamentarios de adscripción política bien distinta a la del señor Herrero (23). Sin embargo, no llegó a introducirse en el texto de la Constitución expresión alguna en tal sentido; si acaso, podría considerarse débilmente reflejada en el precepto que establece que el Rey ha de respetar los derechos de las Comunidades Autónomas (artículo 61.1) y en el nombramiento del Presidente del Consejo de Gobierno de dichas Comunidades (artículo 152.1).

Ahora bien, en el inciso último del párrafo primero del citado artículo 56 de la Constitución se establece asimismo que "El Rey... ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes". Por medio de este precepto se configura la Corona como una magistratura constituida y dotada como tal de competencias tasadas, eliminando toda noción de prerrogativa, tradicional en nuestro Derecho constitucional histórico.

¿Cuáles son, pues, las funciones concretas comprendidas en esta magistratura simbólica?

RELACIONES INTERNACIONALES

El artículo 56 de la Constitución dice que el Rey "asume la más alta representación del Estado en las relaciones internacionales", si bien, claro está, tales atribuciones han de compatibilizarse con la función rectora de la política exterior que el artículo 97 encomienda al Gobierno.

Consecuencia de su condición de Jefe de Estado, que hace del Rey su representante por excelencia y el órgano principal de sus relaciones exteriores, acredita a los embajadores y, en general, las representaciones diplomáticas (24), y los representantes extranjeros se acreditan como tales ante él.

En cuanto a la conclusión de tratados, se ha de tener presente que el artículo 11 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969 (al que se adhirió España por Instrumento de 2 de mayo de 1972), consagra la libertad de formas para manifestar la expresión del consentimiento estatal (25). En nuestro ordenamiento hay que interpretar, según especifica Elisa Pérez Vera (26) que los tratados que requieren intervención regia para expresar el consentimiento estatal son aquéllos en que la forma utilizada puede calificarse de solemne, que coincide con los que exigen previa autorización de las Cortes, bien sea simple (artículo 94.1) o mediante ley orgánica (artículo 93), salvo

que en ellos mismos se disponga una de las denominadas formas simplificadas.

Para la declaración de guerra y firma de la paz la Constitución condiciona la actuación del Rey a la previa autorización de las Cortes Generales (artículo 63.3). El precepto aparece redactado, como observa atinadamente la anterior autora (27), con abstracción de relevantes hechos: el estadio de crisis en que se encuentran las declaraciones bélicas (28), la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales contenida en la Carta de las Naciones Unidas (artículo 2.4) y la proclamación contenida en el preámbulo de la propia Constitución, de la voluntad de la nación española de colaborar en el fortalecimiento de relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra.

EL REY Y LAS FUERZAS ARMADAS

El apartado h) del artículo 62 atribuye al Rey el mando supremo de las Fuerzas Armadas, facultad que tal vez se manifieste como la más interesante y polémica de cuantas constituyen el abanico de competencias regias.

Un sector mayoritario de la doctrina (29) sostiene el carácter eminente y simbólico de la comandancia militar regia en base a las siguientes razones:

- a) La naturaleza parlamentaria de la forma política del Estado que establece la Constitución.
- b) La atribución al Gobierno de la comandancia militar efectiva en el artículo 97 (30).
- c) La necesidad de refrendo establecido en el artículo 64.1, y su configuración como acto complejo, pero desigual y de predominio gubernamental.
- d) La exigencia de previa autorización de las Cortes Generales para declarar la guerra y hacer la paz, según dispone el artículo 63.3.

Un sector minoritario, cuyos principales exponentes son los profesores Sánchez Agesta y Herrero R. de Miñón (31), afirman, por el contrario, la dimensión ejecutiva de esta facultad regia.

El profesor Sánchez Agesta (32) dice: "En este mando supremo de las Fuerzas Armadas, que se atribuye directamente al Rey, aunque no pueda ejercerse sin refrendo, parece que puede corresponder al Rey una **cierta participación**, correspondiente a la autoridad de

un superior que implica **un mando**, aunque exija siempre el refrendo del Gobierno". Estima el citado autor que la consecuencia de una supuesta negativa del Gobierno a refrendar un acto real en esta materia podría comportar su dimisión, abriéndose el proceso constitucional de designación de un nuevo Presidente. Justifica su tesis por la tajante expresión del precepto constitucional —62 h)— y la aparente vinculación de la misión atribuida por el artículo 8 a las Fuerzas Armadas ("garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional"), al carácter de símbolo de la unidad y permanencia del Estado con que, entre otros, el artículo 56.1 configura al Rey.

Miguel Herrero R. de Miñón (33) afirma el significado teórico-práctico del refrendo en todas las monarquías como "acto complejo donde concurren tanto la actividad del rey como la actividad del ministro", y concluye que el mando supremo de las Fuerzas Armadas no constituye una atribución meramente simbólica de la Corona, sino una atribución efectiva. Estima, por tanto, la inconstitucionalidad del artículo 8 de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y Organización Militar (34), ya que "mientras la Constitución configura la defensa nacional como una competencia compartida del Rey y del Gobierno, la ley hace de la defensa nacional una competencia exclusiva no ya del Gobierno, sino del Presidente del mismo".

Finalmente, J. M. Lafuente Balle (35) considera, en relación con la comandancia militar regia:

- Que se trata de una atribución preferentemente simbólica, pero que puede tomar cierta dimensión efectiva.
- Que la dirección política de la defensa es una corresponsabilidad del Rey y del Gobierno [artículos 62 h) y 97].
- Que la iniciativa regia de una orden de comando militar es un mecanismo en vigor y de extraordinaria importancia para el ejercicio por parte del Rey de su poder moderador en el coloquio constitucional con el Gobierno.

Otrosí, señalemos que, dentro de las distintas formulaciones de la tesis mayoritaria del carácter eminente de la referida comandancia (36), Federico Trillo Figueroa M. Conde defiende, en situaciones de extrema gravedad, un extraordinario poder regio disuasorio: "Tan sólo cabe, a mi juicio, entender que el Rey, que debe

arbitrar y moderar el funcionamiento regular de las instituciones, funciona como el gran mediador entre las FAS y el resto de las instituciones, cuando aquéllas entiendan que existen motivos de grave peligro para la Constitución. Se trataría así de una garantía última, de carácter no material o ejecutivo, sino tan sólo **disuasiva**".

Otra postura peculiar es la referida por el profesor Yves Rodríguez (37), quien advierte que en la práctica constitucional la sumisión de las Fuerzas Armadas al Rey convierte su jefatura en una comandancia fáctica. Pero debemos tener presente, con el profesor Lafuente Balle (38) la extraordinaria trascendencia de la **autoritas** del Rey Juan Carlos I en materia militar, consecuencia de su amplia formación castrense, de su permanente contacto con los Ejércitos, así como de la importancia que para el advenimiento y posterior mantenimiento del Estado democrático constitucional tuvo su actuación al frente de las FAS, tanto durante la transición política a la democracia, como en la rebelión militar del 23 de febrero de 1981. ¿Hubiera sido o, en su caso, resultado, igual la actuación del Rey de haberse tratado de una persona vana al estilo de algunos componentes de determinadas familias reales europeas o de haber estado la Corona encarnada en una mujer? Creo que de ninguna manera.

EL REY Y LA JUSTICIA

La justicia se administra en nombre del Rey (artículo 117) y éste ejerce el derecho de gracia "con arreglo a la ley" [artículo 62 i)].

Según el profesor Sánchez Agesta (39), el valor simbólico de esta administración "en nombre del Rey" es que la justicia es "pública", en nombre del Estado, no acción privada de defensa de un particular, de un grupo o de una clase.

En cuanto al derecho de gracia, se trata de una atribución real recogida en la totalidad de las constituciones españolas (40), si bien ha perdido hoy la carga emocional que comportaba con la existencia de la pena de muerte.

La Constitución española sujeta esta facultad regia a cinco limitaciones:

- 1.º Las leyes reguladoras del derecho de gracia, por constituir el artículo 62 i) una reserva material de ley sobre la materia.
- 2.º La prohibición de indultos generales del mismo artículo 62 i).
- 3.º La necesidad de obtener el refrendo del Presidente del Gobierno o del Ministro de Justicia (artículos 64).

- 4.ª La exclusión de la iniciativa popular en esta materia (artículo 87.3).
- 5.ª La prohibición de ejercer el derecho de gracia en favor de los miembros del Gobierno (artículo 102).

En consecuencia, como dice el profesor Torres del Moral (41) la expresión "derecho de gracia" es tradicional y de estilo, pero no confiere al Rey una facultad discrecional al margen del juego institucional del refrendo y de la asunción de responsabilidad (42). El Rey no puede ejercerlo al margen del Gobierno ni enfrentado con él. En caso límite, continúa el citado autor, al Gobierno siempre le cabrían los recursos de negar el refrendo y acudir a una votación de confianza en las Cortes, y el Rey difícilmente podría enfrentarse con la legítima representación del pueblo soberano.

Es por ello que queda fuera de lugar la postura crítica del profesor Gimbernat Ordeig (43) con esta atribución regia, al entender que los criterios para su ejercicio deben fundamentarse en "sobrias consideraciones de política criminal y no en la voluntad subjetiva de una persona individual".

EL REY Y LAS INSTITUCIONES CULTURALES

Corresponde al Rey el Alto Patronazgo de las Reales Academias [artículo 62 j)].

No existe, sin embargo, precedente alguno ni en el Derecho Constitucional Histórico español ni en el Comparado de otros estados monárquicos europeos. En los debates constituyentes el senador Chueca y Goitia defendió la enmienda introductoria del precepto alegando, entre otras razones, las de orden político en cuanto que la estabilidad de esta función favorece a la consideración del Rey como símbolo de la permanencia del Estado en el artículo 56.1 (44). La inclusión del precepto ha sido criticada por el profesor Lafuente Balle (45), estimando que dicho apartado j) constitucionaliza una función real carente del carácter político-constitucional de las restantes enumeradas en el artículo 62, en cuanto que no es consecuencia de las relaciones del Rey con otro poder estatal.

CONCESION REGIA DE EMPLEOS, HONORES Y DISTINCIONES

Corresponde al Rey conferir los empleos civiles y militares y conceder honores y distinciones con arreglo a las leyes [artículo 62 f)].

La concesión de empleos civiles y militares es una función clásica de la Jefatura del Estado

en el Derecho Constitucional (46). De la constitución de una reserva material de ley sobre esta materia y el hecho de que la firma de los nombramientos está atribuida, generalmente, a órganos distintos del Rey, se deduce el carácter simbólico de esta función real.

No obstante, J. M. Lafuente (47) apunta la excepción que atañe a diputados y senadores que en cuanto miembros del poder legislativo no son nombrados, sino elegidos por el pueblo al que representan, y así las actas de parlamentarios son expedidas por la Junta Electoral Central, y los cargos internos de las Cámaras son electivos y quedan reflejados únicamente en el Boletín Oficial de las Cortes.

En cuanto a la concesión de honores y distinciones, se trata de una función atribuida al Rey en la totalidad de las constituciones españolas (48). Y si bien se trata asimismo de una facultad materialmente reservada a la Ley, estima el autor anteriormente citado (49) que el Rey disfruta en el ejercicio de esta facultad una mayor discrecionalidad que en la anterior en base a

- 1.ª El no reforzamiento de la regulación de los criterios para la concesión de honores y distinciones, lo que no debilita la discrecionalidad del Rey en el ejercicio de esta función.
- 2.ª La práctica jurídica de la concesión de estos honores y distinciones sin intervención de la Administración.
- 3.ª El carácter eminentemente simbólico de esta función, que casa con la regulación constitucional de la Corona.

LAS FUNCIONES MODERADORA Y ARBITRAL DEL REY

EL REY COMO MODERADOR

EL PODER MODERADOR EN NUESTRA CONSTITUCION

En el inciso último del párrafo primero del artículo 56 de la Constitución se establece que "El Rey... ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes". Como anteriormente apuntábamos, por medio de este precepto, inspirado directamente en la constitución belga, se configura la Corona como una magistratura constituida y dotada como tal de competencias tasadas, eliminando con ello toda noción de prerrogativa, tradicional en nuestro Derecho Constitucional histórico, y reservándose dicho término para designar

los actos normativos o administrativos dictados libremente por el Rey o, en su Real Nombre, por las personas de su casa en quien delegue su autoridad sobre organización y gobierno de la Real Casa, así como todos aquellos de naturaleza personalísima que ostentan trascendencia constitucional por tener relevancia jurídico-pública el Derecho privado y de familia de la Casa Real (50).

No obstante el contenido del citado precepto, y rebatiendo la opinión dominante de la doctrina española que estima que no hay más moderación y arbitraje que el posible a través del artículo 62, sostiene Miguel Herrero R. de Miñón (51) que las competencias que la Constitución atribuye al monarca de moderar y arbitrar el regular funcionamiento de los poderes públicos constituyen una cláusula general de apoderamiento en virtud de la cual se le atribuye competencias sobre un ámbito indeterminado, pero determinable de la realidad. Los enunciados del artículo 56.1, dice el citado autor, exceden de las competencias concretas atribuidas al Rey por el artículo 62 y además, como es propio de un concepto jurídico indeterminado, regulan el sentido de su ejercicio.

Mas, como el mismo M. Herrero R. de Miñón admite, es muy distinta la opinión de la doctrina española (52) y a ésta, en grandes líneas, se adhieren los planteamientos de este trabajo.

Según el diccionario, moderar equivale a "templar, ajustar, arreglar una cosa evitando el exceso". El aforismo clásico "el Rey reina, pero no gobierna" describe el término referido a las funciones regias y supone que el Rey no ejerce de hecho las competencias gubernamentales que, cualquiera que sea su titular nominal, están efectivamente bajo el control de los Ministros, que si en un principio fueron meros consejeros del soberano, al depender de la confianza parlamentaria y ser responsables ante las Cámaras y el cuerpo electoral, adquieren el poder de gobernar.

La noción de "poder moderador" es formulada de forma especial por el francés BENJAMIN CONSTANT. Para este autor "los tres poderes políticos tal y como los conocemos hasta ahora, el legislativo, ejecutivo y judicial, son tres mecanismos que deben cooperar cada uno por su parte al movimiento general; pero cuando tales mecanismos se estropean, entrecruzan y chocan obstaculizándose, hace falta una fuerza que los coloque en su lugar. Dicha fuerza no puede situarse en ninguno de ellos porque en este caso le serviría para destruir a los demás; antes bien, es preciso que se sitúe fuera de ellos y aparezca en cierta manera como

neutro para que su opción se aplique allí donde es necesario y sea aplicada y sin llegar a ser hostil resulte preservadora y conservadora" (53).

Desde entonces se ha entendido el poder moderador del monarca como aquella facultad regia de participar en la formación o en la actividad de otro órgano de poder, para atemperar las decisiones de éste: el cual debía buscar un equilibrio con la voluntad del Rey. Como tales se consideraban las facultades de sanción y veto de las leyes, la disolución de las Cámaras, el nombramiento y cese de los ministros, etc.

Sin embargo, nada de esto ha sido recepcionado en nuestra Constitución, puesto que, si bien en ella se establece que el Rey modera el funcionamiento regular de las instituciones (artículo 56.1), que sanciona y promulga las leyes (artículos 62.a y 91), que convoca y disuelve las Cortes Generales [artículo 62.b)], que expide los decretos acordados en Consejo de Ministros [artículo 62.f)], que es informado de los asuntos de Estado y puede presidir, a estos efectos, las sesiones del Consejo de Ministros [artículo 62.g)] y que nombra al Presidente del Gobierno (artículos 62.d y 99) y a los demás miembros del mismo (artículos 62.e y 100), a los Presidentes de las Comunidades Autónomas (artículo 152.1), Presidente y Magistrados del Tribunal Constitucional (artículos 159.1 y 160), Presidente y miembros del Consejo General del Poder Judicial (artículos 122 y 123.2) y Fiscal General del Estado (artículo 124.4), todos estos actos se configuran constitucionalmente como **actos debidos**, con lo que realmente la función moderadora queda desprovista de su esencia.

Por otra parte, como apunta Martínez Sospedra, no tiene el Rey otras atribuciones propias del clásico poder moderador, como la función de orientación política (que el artículo 97 atribuye al Gobierno), ni facultades extraordinarias al modo del artículo 16 de la constitución francesa o del artículo 10 de la derogada Ley Orgánica del Estado, de 1967, ni existe tampoco la doble confianza (regia y parlamentaria) como sostén del Gobierno. Hay que concluir, por tanto, con el citado autor, que el empleo de la expresión "modera el funcionamiento regular de las instituciones" es sólo una cláusula de estilo, y siempre de muchos menos alcance que el poder moderador de las llamadas "monarquías constitucionales" (54).

Tal como ha quedado recogida en nuestro texto constitucional, la función moderadora se configura como la capacidad regia de utilizar la influencia, a través de la famosa triple función

señalada por Bagehot de "animar", "advertir" y "ser consultado" (55), y se encuentra integrada por una serie de competencias constitucionales que están condicionadas no sólo por el procedimiento y las limitaciones que la Constitución establece en su ejercicio, sino por la participación del Rey con otros órganos mediante la institución del refrendo.

Consideraremos el alcance de estos actos regios y el margen de discrecionalidad en su realización.

LA SANCIÓN DE LAS LEYES

Históricamente la sanción de las leyes constituía el acto regio de perfección de la misma en el que el Rey manifestaba su acuerdo con el contenido del texto y su voluntad de que integrara el ordenamiento.

Ahoral bien, como dice M. Aragón, la sanción en la actualidad no puede ser entendida con la significación jurídica que tenía cuando fue adoptada por diversas constituciones europeas (algunas de ellas vigentes desde hace más de un siglo): fórmula de la monarquía constitucional, donde la sanción comprendía el veto, sino con la significación jurídica que **ahora** tiene (fórmula de la monarquía parlamentaria, donde la sanción no incluye el veto).

El Rey, en nuestro ordenamiento, mediante la sanción hace suya la voluntad legislativa manifestada por las Cortes Generales como representación soberana del pueblo español (artículos 66.1 y 2). La potestad sancionadora queda configurada como una competencia condicionada (al previo ejercicio de la potestad legislativa de las Cortes Generales), reglada (de ejercicio obligatorio, no facultativo) y sometida a un plazo para su ejercicio (15 días, artículo 91). La sanción, como queda dicho, es un acto obligatorio, pero también necesario para la perfección de la ley, que no devendría tal sin la colaboración del monarca.

La doctrina, como observa J. Rodríguez Zapata, al considerar los efectos de la sanción, ha adoptado posiciones totalmente opuestas. De un lado, para Paul Laband, la sanción de las leyes es el punto esencial de todo el procedimiento legislativo. Sólo la sanción es legislación en sentido jurídico: la sanción contiene el mandato legislativo. Opuestamente, para la doctrina española mayoritaria en la actualidad, la sanción es un residuo historicista puramente simbólico, sin valor sustantivo alguno (56). Constituye un simple requisito de la promulgación, con la que se confunde, al igual que con la publicación. No obstante, y siguiendo el citado

autor, hay que buscar una correcta posición intermedia entre estos extremos, estimándose razonablemente atinada su consideración de la sanción como momento de síntesis, instancia de unidad y marca de supremacía del acto legislativo (57). Significa el cese de la discusión política y el nacimiento de una norma de Derecho; representa una necesaria instancia de unidad, reflejo de la naturaleza de promotor de unidad del monarca que afirmó Hermann Finer (58), y confiere a la ley una marca de supremacía dimanante de la supremacía en posición de nuestro Rey como Jefe del Estado.

La sanción confiere a la ley su fuerza vinculante (y no la promulgación que constituye un acto perteneciente a la esfera del poder ejecutivo, subordinado al legislativo). Al ser aceptada por el Rey, como *Caput, principium et finis Parlamenti* (según el adagio británico y las competencias regias en materia legislativa establecidas en los apartados a) y b) del artículo 62 de la Constitución), la ley parlamentaria se objetiva, es elevada a la posición suprema y goza de intangibilidad tanto para el mismo Rey como para las Cortes Generales. La ley sancionada se constituye así en el acto de voluntad más fuerte y más alto del Estado.

Resta por fin plantear, siquiera de una manera breve, tres importantes cuestiones.

En primer lugar: ¿qué ocurre si el Rey niega la sanción? Para Francesco Racioppi (59) el único límite exigido por la Monarquía constitucional es el de que la voluntad personal del Rey no puede hacerse valer ni puede manifestarse públicamente en contradicción con la voluntad del Gobierno que refrenda sus actos y responde políticamente ante el Parlamento.

En la doctrina española M. Aragón (60) mantiene que la obligación de sancionar se convierte por obra del artículo 59.2 en una obligación jurídica y como tal coercible. J. J. Solozábal (61) se manifiesta expresamente en desacuerdo y estima que la crisis jurídico-política producida por tal situación sólo podría salvarse mediante la abdicación de monarca. J. Rodríguez Zapata (62), más realista, considera la posible omisión del Rey como un ilícito constitucional y concluye la innecesariedad de tales lucubraciones en base a que ninguna construcción científica sería puede fundarse en el presupuesto de que un órgano constitucional pueda realizar válidamente actos ilícitos.

En segundo lugar: ¿habrá el Rey de sancionar también las leyes inconstitucionales? Puesto que en este caso el acto debido estaría en contraposición con el contenido de su juramento, conforme al artículo 61.1 de "guardar y hacer

guardar la Constitución". El problema no deviene como tal desde el momento que dicha inconstitucionalidad habrá de ser dictaminada posteriormente por el Tribunal Constitucional, no estando por otro lado, ni siquiera facultado el monarca para instar la actividad de dicho Tribunal.

Finalmente: ¿tiene facultad el Rey para sancionar la Constitución y las reformas constitucionales? M. Aragón lo niega (63) y añade que es el cuerpo electoral, a través de la ratificación del texto en referéndum, el que la sanciona, limitándose el Rey a promulgarla, y ello en base a una interpretación restrictiva del artículo 62.a) y a no considerar al Rey como poder constituyente-constituido. Razones que aduce igualmente en el caso de las reformas constitucionales además de considerar que en caso contrario nos encontraríamos ante una monarquía constitucional como forma jurídica del Estado y no ante una monarquía parlamentaria como forma política del mismo (artículo 1.3).

J.J. Solozábal (64) rechaza esta opinión, así como J. Rodríguez Zapata (65) que conduce la cuestión a su justo término al considerar el procedimiento legislativo ordinario en nuestro Derecho parlamentario como el tronco común, plenamente aplicable a la reforma constitucional, como su consecuente aplicación obligada del artículo 91; poniendo finalmente de manifiesto la incongruencia de que se admita la promulgación y publicación y se niegue la sanción del texto constitucional.

LA EXPEDICIÓN DE LOS DECRETOS

En cuanto a la expedición regia de los decretos, tanto los aprobados en el Consejo de Ministros, a que hace referencia el artículo 62.f), como a otros actos de la Jefatura del Estado emanados del Rey —por ejemplo los artículos 62.b) y e), 65.2, 99.6 y 100— que revisten la misma forma, constituye el acto cumbre de su tramitación, para proceder seguidamente a su publicación. Entonces ¿podría el Rey negar su firma si el decreto en cuestión no ha cumplimentado todos los trámites procedimentales anteriores a la expedición y necesarios para alcanzar el rango jerárquico normativo de decreto?

Aunque la supuesta negativa regia se fundamentaría en razones adjetivas de procedimiento, sin enjuiciar el contenido sustantivo del decreto, la doctrina se encuentra dividida al respecto (66), y en tal caso, afirma el profesor Entrena Cuesta (67), el Gobierno podría o bien usar de la vía parlamentaria para presentar como ley el decreto no expedido por el Rey,

o bien plantear una cuestión de confianza que, obtenida, obligaría al Rey a replantearse su negativa.

La solución más acorde con el carácter parlamentario de la Monarquía como forma política del Estado español, en la línea aludida por el profesor Torres del Moral (68), consiste en evitar tales posibles enfrentamientos entre el Rey y el Gobierno, del cual, como órgano responsable, debe ser la voluntad de decisión, que se ha de suponer consciente y reflexiva para no verse abocados a vías tan drásticas creando un problema por sí mismo inexistente.

LA INFORMACION AL REY DE LOS ASUNTOS DE ESTADO Y SU PRESIDENCIA A ESTOS EFECTOS DE LAS SESIONES DEL CONSEJO DE MINISTROS

La información al Rey de los asuntos de Estado que establece el artículo 62 g), introduce en la Constitución española la conocida facultad de la Corona (inglesa), de "ser consultado", que destacaba Begehot (69).

La constitucionalización de esta atribución real se justifica en orden a desarrollar la función constitucional que se atribuye al Rey en el artículo 56.1. Y la presidencia regia del Consejo de Ministros, en determinadas ocasiones, que establece el mismo precepto no es el único instrumento de que dispone para informarse de los asuntos de Estado, puesto que la práctica política ha consagrado frecuentes entrevistas del Rey con distintos responsables de la vida política, y en especial, con el Presidente del Gobierno.

Referente a las dos condiciones a que el precepto sujeta la facultad de la presidencia de las sesiones del Consejo de Ministros, es decir, el juicio regio de oportunidad y la petición del Presidente del Gobierno, es de estimar que se trata de dos condiciones concurrentes, si bien los comentaristas mantienen opiniones dispares al respecto (70).

Lo cierto es que, como estima el profesor Torres del Moral (71), es poco probable que haya discrepancias al respecto entre el Rey y el Presidente del Gobierno, pues la asistencia y presidencia regia del Consejo de Ministros tiene lugar a efectos meramente informativos, sin que quepa adoptar ante el Rey decisiones políticas para no involucrarlo en ellas (72).

Y en el muy improbable supuesto de suscitarse tal discrepancia, sería válido lo expuesto en el epígrafe anterior acerca de la voluntad de decisión del órgano responsable.

OTRAS FUNCIONES MODERADORAS DEL REY

En la misma línea habremos de considerar el resto de las competencias regias incardinadas en su función moderadora: la convocatoria y disolución de Cortes, la convocatoria de elecciones a Cortes y a referéndum y el nombramiento y cese del Presidente del Gobierno y de los ministros.

La convocatoria de Cortes de que habla el artículo 62.b) está referida a la inauguración de una legislatura resultante de una consulta electoral. Las subsiguientes convocatorias ordinarias y extraordinarias de las Cámaras están reguladas por los Reglamentos internos de las mismas (73). Al fijarse en la práctica totalidad de las constituciones los plazos en que ha de efectuarse la convocatoria (artículo 68.6: "El Congreso electo deberá ser convocado dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de las elecciones") se concluye con la histórica rivalidad entre el Rey y el Parlamento.

Igualmente, el derecho de disolución se configura como un acto totalmente reglado en el que el Rey carece de iniciativa, sin perjuicio del respectivo refrendo. Ello se deduce del carácter imperativo de los artículos 99.5 y 115.1 que recogen los dos principales supuestos.

No obstante, Martínez Sospedra opina que la disolución puede ser negada por la Corona al menos en tres supuestos: cuando la proposición del Presidente del Gobierno no haya sido precedida por la correspondiente deliberación del Consejo de Ministros exigida por el artículo 115, cuando la misma se solicite en los casos en que se halle en transición una moción de censura y, finalmente, en el supuesto de que no haya transcurrido un año desde la disolución anterior (74). En estos improbables supuestos, al igual que en otros anteriormente considerados de discrepancia por razones adjetivas de procedimiento, es de referencia lo en ellos expuesto en torno a la voluntad decisoria del órgano responsable.

Por lo que se refiere a la convocatoria de elecciones y referéndum, el Monarca se encuentra ante supuestos perfectamente reglados (artículos 68.4, 69.6, 99.5, 115, 168 y 92, 167 y 168, respectivamente), en los que, en principio, se puede atribuir al Rey cierta iniciativa para concretar la fecha dentro del plazo correspondiente, pero que queda desdibujada puesto que el Presidente del Gobierno puede negarse a refrendar la fijación de la fecha de la consulta popular (75).

En cuanto al nombramiento y separación de los miembros del Gobierno, el Rey carece de discrecionalidad, puesto que ha de limitarse a firmar los correspondientes decretos, ya que al Presidente del Gobierno corresponde decidir la composición del mismo como consecuencia del liderazgo y responsabilidad política que le confieren los artículos 98.2 y 64 de la Constitución.

EL REY COMO ARBITRO

Resulta difícil deslindar la función arbitral de la moderadora e incluso de la simbólica en una Monarquía parlamentaria como la proclamada por nuestra Constitución.

Arbitrar, en definición del diccionario, es "proceder uno libremente usando de su facultad y arbitrio; dar o proponer arbitrios; juzgar como árbitro". La doctrina, a este respecto, se pronuncia en un abanico de posiciones, en cuyos extremos se sitúan, por un lado, el profesor Herrero R. de Miñón, afirmando que el Rey cumple con la función de árbitro en la medida que cuida de la aplicación de las normas constitucionales que rigen el desarrollo del proceso político (76), oponiéndose el profesor Torres del Moral (77), afirmando que ello no es propio de una Monarquía parlamentaria. En efecto, como continúa diciendo este autor, sería inconstitucional toda atribución legislativa al Rey de una competencia que, amparándose en la literalidad del texto fundamental, contradiga la índole parlamentaria de la Monarquía, teniendo en cuenta, por lo demás, que la necesidad de refrendo vacía de poder político autónomo todas las competencias regias.

Ahora bien, y en este marco, ¿qué competencias de las que concreta nuestro texto constitucional puede integrar esta función arbitral? Parece que hay bastante acuerdo en que la designación de candidato a la Presidencia de Gobierno constituye la principal de las funciones arbitrales del monarca, garantizando con su intervención la formación de un gobierno que corresponda a la voluntad nacional representada por las fuerzas políticas con mayoría parlamentaria. Es aquí cuando la actuación regia adquiere, en el cumplimiento de la previsión del artículo 99.1 (consultas con los representantes de los grupos políticos con representación parlamentaria), un cierto grado de discrecionalidad, sobre todo cuando el resultado de la consulta electoral conduce a la formación de un Gobierno sin mayoría, y siempre limitada prudencialmente a fin de que el candidato propuesto obtenga la preceptiva confianza de la Cámara para su

investidura. A sensu contrario, y en el caso de dimisión voluntaria del Presidente del Gobierno, también se le podría conceder un margen de discrecionalidad al Rey en orden a aconsejar al Presidente sobre la fundamentación o la oportunidad de su decisión.

Por otra parte, y al margen de toda regulación constitucional, hemos de considerar la realización de una actividad regia en vías de consolidación por vía consuetudinaria: los mensajes dirigidos tanto a las Cortes (al inaugurar la legislatura) como a otras instituciones del Estado (especialmente a las Fuerzas Armadas en la celebración de la Pascua Militar), y al mismo pueblo español (en Nochebuena). Constituyen actos de carácter personal y facultativos del Rey, cuya responsabilidad asume el Gobierno por el juego del refrendo tácito a que alude Cáceres Crosa (78). Y entre estos mensajes, los que presentan problemas a la hora del refrendo y acentúan por tanto el carácter arbitral de esta actividad regia son los de inauguración de legislatura, ya que se producen antes de la investidura y nombramiento del nuevo Gobierno y mientras permanece en funciones el dimisionario, por lo que ninguno de ellos está en condiciones de asumir la responsabilidad correspondiente (79), resultando con ello imposible su refrendo.

En todo caso, constituyen un poderoso instrumento de influencia sobre las instituciones y de comunicación con la opinión pública nacional.

Finalmente, queda la importante cuestión de considerar la posición regia en situaciones de crisis.

En primer lugar, la misma Constitución prevé diversas situaciones de crisis (estados excepcionales contemplados en el artículo 116) y en consecuencia provee a la regulación de los mecanismos jurídicos pertinentes para su solución. Por ello, tales situaciones pueden ser estimadas como de normalidad constitucional.

Ahora bien: ¿qué sucederá en aquellas situaciones en que la subversión o la agresión externa hagan a las instituciones inoperantes en el ejercicio de sus competencias constitucionales, haciendo peligrar la subsistencia misma de la Constitución y del Estado que sustenta?

Estas hipótesis, que no son de laboratorio, pues basta considerar la incidencia en las monarquías parlamentarias europeas de la II Guerra Mundial o la crisis del 23 de febrero del año 1981 sufrida en nuestro país, ponen de manifiesto inevitables lagunas constitucionales, que al no estar llamado para ello ningún otro órgano constitucional, ha de ser cubiertas por

la acción del único competente para ello: el Jefe del Estado, el Rey.

Doctrinalmente esta tesis se ha avalado (80) argumentando por una parte, y siempre en tales situaciones de fuerza mayor, la competencia regia de declaración de la suprema y vinculante voluntad soberana de la nación en orden al restablecimiento de la normalidad constitucional y, por otra, la asunción efectiva de vigencia de la titularidad formal del poder ejecutivo por el Jefe del Estado en caso de imposibilidad de ejercicio de la titularidad material o convencional correspondiente a otros órganos constitucionales. Especial importancia adquiriría en este caso el ejercicio efectivo de la competencia constitucional de la Jefatura Suprema de las Fuerzas Armadas, atribuida al Rey por el artículo 62.h), dirigido al cumplimiento de la misión constitucional de las mismas (artículo 8) y en virtud del juramento prestado (artículo 61.1), el cual, desde un punto de vista subjetivo, obliga de modo especial al Rey a contribuir a la defensa de la Constitución que instaura la Monarquía como forma política del Estado español.

Y si en un determinado momento, y por diferentes causas, un prestigioso autor llegó a hablar de responsabilidad regia (81), lo que en estos casos de anormalidad constitucional ha de admitirse al Rey es el ejercicio legítimo de un acto volitivo de asunción ante el pueblo soberano, en orden al restablecimiento de la normalidad constitucional, de la responsabilidad que la misma Constitución, atacada, le exonera.

CONCLUSIONES

Como conclusión de todo lo expuesto pueden formularse las tesis siguientes:

Uno. La Constitución configura la magistratura simbólica del Rey no como puramente ceremonial, sino dotada de competencias concretas, de las cuales no sólo se le atribuye la titularidad formal, sino que se recomienda literalmente su ejercicio, encontrándose jurídicamente conformada por la institución de la irresponsabilidad y limitada por el refrendo necesario.

Dos. La función moderadora y arbitral que la Constitución atribuye al Rey se realiza mediante el ejercicio de unas competencias enumeradas, para la que carece de iniciativa y se encuentran jurídicamente limitadas por las instituciones citadas de la irresponsabilidad política y del refrendo necesario. No hay, pues, en nuestra Constitución, vestigio alguno de principio monárquico, pero el parlamentarismo que instaura tampoco lo es a ultranza, constituyendo el Rey

la suprema magistratura de equilibrio e influencia, integradora de todos los españoles, quienes le depositan su confianza como símbolo de unidad y permanencia del Estado, que se sitúa al margen de las ideologías políticas de cada momento.

El rey no gobierna, pero reina; carece de poderes políticos concretos pero se encuentra investido de una autoridad moral que le convierte en catalizador del juego de las instituciones políticas, animando, advirtiendo, siendo consultado, coadyuvando de forma imprescindible en fin, al correcto funcionamiento del sistema político.

Tres. Los mensajes regiois al pueblo español, a las Cortes y a otras instituciones del Estado se configuran como actos de práctica constitucional en el ejercicio de la función arbitral que se encuentran en vías de consolidación consuetudinariamente. Presentan especial peculiaridad los dirigidos a las Cortes con motivo de la inauguración de nueva legislatura, por la imposibilidad de refrendo que plantean.

Cuatro. Carece asimismo el Rey de poder de reserva para estados de crisis constitucional (alarma, excepción y sitio), pues estas situaciones están previstas por la misma Constitución, que atribuye las facultades correspondientes a las instituciones llamadas a intervenir. Pero cuando la crisis se extrema, deviniendo una anomalía constitucional por forzada inoperancia de los órganos constitucionalmente competentes, no se le puede negar al Rey, como Jefe del Estado, la legitimidad de un acto voluntario de asunción de la responsabilidad que la misma Constitución cuya subsistencia peligra le eximia, asumiendo las competencias para cuyo ejercicio no se encuentra llamado otro órgano constitucional en tal momento, como interino depositario de la suprema y vinculante voluntad soberana de la nación, hasta tanto quede restablecida la normalidad constitucional o, en su caso, se desvanezca en el empeño la institución que encarna junto con la Constitución que la instauró.

NOTAS

- (1) Diccionario de Política, dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci. Siglo XXI de España Editores. Madrid, 1982. Vol. I. Voz "Estado e Iglesia".
- (2) Diccionario de política. Cit. Volumen I. Voz "Imperio".
- (3) Precisamente, muchos documentos medievales dice "... in perpetuum valliturum...".
- (4) Navidad del año 800 ó 799.
- (5) Epístola de San Pedro a los Romanos, XIII, 1.
- (6) Ver nota 5.
- (7) Ver nota 2.
- (8) El Derecho Divino de los Reyes. Fondo de Cultura Económica. México, 1942, página 16.

(9) Fue formulada por primera vez en todos sus aspectos por Jacobo I Estuardo (1603-1625).

(10) John N. Figgis. El Derecho Divino. Cit., pág. 23.

(11) Se invoca para ello el capítulo IV del Libro de Daniel, el XIII de los Romanos y las Palabras de San Pedro.

(12) Epístola a los Romanos XIII, 1-7 y pasajes paralelos de la Epístola a Tito III, 1 y de la Epístola de San Pedro II, 13-17.

(13) Vid. Bilson: The True Difference between Christian Subjection and un Christian Rebellion (1585), y en 1571 la contestación de Bullinger a la Bula del Papa Pío V excomulgando a Isabel I "... los vínculos de la sociedad política o civil no se disuelven, antes bien se confirman por la palabra de Dios".

(14) Jacobo I Estuardo, hijo de María Estuardo y biznieto de Enrique VII.

(15) Ver nota 14.

(16) Alejandro Passerin d'Entreves (La noción del Estado. Euramérica. S. A. Madrid, 1970. Pág. 21) estima que la doctrina del Derecho Divino de los Reyes perduró hasta el Congreso de Viena y que apunta aún hoy en ciertos tardíos adalides del "legitimismo".

(17) El Derecho Divino de los Reyes. Cit., pp. 197 y ss.

(18) Ver nota 16.

(19) "El Rey" (Comentario al artículo 56 de la Constitución), en Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978. Madrid, 1985. Vol. V, pp. 48 y 49.

(20) Kelsen, Teoría General del Estado (traducción española). México, 1979, p. 391.

(21) Véase M. García Pelayo, "La Corona. Estudio sobre un símbolo y un concepto político", en Del mito y de la razón en el pensamiento político. Ed. Revista de Occidente. Madrid, 1968, páginas 13 a 64.

(22) Diario de Sesiones del Congreso, número 59 (Debate en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas), de 5 de mayo de 1978, p. 2028f.

(23) Arzallus (D.S. Congreso número 60. Debates en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas) de 8-5-1978, p. 2222. ROCA (Ibid., página 2221). CARRILLO (D.S. Congreso, número 103. Debate en Pleno, de 4-VII-1978), p. 3785, entre otros.

(24) Aclara Elisa Pérez Vera, en Atribuciones del Rey (Comentario al artículo 63 de la Constitución, comentarios a las leyes políticas, op. cit., pp. 301 y ss) que el Rey interviene únicamente en la acreditación y recepción de embajadores y de los jefes de misión de las misiones diplomáticas y de las misiones permanentes ante organizaciones internacionales o de éstas en España.

(25) Artículo 11: "El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado podrá manifestarse mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o en cualquier otra forma que se hubiere convenido".

(26) Atribuciones del Rey... op. cit., pp. 306 y ss.

(27) Elisa Pérez Vera, op. cit., pp. 311 y ss.

(28) En igual sentido Díez de Velasco: Instituciones de Derecho Internacional Público, tomo I, 5.ª ed. Madrid, 1981, pp. 568 y 569.

(29) OSCAR ALZAGA VILLAAMIL: La Constitución española de 1978. Ed. del Foro. Madrid, 1978, pp. 414 y 415.

ENRIQUE ALVAREZ CONDE: El régimen político español. Ed. Tecnos. Madrid, 1983, p. 96.

MANUEL ARAGON REYES: La Monarquía Parlamentaria (comentario al artículo 1.3 de la Constitución), en la Constitución española de 1978, estudio sistemático dirigido por los profesores A. Predieri y E. García de Enterría. Madrid, 1980. Editorial Civitas, página 454.

JOSE CAZORLA PEREZ, JUAN JOSE RUIZ-RICO LOPEZ-LENDINEZ y MANUEL BONACHELA MESA: Derechos, Instituciones y Poderes en la Constitución de 1978. Ed. Los Autores. Granada, 1983, p. 242.

LUIS LOPEZ GUERRA: El Régimen Constitucional Español. Ed. Labor. Barcelona, 1980, p. 33.

MANUEL MARTINEZ SOSPEDRA: Aproximación al Derecho Constitucional Español. La Constitución de 1978, Fernando Torres. Ed. Valencia, 1981, pp. 154 y 155. EDUARDO ESPIN TEMPLADO: El Régimen Constitucional Español. Ed. Labor. Barcelona, 1980, página 268.

RAMON ENTRENA CUESTA: Comentarios a la Constitución, dirigidos por Fernando Garrido Falla. Ed. Civitas. Madrid, 1985, página 99.

ÁNGEL MENENDEZ REXACH: La Jefatura del Estado en el Derecho Público Español. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 1979, pp. 408-411.

ALFREDO GALLEGU ANABITARTE y ANGEL MENEZES REXACH: "Comentario al artículo 97" en *Comentarios a las Leyes Políticas*, cit. tomo VIII, pp. 56 a 60.

ANTONIO TORRES DEL MORAL: La Monarquía Parlamentaria como forma política del Estado Español, en la Corona y la Monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978, dirigida por Pablo Lucas Verdú. Madrid, 1983, pp. 76-77 y Principios de Derecho Constitucional Español. Madrid 1988. Tomo II, pp. 46 a 51.

YVES RODRIGUEZ: La monarchie dans le nouveau régime politique espagnol, en *Revue du Droit Public*, número 1, 1982. París, pp. 92-95.

FEDERICO TRILLO-FIGUEROA M-CONDE: Las Fuerzas Armadas en la Constitución Española, en *Revista de Estudios Políticos*, número 12, noviembre-diciembre de 1979. Centro de Estudios Constitucionales, pp. 121-124 y 133-136.

(30) Tesis Refrendada por Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio (BOE número 165), por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar, cuyo artículo 7 atribuye al Gobierno la determinación y ejecución de la política de defensa, así como la dirección de la Administración Militar, y reforzada por el tenor del artículo 8, redactado conforme a L.O. 1/1984, de 15 de enero, que atribuye al Presidente del Gobierno la autoridad para ordenar, coordinar y dirigir la actuación de las Fuerzas Armadas (artículo 8.1), la preparación estratégico-política y la dirección de la guerra (artículo 8.2) y la dirección del Plan Estratégico Conjunto (artículo 8.3).

(31) También:

DIEGO SEVILLA ANDRES: La Monarquía, en *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*. Universidad de Valencia, 1980, páginas 226 y 245.

PABLO CASADO BURBANO: Las Fuerzas Armadas..., pp. 48 a 54 e Iniciación al Derecho Constitucional Militar, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1986, pp. 64 a 67.

(32) Sistema político de la Constitución Española de 1978. Edersa, Madrid, 1989, pp. 240 y 241.

(33) "El Rey y las Fuerzas Armadas". *Revista del Departamento de Derecho Político de la UNED*, número 7, otoño 1980, pp. 55 y ss.

(34) Cfr. nota 30 ut supra.

(35) Atribuciones del Rey (Comentario al artículo 62 de la Constitución), en *Comentarios a las Leyes Políticas*, cit. Tomo V, p. 290. También "El Rey y las Fuerzas Armadas en la Constitución", Edersa, Madrid, 1987, pp. 6, 337, 338, 400 y 401.

(36) Cfr. relación en nota 29.

(37) *Ibidem*.

(38) El Rey y las Fuerzas Armadas..., cit. p. 400.

(39) Sistema Político..., cit. p. 245.

(40) Artículo 171.3 de la Constitución de 1812; artículo 47.3 de la Constitución de 1837; artículo 45.3 de la Constitución de 1845; artículo 73.6 de la Constitución de 1869 y artículo 54.3 de la Constitución de 1876.

(41) Principios de Derecho Constitucional Español. Atomo ediciones. Madrid, 1987, Vol. II, pp. 30 y 31.

(42) A este respecto, J.M. LAFUENTE BALLE (El Rey y las Fuerzas Armadas..., cit., p. 337), puntualiza que el derecho de gracia constituye una facultad que, estando sujeta a refrendo material, es susceptible de iniciativa regia, de forma que siendo de naturaleza preferentemente simbólica, adquiere una cierta efectividad.

(43) ENRIQUE GIMBERNAT ORDEIG: Los aspectos penales en el Proyecto Constitucional. Conferencia pronunciada en el ciclo organizado por el CITEP en Madrid, febrero de 1978.

(44) Cfr. J.M. LAFUENTE BALLE, Atribuciones del Rey..., cit., página 294.

(45) *Ibidem*.

(46) En España: artículo 171.5 de la Constitución de 1812; artículo 47.9 de la Constitución de 1837; artículo 45.9 de la Constitución de 1837; artículo 45.9 de la Constitución de 1845; artículo 73.2 de la Constitución de 1869; artículos 53 y 54.8 de la Constitución de 1876 y artículo 76 b) de la Constitución de 1931.

(47) Atribuciones del Rey..., cit. p. 280.

(48) Artículo 171.7 de la Constitución de 1812; artículo 47.9 de la Constitución de 1837; artículo 45.9 de la Constitución de 1845; artículo 73.3 de la Constitución de 1869; artículo 54.8 de la Constitución de 1876.

(49) Atribuciones del Rey..., cit. p. 281.

(50) JORGE RODRIGUEZ-ZAPATA, "Sanción, promulgación y publicación de las leyes", Madrid, 1987, p. 86. En contra, LUIS SANCHEZ AGESTA, en "Sistema político de la Constitución española de 1978", p. 233, considera la función moderadora integrante del ámbito de prerrogativas de la Corona.

(51) "El Rey" (Comentario al artículo 56 de la Constitución) en *Comentarios a las Leyes Políticas*, Constitución Española de 1978, Vol. V, Madrid, 1985, pp. 56 y 57.

(52) Cfr. ANTONIO TORRES DEL MORAL, "Principios de Derecho Constitucional Español", Vol. II, Madrid, 1987, pp. 32 y ss.

(53) B. Constant, "Reflexions sur la Constitution et la distribution des pouvoirs", 1814. Collection complet des ouvrages, París, 1918, página 14.

(54) Cfr. ANTONIO TORRES DEL MORAL, "La monarquía parlamentaria como forma política del Estado español", en "La Corona y la Monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978", dirigida por Pablo Lucas Verdú, Madrid, 1983, p. 60.

(55) The English Constitution. Londres, 1867. Traducción de A. Posadas "La Constitución inglesa", ed. La España Moderna, Madrid, p. 87.

(56) En tal sentido, por ejemplo, dice M. Aragón que el mantenimiento de la sanción regia, como el de otros símbolos del principio monárquico se debe a la inercia de ciertas fórmulas de nuestro Derecho histórico y la traslación de las contenidas en los textos constitucionales de las monarquías parlamentarias europeas. (La monarquía parlamentaria. Comentario al artículo 1.3 de la Constitución, en la Constitución española de 1978, A. Priedri y E. García de Enterría, p. 464).

(57) J. RODRIGUEZ ZAPATA, op. cit., pp. 121 y ss.

(58) The Major Governments of modern Europe. Londres, 1967, página 165.

(59) Commento allo Statuto del Regno. Turin, 1909. Vol. I, pp. 222 y ss.

(60) M. ARAGON, "La Monarquía parlamentaria", cit., pp. 467 y ss.

(61) "Sanción y promulgación de la ley". *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), número 55, Enero-marzo de 1987, p. 375.

(62) Op. cit., p. 106.

(63) Op. cit., pp. 460 y ss.

(64) Op. cit., p. 374.

(65) Op. cit., pp. 126 y ss.

(66) El profesor SANCHEZ AGESTA ("Significados y poderes de la Corona en el proyecto constitucional", en *Estudios sobre el Proyecto Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, pp. 102 y 103) vislumbra una posible negativa por razones constitucionales que podría incluso forzar la dimisión del Gobierno.

El profesor ALZAGA VILLAAMIL ("La Constitución Española de 1978", Ed. Del Foro, Madrid, 1978, pp. 412 y 413) entiende que la negativa del Rey a la expedición sólo podría fundamentarse en el hecho de que el decreto no hubiese sido acordado en el Consejo de Ministros, porque en este caso carecería de tal rango normativo. En la misma línea, J.M. LAFUENTE BALLE (Comentarios a las Leyes Políticas), Constitución Española de 1978, Tomo V, Artículo 62: "Atribuciones del Rey", pp. 272 y ss.

(67) Comentarios a la Constitución, dirigidos por F. GARRIDO FALLA. Civitas, Madrid, 1980, pp. 672 y 673.

(68) Principios de Derecho Constitucional..., cit. Vol. II, pp. 34 y 35.

(69) Vid. supra, nota 55.

(70) Así, M. MARTINEZ SOSPEDRA afirma que si el Rey lo considera oportuno, el Presidente está obligado a solicitarle su asistencia, en "Aproximación al Derecho Constitucional Español. La Constitución de 1978", Valencia, 1980, pp. 133 y 134.

(71) Principios de Derecho Constitucional..., cit. Vol. II, p. 35.

(72) J.M. LAFUENTE BALLE manifiesta su oposición a esta tesis y afirma que la asistencia del Rey a las sesiones del Consejo de Ministros para ejercer su presidencia es una asistencia sin voto, pero con voz, pudiendo participar en los debates hasta el límite que le aconseje la prudencia, en "Comentarios a las Leyes Políticas...", cit. Tomo V, artículo 62; Atribuciones del Rey, pp. 256 y 287.

(73) En contra, LUIS SANCHEZ AGESTA entiende que la reunión de sesiones extraordinarias que no sean preceptivas si exigen convocatoria regia, con refrendo del Presidente del Gobierno (Sistema político de la Constitución española de 1978, Editoriales de Derecho Reunidas, S.A. Madrid, 1989, p. 243).

(74) Op. cit. En la misma línea, el profesor SANCHEZ AGESTA, op. cit., p. 243.

(75) El profesor M. HERRERO R. DE MIÑON (El Rey, op. cit., página 68), califica la interpretación doctrinal española del refrendo como excluyente de toda discrecionalidad por parte del monarca.

(76) Op. cit., pp. 68 y 80.

(77) Principios de Derecho Constitucional..., cit. p. 37.

(78) Se produce por la no dimisión del Ministro correspondiente,

en cuanto que al permanecer en su cargo realiza un acto concluyente por virtud del cual manifiesta que consiente el acto producido por el Jefe del Estado o la omisión en que éste incurriese, aceptando la responsabilidad correspondiente. (El referendo, p. 31. Cfr. O. ALZAGA, La Constitución española de 1978, cit., p. 422).

(79) Sobre la responsabilidad política del Gobierno en funciones, véase PILAR MELLADO PRADO: La responsabilidad política del

Gobierno en el Ordenamiento español. Publicaciones del Congreso de los Diputados. Serie IV: Monografías, número 12, Madrid, 1988, páginas 270 y ss.

(80) Cfr. M. HERRERO R. DE MINÓN. El Rey. op. cit., pp. 32 y ss.

(81) M. ARAGON: "La monarquía parlamentaria", cit. p. 467, nota 109.

**A PROPOSITO DE LA
TERCERA FUERZA:
GENDARMERIA Y
MANTENIMIENTO DEL
ORDEN
CONTRIBUCION AL
ESTUDIO DE LA
ESPECIFICIDAD DEL
MANTENIMIENTO DEL
ORDEN GENDARMICO***

FRANÇOIS DIEU

Profesor de la Universidad de Toulouse
Miembro del Centro de Estudios e
Investigaciones sobre la Policía

"Nada tiene derecho sobre el derecho.
Sólo el derecho puede emplear legítimamente los medios de fuerza, sólo él aplicar la severidad de la justicia".

J. Michelet, Diario (7-III-1852).

Heredera de ocho siglos de historia y tradición, la Gendarmería Nacional (GN) permanece a fines del siglo XX como una de las más antiguas instituciones francesas. Emanación del aparato estatal y reflejo a través de las distintas épocas del tejido social, la GN constituye un objeto de investigación privilegiado — si bien todavía inexplorable (1) — para el observador de la realidad social. Si el gendarme suscita en el seno de la población sentimientos y comportamientos ambivalentes, constituidos simultáneamente de temor e ironía, pero también de estima y confianza (2). Tocado con el bicornio o el kepi, a caballo, o en estafeta, la silueta del gendarme presenta a menudo una cara anodina sobre cada página del gran libro de la historia

de Francia, indisoluble del paisaje nacional. Ilustrando los campos de batalla, surcando los caminos a la búsqueda de desertores y otros bandidos, indicando la dirección a los excursionistas desorientados y prestando asistencia a los accidentados en la carretera, defendiendo la República amenazada por la contestación social y asegurando la presencia del Estado sobre la menor parcela del territorio (por la "malla" o la "tela de araña" tejida desde principios del Siglo XVIII por las brigadas territoriales), el gendarme es también ese personaje familiar que la literatura, el cancionero y el cine han puesto numerosas veces en escena (3). Aunque el éxodo rural y el instinto de supervivencia han conducido a la GN a ocupar actualmente ciudades y sus alrededores, —en favor de la extensión de sus actividades como policía judicial y de la nueva idea en materia de estatalización de las fuerzas de policía (4)—, la imagen del gendarme no deja de vincularse a la Francia rural de antaño, de las aldeas, los campos de alfalfa y trigo, a los ladrones de gallinas y a los viajeros, a las imágenes de Epinal y los clichés de nuestros graneros amarillentos, al pequeño mundo de Anatole France o de Frédéric Mistral maltratado por la guerra y la sociedad de consumo.

Fuerza militar constituida después de la transformación, por la ley de 16-II-1791, de la *Maréchaussée* en GN (a favor de un verdadero "bautismo" cívico y nacional), a la institución gendármica se le confiará la misión de contribuir a dar una existencia efectiva a esa fuerza pública, anunciada por la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 26-VIII-1789 (5) y definida por decreto de 6-XII-1790 como "la reunión de fuerzas de todos los ciudadanos". Fuerza Pública, la GN se sitúa, bajo los auspicios de la voluntad general, al servicio de la nación, al servicio de la ley. "Instituido en beneficio de todos", la GN recibe así la misión esencial de asegurar la "garantía de los derechos del hombre y del ciudadano", una "contribución pública" con vistas a asegurar su conservación, con la misión de "defender el Estado contra los enemigos exteriores y asegurar en el interior el mantenimiento del orden y la ejecución de las leyes" (Constitución de 3-IX-1791), la fuerza pública concebida por los revolucionarios es una tropa "manouvrière" (6) y "esencialmente obediente" (ley de 15-VI-1791) compuesta así por la GN, pero también por el Ejército regular y la Guardia Nacional.

A lo largo de toda su historia, la GN se ha esforzado en preservar su especificidad, evitando

cualquier asimilación al Ejército o a la Policía. Diseñado por la ley del 28 germinal VI año (17-IV-1798), la finalidad específica de la Gendarmería se encuentra hoy definida por el artículo 1.º del decreto orgánico de 20-V-1903 (7): "la Gendarmería es una fuerza instituida para velar por la seguridad pública y para asegurar el mantenimiento del orden y la ejecución de las leyes". Reconocimiento reglamentario de la especificidad gendármica, esta definición se encuentra prolongada por el artículo 148 del decreto, al final del cual se atribuye a la GN la misión de "asegurar constantemente en todos los puntos del territorio la acción directa de policía judicial, administrativa y militar". La GN no es así un cuarto ejército o una segunda policía, sino más bien una tercera fuerza encargada de ejercer una función de control social —de seguridad interior— abarcando al mismo tiempo el marco del mantenimiento del orden público y de la defensa nacional, una tercera fuerza caracterizada por sus modalidades de organización, sus principios de acción, y su sistema de valores. A pesar de su vinculación a las fuerzas armadas (8) y de estar bajo la autoridad del Ministro de Defensa, la GN constituye, a la par que su función policial (9), un cuerpo específico en la organización militar francesa. La tarea de mantener el orden público frente a revueltas colectivas —seguridad interior— aparece como una de las principales manifestaciones de esta especificidad funcional de la GN.

Considerando que la libertad y la resistencia a la opresión estaban al mismo nivel que la seguridad y la propiedad, derechos naturales e imprescriptibles del hombre, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 26-VIII-1789 debía conferir de hecho a la fuerza pública una doble función: preservar la seguridad de las personas y los bienes, pero también permitir el libre ejercicio de los derechos del hombre en el marco jurídico determinado por las libertades públicas. El artículo 10 de este "catecismo nacional" (Barnave) disponía así que "nadie debe ser inquietado por sus opiniones, incluso religiosas, siempre que su manifestación no altere el orden público establecido por la Ley". Tratándose del derecho a expresar de manera colectiva una opinión en la vía pública, la legislación del mantenimiento del orden ha operado una distinción fundamental entre manifestación y reunión tumultuosa. Si la manifestación sigue desde la III República como una práctica libre, luego sometido a declaración previa (10), el tumulto constituye por contra una concentración prohibida sobre

la vía pública, la autoridad pública verá como se le atribuye, desde la ley marcial de 21-X-89, la función de dispersar toda forma de tumulto (11). El fundamento del consentimiento del orden gendármico reside en la ley de 16-II-1791 que confiaba a la GN la misión de **"disipar las revueltas y los tumultos sediciosos"**, subordinando en este caso la institución a la autoridad civil, que sólo podía de esa manera ordenar la concentración de varias brigadas territoriales. Después de más de un siglo de dudas y de experiencias a menudo trágicas, la creación por ley de 21-VII-1921 de los Pelotones Móviles de la GN permitiría a la institución gendármica disponer de una fuerza permanente especializada en el mantenimiento del orden. Actividad policial resueltamente coercitiva, el mantenimiento del orden ha llevado a la GN a desarrollar una organización especializada, capaz de hacer frente a las exigencias de esa función, puesta de relieve a lo largo de todo el siglo XX y que verá en numerosas ocasiones como la contestación social y la violencia inflamaban el corazón de hombres y ciudades.

LA ORGANIZACIÓN DEL MANTENIMIENTO DEL ORDEN GENDARMICO

Si la Gendarmería Departamental constituye la fuerza encargada de misiones de policía administrativa y judicial confiadas a la GN por decreto de 20-V-1903 y el código de procedimiento penal, la Gendarmería Móvil constituye, desde su creación al finalizar la Gran Guerra, la subdivisión de la GN especializada en el mantenimiento del orden. Fruto de una evolución histórica determinada por una **"desmilitarización"** (12) del mantenimiento del orden(A), la puesta en funcionamiento de semejante fuerza no produjo sin embargo una verdadera disociación entre **"la blanca"** (Gendarmería Departamental) y **"la amarilla"** (Gendarmería Móvil), la actividad de mantenimiento del orden permanece como uno de los componentes principales de la finalidad específica de la institución gendármica (B).

A) Mantenimiento del orden y especialización orgánica.

El reconocimiento, desde la creación de la GN por ley de 16-II-1791, de la función específica de mantener el orden no significa sin embargo, a lo largo del siglo XIX, más que un embrión de

especialización orgánica. Los sucesivos regímenes confieren, en efecto, principalmente al ejército regular y a la Guardia Nacional la función de mantener el orden frente a la agitación social, transformando las calles de las ciudades en campos de maniobra... en campos de batalla: los golpes de sable y la metralleta se oponen incansablemente a los adoquines y a la sed de justicia de Gavroche o de E. Lantier. Las formaciones de Gendarmería Departamental participarán igualmente en las operaciones de mantenimiento del orden con la agrupación temporal de varias brigadas territoriales. No obstante, la constitución de dichas formaciones, carentes a menudo de cohesión, de preparación y de la necesaria parcialidad (13), presentaba el riesgo mayor de desorganizar el servicio de las brigadas y de privarlas, en momentos de tumultos, de una parte importante de sus efectivos.

1. Desde la instauración de la Monarquía de julio, formaciones móviles de GN fueron creados de manera efímera, en cuya singladura tuvieron que combatir durante la Revolución y el Imperio. Por una ordenanza de 4-IX-1830, el Rey Luis Felipe decide crear dos batallones de Gendarmería móvil destinados con urgencia a Angers y Rennes para hacer frente a la amenaza legitimista en la Vendée (14). Otras formaciones fueron constituidas con posterioridad a fin de mantener el orden o participar en la defensa del territorio: regimientos provisionales de Gendarmería a caballo (1831), batallones de Gendarmería móvil (1848), batallones de Gendarmería de élite (1852), regimiento de Gendarmería a pie de la Guardia imperial (1854) y regimiento de montaña (1870). Para dar seguridad al gobierno instalado en Versalles y mantener el orden en la región parisina, una legión de Gendarmería móvil fue creada por Thiers por decreto de 23-VI-1871, entonces jefe del poder ejecutivo (15). Con la proclamación de la III República, el desarrollo conjunto de la democracia liberal y la contestación social convirtió el proyecto de crear en el seno de la GN una fuerza permanente especializada en el mantenimiento del orden —que la amenaza de contagio de la Revolución bolchevique había permitido desenterrar— en un debate político de primer orden, en el curso del cual se enfrentaron defensores del proyecto (16) y sus detractores, éstos últimos dirigiendo una advertencia solemne contra la amenaza de ver semejante fuerza pretoriana franquear inmaculadamente el Rubicón y resquebrajar la República (17). En vísperas de la Gran Guerra, el ejército regular, las fuerzas de policía y la Gendarmería

Departamental son empleados habitualmente sin descanso —con éxito relativo— frente a la agitación social (como en las huelgas obreras del Norte entre 1904 y 1907), campesina (revuelta del Midi vinícola en 1907) o religiosa (inventarios de bienes de la Iglesia en 1906).

2. A iniciativa del coronel Plique, nombrado el 29-X-1920 para el puesto de nueva creación de Director de la GN, el proyecto de constituir una fuerza de Gendarmería especializada en el mantenimiento del orden se convirtió en realidad jurídica por la aprobación de la ley de 21-VII-1921. Esta ley de finanzas asignaba a la institución los medios presupuestarios necesarios para la puesta en funcionamiento de los Pelotones Móviles de la GN (18). De la misma manera que en 1791 el constituyente se había fijado en la *Maréchaussée*, fuerza pública militar, para dar existencia efectiva a la fuerza pública, el legislador de 1921 iba a volverse hacia la GN, fuerza que se mantenía militar después de 130 años de existencia al servicio de la ley, para cobijar esta fuerza móvil de reserva gubernamental especializada en el mantenimiento del orden. La creación de los Pelotones Móviles de la GN ponía fin a la tentación de confiar a las milicias privadas —las **"Uniones Civicas"**— la función auxiliar social en el mantenimiento del orden (19). A fin de insistir un poco más sobre el carácter republicano de esta fuerza colocada bajo la autoridad del Ministro de la Guerra, el decreto de 10-IX-1926 cambia su denominación de Gendarmería Móvil por la de Guardia Republicana Móvil. Al año siguiente, la GRM fue escindido de la Gendarmería Departamental y organizada en legiones autónomas (20). Erigida de esa manera en una subdivisión de la GN, la GRM fue dotada de atributo distintivo: el amarillo, no porque rompiera las huelgas, sino porque el color oro sustituía sobre la granada, las bocamangas, los botones del uniforme y sobre el galón del Kepi (21) al color plata (blanco) de la Gendarmería Departamental. La GN quedaba de ahora en adelante constituida por dos fuerzas: **"la blanca"** (G. Departamental), y **"la amarilla"** (GRM). A la vez que se multiplicaban los tumultos sociales que salpican el período de entreguerras, la GRM iba a conocer un crecimiento bastante notable de sus efectivos (de 5.000 hombres en 1921 a 15.000 en 1935, luego 21.000 en 1939) y adquirir una sólida experiencia en el mantenimiento del orden en unas circunstancias a veces trágicas, como fueron los sucesos del 6-II-1934. Después de tan sólo veinte años de existencia, la GRM se había convertido en única fuerza de mantenimiento del orden, el guardia

móvil (22) con casco y armado con su mosquetón se convertía en personaje familiar del paisaje urbano, de la misma manera que el gendarme departamental cubierto de bicornio o Kepi se había vuelto indisoluble de los campos franceses. La segunda guerra mundial iba sin embargo a significar un parón a esta supremacía y suponer un período negro para la GRM: el desastre de 1940 (23), la reducción de sus efectivos (a 6.000 hombres) y el encuadramiento bajo la denominación de Guardia en la Dirección de Caballería (decreto de 17-IX-1940), la creación por ley de 23-IV-1941 de los Grupos Móviles de Reserva (GMR) (24), la Ocupación y la Colaboración (25). Este período, entrecortado no obstante por algunos hechos de armas (26), finaliza con la liberación, decreto de 14-I-1945, que reintegra la Guardia Republicana al seno de la GN. En 1954 retoma su nombre original de Gendarmería Móvil (decreto de 20-IX-1954), participando en operaciones desarrolladas en el marco de la descolonización, en Indochina y Argelia, así como en las operaciones de mantenimiento del orden en la metrópoli, principalmente en las huelgas insurreccionales de los años 1947 y 1948 o en los sucesos de mayo de 1968. La reorganización operada en 1966 iba a suponer una plantilla de 16.000 hombres repartidos en 124 escuadrones, reagrupados a nivel departamental en grupos de Gendarmería Móvil, directamente dependientes del mando de la legión de GN.

3. Si la brigada territorial se mantiene todavía hoy como la **"llave maestra"** de la Gendarmería Departamental, el escuadrón ejerce una función análoga para la Gendarmería Móvil, aun cuando se parezca más, por su organización, a la compañía de la Gendarmería Departamental. Compuesto por una media de 130 suboficiales situados bajo las órdenes de un oficial (grado de capitán), el escuadrón de la Gendarmería Móvil (EGM) es una unidad que dispone de medios autónomos y abundantes (27). Teniendo en cuenta la necesidad de estar en disposición de evolucionar en un contexto hostil y alejado de sus cuarteles, el escuadrón cuenta con un pelotón sin encuadrar (28), destinado a prestar apoyo logístico (en la residencia y en los desplazamientos) a los tres pelotones específicamente encargados de misiones de mantenimiento del orden (29). Cada escuadrón dispone por otra parte, desde comienzos de los años 80, de un equipo ligero de intervención (ELI), formado por una decena de suboficiales y gendarmes especialmente entrenados para ejecutar intervenciones delicadas (30). En el marco del Plan **"Ejército 2000"**, la Gendarmería Móvil

ha sufrido una profunda reestructuración de su organización (31), con la idea de suprimir en los años venideros una veintena de escuadrones y la creación, desde el 1-IX-1991, de nueve legiones de Gendarmería Móvil (de nueva creación en cada circunscripción de la GN y la Legión de Gendarmería Móvil **d'Ile de France**) reuniendo los 26 grupos de Gendarmería Móvil (cada grupo constituido generalmente de 4 a 6 EGM) (32). Realizado en el marco de integración de la GN en el nuevo sistema de defensa del territorio, esta reorganización participa, además, de la voluntad de reforzar la autonomía de la Gendarmería Móvil.

B) Mantenimiento del orden y especificidad gendármica.

La diferenciación orgánica operada en el seno de la institución gendármica por la creación de la Gendarmería Móvil no ha escindido sin embargo a la GN en dos organizaciones distintas por la especialización de su función.

1. Si el desarrollo de la Gendarmería Móvil procede de un **"doble reforzamiento"** de las misiones de mantenimiento del orden por parte del soldado y del policía (gendarme departamental y agente de policía) (33), forzoso es constatar que este movimiento no persigue la separación de **"la Amarilla"** de la GN, para erigirse en cuerpo específico y autónomo ejerciendo, al lado de las CRS, la función de mantener el orden. Conviene subrayar de antemano que esta especialización funcional aparece relativa y limitada, en razón del ejercicio por la Gendarmería Móvil de misiones de policía y de participación de la Gendarmería Departamental en el mantenimiento del orden (34). Más allá de su rol militar (principalmente en el marco de la DOT), la Gendarmería Móvil aporta su concurso a la Gendarmería Departamental, sea bajo la forma de destacamentos reducidos reforzando las brigadas o puestos temporales (como vigilancia de estaciones balnearias y superficies de agua interiores), sea en unidades constituidas para la vigilancia de grandes aglomeraciones, la realización de importantes operaciones de policía judicial o de policía de tráfico (35). La Gendarmería Departamental puede ser igualmente empleada de manera ocasional para organizar formaciones destinadas a participar en operaciones de mantenimiento del orden. Eficaz ante el requerimiento de la autoridad prefectoral, estos Pelotones de Gendarmería de Reserva Ministerial (PGRM) están compuestos por personal activo perteneciente a las unidades de Gendarmería Departamental (36) (brigadas

territoriales, brigadas y secciones de investigación, PSIG, brigadas y pelotones motorizados). La puesta en marcha de un PGRM se encuentra sin embargo condicionada por la necesidad de reforzar o de suplir la ausencia provisional o duradera de formaciones de Gendarmería Móvil, especialmente en las situaciones de urgencia (crisis grave, siniestro o tumultos imprevistos). Al mismo nivel que las misiones de policía administrativa y judicial, el mantenimiento del orden constituye de hecho un elemento fundamental de la especificidad gendármica. Incluso antes de la aparición, con la Gendarmería Móvil, de una fuerza gendármica especializada en el mantenimiento del orden, el decreto de 20-V-1903 precisaba en su artículo 173 la extensión de esa misión asignada al conjunto de las formaciones de la GN: **"dispersa las reuniones de todas las personas opuestas a la ejecución de una ley, de un apremio, de una sentencia; reprime todo alboroto popular dirigido contra la seguridad de las personas, contra las autoridades, contra la libertad absoluta del comercio de subsistencias, contra la del trabajo y de la industria; dispersa todo tumulto armado o no armado formado para la liberación de prisioneros y condenados, para la invasión de propiedades públicas, para el pillaje y la devastación de las propiedades particulares (...)."**

2) La Gendarmería Móvil no presenta en relación con la institución gendármica más que una cierta especificidad orgánica y funcional, que se inscribe en el marco más general de la especificidad de las fuerzas de mantenimiento del orden. Más allá de sus diferencias estatutarias, la Gendarmería Móvil y los CRS conocen una tendencia similar a la **"militarización"** (37) de su organización y a una **"civilización"** (38) de su función. Si la militarización está ligada a los fundamentos del mantenimiento del orden (39), la **"civilización"** se encuentra condicionado por el movimiento de **"pacificación"** (40) del mantenimiento del orden ligado a la aparición de los principios de la democracia liberal en la organización política y del individualismo en las relaciones sociales. Constituyendo a la vez una condición y una consecuencia del fenómeno de **"pacificación"** de las manifestaciones callejeras (41), la **"pacificación"** del mantenimiento del orden se traduce en la primacía de la prevención (disuasión, demostración de fuerza) y por el empleo mínimo de la violencia en el restablecimiento del orden (42). Si a pesar de todo la violencia persiste de manera más o menos latente en el sistema social, el carácter **"no-violento"** del

mantenimiento del orden aparece en el mismo como una sacralización de los derechos del individuo y de su toma en consideración en un marco individualista de los tumultos colectivos de orden público. Esta tendencia aparentemente ambivalente de la militarización y civilización del mantenimiento del orden —que condiciona un acercamiento entre la Gendarmería Móvil y las CRS en el sentido de una profesionalización— constituye así uno de los componentes de la deriva en el momento actual de la institución gendármica entre los dos polos que son la tendencia al “militarismo” y a la “**policialización**”, que se traducen en una alteración de la especificidad gendármica en el marco de un movimiento de péndulo (efecto de atracción y repulsión) entre el modelo militar (regimentado-sacerdotal-comunitario) y el modelo policial (civilizado-funcionariado-societario).

Fruto de más de sesenta años de historia escrita sobre los adoquines de las calles y campos de batalla, la organización del mantenimiento del orden gendármico permite de esa manera subrayar el carácter fundamental de esta función en relación con la finalidad específica de la institución gendármica.

LA FUNCION GENDARMICA DE MANTENIMIENTO DEL ORDEN

A la vez que su carácter militar, la GN presenta en el desempeño de su función de mantener el orden algunos rasgos específicos, en relación con las fuerzas civiles (las CRS) que intervienen también en este terreno (43). Residiendo en las condiciones jurídicas de empleo de las fuerzas (A) y en los medios empleados por ellas (B), esta especificidad funcional del mantenimiento del orden gendármico confiere a la GN una posición particular en el sistema dualista de las fuerzas de mantenimiento del orden, ligada a la existencia de una situación de gradualismo (C).

A) Las condiciones de empleo de las fuerzas de mantenimiento del orden gendármico.

La GN no participa en operaciones de mantenimiento del orden más que en razón de su pertenencia a las FAS. Según las disposiciones de la instrucción interministerial de 20-VII-1970 (44), la GN se compone a la vez de fuerzas de orden de primera categoría (Gendarmería Departamental y Guardia Republicana), de segunda categoría (Gendarmería Móvil) y de tercera

categoría (gendarmes auxiliares y unidades movilizadas de la GN). Si las fuerzas de tercera categoría no pueden ser utilizadas más que en misiones preventivas (principalmente guardias estáticas) y en circunstancias excepcionales, las de primera y segunda categorías tienen por el contrario la finalidad primera de intervenir, de manera preventiva y represiva, frente a todo tumulto de orden público.

1. Desde el punto de vista jurídico, la intervención de la GN en el ámbito del mantenimiento del orden se encuentra regido por el principio fundamental del reparto de responsabilidad en las operaciones de mantenimiento del orden entre la autoridad civil y la autoridad militar. El artículo 6 de la instrucción de 20-VIII-1970 establece en efecto que si la autoridad civil es única responsable del empleo de fuerzas de GN, la autoridad militar sigue siendo responsable de la ejecución de la misión asignada a través del requerimiento de la autoridad civil (45). En el marco del mantenimiento del orden, la GN se encuentra de esa manera subordinado a la autoridad civil, el decreto de 20-V-1903 concreta en su artículo 59 que “**corresponde al Ministro del Interior dar las órdenes a la policía general, para la seguridad del Estado, notificándolo al Ministro de los Ejércitos (de Defensa), para la concentración de brigadas en caso de servicio extraordinario**”. La responsabilidad de la autoridad civil en el empleo de fuerzas de mantenimiento del orden no desaparece más que en el marco de la declaración del estado de sitio (artículo 36 de la Constitución de 4-X-1958), en el que la autoridad militar ejerce entonces la totalidad de los poderes de policía con objeto de adoptar las medidas necesarias para el restablecimiento del orden.

2. Fundada en el principio de la subordinación jurídica y política de la fuerza armada, la responsabilidad de la autoridad civil en el mantenimiento del orden se traduce de hecho en la persistencia de la desconfianza respecto a cualquier inclinación pretoriana. El empleo de fuerzas de la GN exige igualmente la realización por la autoridad civil de un requerimiento a la autoridad militar (46). Enunciada en la ley de 21-X-1789 (47), esta obligación ha sido precisada, por el artículo 67 del decreto de 20-V-1903, que somete a requerimiento de la autoridad civil toda utilización de la GN tendente a “**asegurar el mantenimiento del orden, o a prestar ayuda a las diversas autoridades**” (48). El requerimiento constituye el acto jurídico por el cual la autoridad civil solicita, respecto a las disposiciones legislativas y reglamentarias, de la autoridad militar “**prestar el apoyo de las**

tropas necesarias a fin de restablecer el orden" (49). La instrucción de 20-VIII-1970 distingue tres categorías de requerimiento: el requerimiento general (permite obtener de la autoridad militar un conjunto de medidas con vistas a su utilización para el mantenimiento del orden), el requerimiento particular (confiando a una tropa determinada una misión precisa y delimitada, pudiendo emplear el uso de la fuerza, pero no el de las armas) y el requerimiento complementario especial (prescribiendo el uso de las armas al mismo tiempo o a continuación del requerimiento particular). So pena de nulidad, el requerimiento debe ser escrito y respetar determinadas condiciones de forma muy precisa (50). Aun cuando la autoridad militar está obligado a atender estos requerimientos (51), ejerce a pesar de todo un precontrol de legalidad, en la medida que se le permite suspender la ejecución de un requerimiento no ajustado a la ley. La autoridad militar queda como único responsable de la ejecución de los requerimientos, la autoridad civil no puede inmiscuirse en la conducción de las operaciones de mantenimiento del orden. Las tropas utilizadas son así colocadas bajo un mando militar único (y no pueden de hecho recibir órdenes de la autoridad civil), siendo la autoridad militar la única responsable de los medios a emplear (en particular los relativos a uso de las armas) y de los movimientos a realizar. A diferencia de las formaciones de la GN que no pueden emplearse más que en el marco del requerimiento, las CRS no intervienen más que por orden del Ministro del Interior (o del prefecto de defensa), el prefecto puede sin embargo emplear las CRS ubicadas en el departamento situado bajo su autoridad, a condición de emitir una orden escrita y dar cuenta al Ministro del Interior (o al prefecto de defensa) (52). Si las CRS son sometidas a las mismas reglas a que se sujetan la dispersión de los tumultos, el empleo de formaciones de la GN exige no obstante un procedimiento más formal y más rígido en razón misma del carácter militar de la institución. Dentro de esa disolución de los tumultos, los representantes de la fuerza pública requeridos para disolverlos (o asegurar la ejecución de la ley, de una sentencia o un mandato de la justicia) no pueden hacer uso de la fuerza más que en dos casos concretos: **"si son ejercidos contra ellos violencias o ataques, o si no pueden defender de otra manera el terreno que ocupan o los puestos cuya vigilancia le es confiada"** (artículo 104 del código penal). El empleo de la fuerza no puede igualmente utilizarse sin que la autoridad competente lleve

a cabo las formalidades reglamentarias (53). La GN puede de esa manera hacer uso inmediato de sus armas por propia iniciativa y sin satisfacer las formalidades reglamentarias, en las condiciones exigidas para dispersión de un tumulto, en el caso particular de que la seguridad de la fuerza se ponga en peligro y el cumplimiento de la misión se vea manifiestamente comprometido. Ante el requerimiento complementario especial de la autoridad civil competente, la GN puede asimismo verse obligada a hacer uso de sus armas, utilización regulada por el jefe de la fuerza armada, que debe **"antes de intervenir dejar tanto tiempo para disolverse como le permita la seguridad de su tropa o el cumplimiento de la misión recibida"** (54).

3. Si el mantenimiento del orden constituye la transposición en el marco de las manifestaciones colectivas de la finalidad específica de la institución gendármica, las modalidades de ejercicio de esta función no están menos condicionadas por su carácter militar (55). La especificidad del marco jurídico de intervención de la GN se encuentra en efecto determinado por el carácter **"Excepcional"** (último) que constituye, en un estado democrático, la participación de una fuerza militar en el mantenimiento del orden, incluso si además esta fuerza ejerce misiones de policía. Esa constatación lleva a relativizar el carácter dualista del sistema francés de fuerzas de mantenimiento del orden, la intervención de fuerzas civiles en la materia puede aparecer entonces, desde un punto de vista jurídico, como la regla, y la de las fuerzas militares (y gendármicas), como la excepción (56). En esa perspectiva, la creación "accidental" (57) de las CRS hubiese debido provocar la correlativa supresión, dado su carácter militar, de la Gendarmería Móvil (entonces Guardia Republicana Móvil). Sin embargo, la conjunción —es cierto en un período de turbulencias— de la lógica estática del mantenimiento del dualismo de las fuerzas del orden (58) y de la lógica gendármica (burocrática-institucional) del mantenimiento de una esfera de intervención (de implantación) privilegiada en el sistema social ha permitido preservar el carácter **"regular"** (conforme a las reglas y uso habitual) del mantenimiento del orden gendármico.

B) Los medios empleados en el mantenimiento del orden gendármico.

Más allá de las condiciones jurídicas de empleo de fuerzas de la GN, el mantenimiento del orden gendármico se caracteriza por el

recurso a medios específicos tipificados por el carácter militar de la fuerza pública gendármica.

1. Independientemente de las prerrogativas reconocidas por la legislación a los militares de la GN relativas al empleo de las armas, la condición militar del personal de la institución sirve para conferir en primer lugar a las formaciones de la GN, comprometidas en operaciones de mantenimiento del orden, el carácter de fuerzas reguladas por la disciplina militar y animadas por un sistema de valores fuertemente impregnado de virtudes militares (legalismo, abnegación a los ojos del ciudadano y del poder legítimo, neutralidad política, disponibilidad, austeridad...). Conviene igualmente subrayar que las técnicas de combate y de mantenimiento del orden representan una parte importante de la formación (inicial y continua) del conjunto del personal de la GN (59).

2. Para el cumplimiento de sus misiones, la GN ha visto como se les dotaba, además de con un equipamiento específico para el mantenimiento del orden (al igual que el de las CRS) (60), de todo un arsenal de medios para ser utilizados eventualmente —en particular de forma disuasiva— para el mantenimiento del orden. Dada la militarización de la institución, las formaciones de GN disponían de equipos y armamentos específicamente militares. En el ámbito de las operaciones de mantenimiento del orden, los escuadrones mixtos de Gendarmería Móvil tienen acceso a los vehículos blindados sobre ruedas de la GN (VBRG) y a las ametralladoras ligeras (AML). A pesar de su color azul y la adaptación de su armamento a las situaciones de mantenimiento del orden, esos vehículos blindados (igualmente de dotación en las fuerzas armadas) constituyen auténticos vehículos de combate. La GN cuenta además, con el Primer Grupo Blindado de la Gendarmería Móvil de Satory, una verdadera unidad combatiente compuesta únicamente de personal en activo (más de un millar de hombres), encargado en caso de crisis grave de garantizar la libertad de acción y la seguridad de los órganos gubernamentales, tomando parte en época normal en las misiones desempeñadas por la Gendarmería Móvil. Con más de 120 vehículos blindados (61), el 1 BGM dispone así de un poder de fuego comparable al de una unidad blindada tradicional.

3. En caso de crisis grave, de insurrección armada o de acción subversiva, la GN está en condiciones de contribuir eficazmente, dado el carácter militar de sus medios (62), al restablecimiento del orden. Fuera de esas situa-

ciones extremas, la institución gendármica se encuentra igualmente, tanto por sus medios personales como materiales, en una situación particular respecto de la institución policial. A pesar de la militarización de las CRS (63), los escuadrones de la Gendarmería Móvil aparecen como más idóneos para ser empleados en caso de tumultos graves de orden público, principalmente en concentraciones masivas que puedan dar lugar a actos de violencia grave contra las personas y los bienes (64).

C) Gendarmería y gradualismo de las fuerzas de mantenimiento del orden.

Más allá del principio reafirmado por el discurso oficial (65) del carácter indiferenciado y equilibrado del recurso a la Gendarmería Móvil o a las CRS, es posible a pesar de todo observar una situación de gradualismo en el sistema dualista de fuerzas especializadas en el mantenimiento del orden.

1. Se ha producido en efecto, en la teoría y en la práctica del mantenimiento del orden, una verdadera separación funcional, según la gravedad de la alteración del orden público y de la amplitud en la represión a emplear. Si en las situaciones de tumultos ordinarios (manifestaciones con uso limitado de la violencia), es posible considerar —concurrencia o conjunción— la intervención de las CRS o de los EGM, las situaciones de tumultos extraordinarios (manifestaciones con armas o con utilización importante de la violencia) parecen necesitar de hecho la intervención más formalizada, en el marco jurídico de empleo de fuerza, y mejor adaptada, con el empleo de medios militares, de las unidades de la Gendarmería Móvil.

2. Un poco oculta por la tendencia a la "pacificación" de los movimientos de contestación social, esta situación de gradualismo, observada sin embargo estos últimos años en ciertos episodios de tumultos casi insurreccionales, confiere entonces a la GN el estatuto privilegiado de último brazo armado de la ley, de último recurso del Estado. Los sucesos que ensangrentaron Córcega durante el verano de 1975 sirvieron para ilustrar esa especialización de la Gendarmería Móvil en el mantenimiento del orden insurreccional. Si con motivo del asalto realizado, el 22-VIII-1975, contra los militantes independentistas del ARC (asociación para el Renacimiento de Córcega) refugiados en una bodega de Aléria, el recurso a los gendarmes móviles había sido considerado preferible a otros, dentro de "clima de guerra" (66), el de las CRS, ante los motines de Bastia días más

tarde, iba a demostrar los límites manifiestos ante el empleo de fuerzas civiles de mantenimiento del orden en caso de insurrección armada. Después de la disolución el 27-VIII-1975 del ARC, incidentes graves estallaron durante la noche en Bastia, en el curso de los cuales manifestantes independentistas abrieron fuego repetidamente contra las barreras establecidas por las CRS. Obligadas a retirarse a la subprefectura, los funcionarios de policía fueron reemplazados en los puntos neurálgicos de la ciudad, en la mañana del 28 de agosto, por gendarmes móviles. Constatada entonces la inadaptación de las CRS, R. Cousin, solicita al Ministro del Interior, M. Poniatowski, la retirada de Córcega de las CRS y su sustitución por los EGM (67). Con motivo de los incidentes producidos por la puesta en marcha, durante el verano de 1977, de la central nuclear de Creys-Malville, la Dirección General de la Policía Nacional precisaba, en ese sentido, dentro del ámbito de los graves incidentes ocasionados el 31-VII-1977 (68), que las diez CRS, desplegadas por los alrededores con el fin de asegurar básicamente la defensa del perímetro de la central nuclear, no intervendrían más que en segundo lugar y cuando la segunda línea de defensa ocupada por los gendarmes móviles fuese franqueada por algunos manifestantes (69). En el ámbito de las operaciones de seguridad interior realizadas en particular desde 1984 en Nueva Caledonia, si las CRS se encargaron de asegurar el mantenimiento del orden en Nouméa, los escuadrones de Gendarmería Móvil ejercen por su parte misiones similares en el campo (en unas condiciones de alojamiento y servicio muy precarias), encontrándose de esa manera en contacto directo con los grupos independentistas (70).

Ampliación de la finalidad específica de esta fuerza pública en el terreno del mantenimiento del orden situada (la GN) como bisagra de la defensa nacional y la seguridad interior, el mantenimiento del orden gendármico traduce la determinación de asegurar, por el uso necesario de la fuerza armada, la preservación de la paz pública y del Estado de derecho (71), la seguridad y la libertad de acción de las autoridades políticas encargadas de la expresión de la soberanía nacional. Si la guerra actual puede ser aprehendida de forma alegórica —los sucesos del Golfo del último año constituyen la prueba... mediática— como una guerra de botones interpuestos, el mantenimiento del orden aparece en igual forma como una guerra de botones, sin que se trate como en la novela de L. Pergaud de ampararse en un juego tan

pueril como un atributo de la vestimenta erigido en símbolo de victoria y derrota, sino de manera más prosaica de otorgar de hecho su plena significación a la inscripción colocada por el constituyente de 1791 sobre los botones del uniforme del gendarme: "**Fuerza de la ley**".

Traducción: Gonzalo Jar Couselo

NOTAS

* Ponencia presentada en la 3.ª Conferencia del European Research Group on Military and Society (ERGOMAS). Toulouse, julio 1992.

(1) Ver F. Dieu "**La Gendarmería Nacional como objeto de investigación: de la aparición de una sociología gendármica**". Boletín del Comité de Enlace del Control Judicial. Número especial **El Estado de la Policía**. Número 26. 1991 (páginas 143 a 150).

(2) Según un sondeo publicado en enero de 1989 por la revista "**Auto Plus**" (número 17, página 22): el 80 por 100 de los franceses tienen una buena opinión de los gendarmes, pero al mismo tiempo el 85 por 100 piensan... que no están nunca en el lugar que se les necesita.

(3) El personaje del gendarme está descrito en obras maestras de la literatura francesa, como "**Los campesinos**" de H. Balzac o los miserables de V. Hugo. La GN ha inspirado de igual manera los cancioneros de "**Pandora o los dos gendarmes**" de G. Nadaud o "**Cuando un gendarme ríe en la Gendarmería**" pasando por "**La táctica del gendarme**" de Bourvil. En el cine, las perspectivas de "**Gendarme en Saint Tropez**" han perpetuado esta imagen del gendarme —a caballo sobre el reglamento— popularizado a fin del siglo pasado por la pieza cómica de G. Courteline "**El gendarme sin piedad**".

(4) El proyecto de ley de seguridad interior aprobado el 20-XI-91 en Consejo de Ministros prevé elevar de 10.000 (fijado por el Decreto de 23-IV-91 y retomado en la ley de 7-1-83) a 20.000 habitantes el tope de estatalización de fuerzas de policía (medida que tiene como fin conferir la competencia en materia de seguridad pública en el muestreo a la Policía Nacional).

(5) Artículos 12 y 13 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 26-VIII-1789.

(6) "**Los legisladores de la época**, escriben A. Decocq, J. Montreuil y J. Buisson, tenían de la fuerza pública una concepción esencialmente jornalera. En su espíritu, constituía una suerte de instrumento pasivo, sin iniciativa ninguna, sin poder propio, (...). No solamente (...) concebían la fuerza pública como esencialmente ejecutiva, sino que además (...) le atribuían únicamente el empleo de la fuerza física". (**El Derecho de la Policía**. Litec, 1991, página 40).

(7) Decreto del 20-V-1903. Reglamento de organización y servicio de la GN.

(8) El artículo 1 del Decreto de 14-VII-1991, al referirse a la organización general de la GN precisa: "**la GN es parte integrante de las fuerzas armadas. Los reglamentos militares le son aplicables, salvo excepciones motivadas por las especificidades de su organización y de su servicio. En las ceremonias militares, los elementos de la GN forman a la derecha de las tropas**".

(9) La función policial es definida por J. L. Loubet del Bayle como "**la función consistente en asegurar la organización interna de una sociedad por el recurso a intervenciones coercitivas apelando eventualmente al uso de la fuerza**". ("**La policía en el sistema político**". Revista Francesa de Ciencia Política, Junio 1991, página 51).

(10) Si el artículo 6 de la ley de 30-VI-1881 y el artículo 97 de la ley del 5-IV-1884 determinaban para el derecho de manifestación un régimen de libertad (tolerancia administrativa), el Decreto-ley de 23-X-1935 (publicado como reacción frente a los sucesos de 6-II-1934) somete desde entonces toda manifestación a la declaración previa ante la autoridad prefectural o municipal. Ver artículo del profesor Terrin: "**La libertad de manifestación en Francia**". Revista de Derecho Público. 1979. Páginas 1009 y siguientes.

(11) La reglamentación relativa a tumultos está definida en estos momentos en la ordenanza número 60 529, de 4-VI-1960, artículo 104 del Código Penal prohibiendo todo tumulto (armado o no) sobre la vía pública o en lugar público.

[12] Esta "desmilitarización" es particularmente manifiesta en el momento actual, en la medida que, como se pregunta L. Mandeville, se puede entonces hablar hoy de una militarización del mantenimiento del orden frente a "un ejército no interventor en la calle como en la Belle époque", de un estado de sitio a un estado de tigre de papel en el que se ha sustituido un régimen de excepción que permanecerá bajo el control de la autoridad civil, una DOT cuya puesta en acción implica la existencia de una amenaza de tal gravedad para la existencia de la nación que reclama sin discusión la intervención del ejército".

— "Las fuerzas armadas, el estado de necesidad y el mantenimiento del orden", en "DIVERSAS PROPUESTAS A MAX CLUSEAU". Imprenta del IEP de Toulouse, 1985. Página 407.

[13] Pierre Miquel evoca de esa manera el malestar del gendarme obligado a reprimir las huelgas a fin del siglo pasado y a "abandonar la brigada y su hogar para encuadrarse en unidades móviles, mal alojadas y mal pagadas, que tienen por misión recibir sin rechistar injurias y golpes de los manifestantes cuando él comprende perfectamente que las reivindicaciones son a menudo justas. No es evidentemente cuestión de compadecerse sino de reprimir". "Los gendarmes". Olivier Orban, 1990. Página 14.

[14] A continuación se constituyó un tercer batallón en Nantes, antes que por una ordenanza de 3-X-1831 fuesen disueltos y sus efectivos repartidos en las brigadas de los departamentos del Oeste.

[15] Formación disuelta parcialmente en 1879, luego de manera definitiva en 1885 cuando el Parlamento rechaza votar los créditos necesarios para su mantenimiento.

[16] Un primer proyecto de creación de una "brigada de policía móvil especialmente destinada a asegurar el orden público en caso de huelga y dependiendo exclusivamente del Ministerio del Interior" fue presentado al Senado por el Vizconde de Monfort. Debiendo contar con tres mil hombres reclutados entre antiguos militares, esta fuerza civil no vio sin embargo la luz por culpa de la hostilidad mostrada por la Dirección General de Seguridad. A iniciativa del Ministro de la Guerra E. Etienne, una comisión encargada de elaborar un proyecto de creación de una Gendarmería Móvil remitió un informe en ese sentido, el día 12-XII-1905, retomado en un proyecto de ley presentado el 3-IV-1906 en la Cámara de Diputados. Debido a las controversias suscitadas, este proyecto no fue examinado en esa legislatura y permaneció como letra muerta en la siguiente.

[17] Con motivo de la discusión, el 13-IV-1906, del proyecto de creación de una fuerza de Gendarmería Móvil encargada bajo la autoridad del Ministro del Interior de asegurar el orden público, si los parlamentarios de la derecha nacionalista se alzaban con vehemencia contra la creación de este "ejército pretoriano a las órdenes de los anticlericales y de los franc-masones", el diputado radical socialista M. Sembat denunciaba "el embrion de uno de estos cuerpos especiales del que desconfiamos, en la medida que son admirables instrumentos para golpes de Estado". (citado por G. Carrot, "El mantenimiento del orden en Francia en el siglo XX", Veyrier, 1990. Página 36).

[18] Según el Decreto de aplicación de 18-V-1922, estos pelotones estaban compuestos por 60 hombres en la región parisina y 40 hombres en provincias. Cada pelotón estaba articulado en brigadas de diez hombres reclutados en las compañías de Gendarmería Departamental en calidad de servicios de mantenimiento del orden.

[19] Frente a los tumultos socio-políticos de la postguerra y la amenaza de contagio del bolchevismo, el gobierno de A. Millerand inspira la creación de "uniones cívicas", milicias privadas compuestas de miembros de asociaciones de excombatientes, encargados bajo la autoridad de los prefectos de aportar su concurso al mantenimiento del orden y asegurar en caso necesario el funcionamiento de los servicios públicos en huelga. Después del fracaso del intento de vincular estas milicias a la policía, el Decreto de 17-V-1920 dictado a iniciativa del Ministro del Interior, el radical Steeg, preveía la creación de "cuerpos especiales de auxiliares de la Gendarmería" con vistas a formar "guardias cívicas del departamento". Compuestas a requerimiento del prefecto entre voluntarios se encargó de dotarlas de vestuario y armamento a las unidades del Ejército, debiendo ser encuadradas estas milicias militarizadas dentro de los servicios de mantenimiento del orden y protección. Agradamente criticadas por los partidos de izquierda, los sindicatos y la Liga de Derechos del Hombre, estos "guardias cívicos" perdieron toda razón de ser con la creación (favorecida por el rechazo de ese sistema societal de mantenimiento del orden) de los Pelotones Móviles de GN. Sobre este episodio desconocido se remite al análisis de M. Berges, "Policía, milicia y sociedad: un episodio de la III República (1920)" en "POLICIA Y SOCIEDAD", bajo la dirección de J. L. Loubet del Bayle. Imprenta del IEP de Toulouse, 1988. Páginas 203-229.

[20] Ley de 16-VIII-1927 y Decreto de 24-IX-1927.

[21] El galón del Kepi de oficiales y graduados de la GRM (luego de la Gendarmería Móvil) era de color oro, mientras que el de los gendarmes era de color rojo.

[22] Es preciso subrayar en ese sentido la persistencia significativa de la denominación de "guardia móvil" en el vocabulario: el gendarme móvil se convirtió en el lenguaje gendármico en el "moblot" (el gendarme departamental por su parte el sobrenombre de "criquet", saltamontes).

[23] Desde el inicio de las hostilidades, la GRM se comprometió directamente en operaciones militares, fuese en unidades ya constituidas (en unidades motorizadas para asegurar la cobertura del territorio del norte y del este, formación en Satory del 45 batallón de carros ligeros de la GNI, fuese encuadrada en unidades movilizadas (6.000 guardias móviles fueron así repartidos en los regimientos de movilización de serie B).

[24] Fuerzas civiles de mantenimiento del orden dependientes del Ministerio del Interior, que se transformarán, por la orden de 8-XII-1944, en Compañías Republicanas de Seguridad (CRS).

[25] Dos hechos siniestros de colaboración pueden ilustrar de manera sorprendente estas horas negras que conoció la GRM: la participación de guardias móviles en la batida de "Vél d'Hiv" (julio de 1942) o todavía más en las operaciones contra el maquis de los Glières en Alta Saboya (febrero de 1944). Se remite a la obra de H. Longuechaud, "Conformidad a las órdenes de nuestros jefes. El drama de las fuerzas del orden bajo la ocupación", Plon, 1985.

[26] Como en los combates realizados en mayo de 1940 por los blindados del 45 batallón de carros ligeros de la GN o el ataque a la guarnición alemana de Guéret en junio de 1944 por los alumnos en prácticas de la Escuela de la Guardia.

[27] Concepto de sociología militar, la "redundancia" indica la posesión por las fuerzas armadas de medios ya existentes en la sociedad civil (y a veces puestos a su disposición en caso de siniestros o de huelgas que afectan los servicios públicos), con objeto de permitir a las formaciones militares combatir en todas las circunstancias y de manera autónoma (estructuras que permiten dispensar cuidados y suministros al personal, materiales de transporte y de ingeniería...).

[28] El pelotón de servicios (PHR) está compuesto por un grupo de mando (comandante de escuadrón, conductor y operadores de radio) y un grupo de servicio (secretarios, enfermeros, especialistas de armamento, mecánicos de automóvil, especialista en acuartelamiento y monitor EPS).

[29] Los EGM son de dos tipos: los escuadrones transportables (tres pelotones sobre vehículos y un pelotón de servicios) y los escuadrones mixtos, sobre automecetradoras ligeras (dos pelotones transportables, un pelotón AML y un pelotón de servicios) o sobre vehículos blindados sobre ruedas de la GN (dos pelotones transportables, un pelotón VBRC y un pelotón de servicios).

[30] En operaciones de mantenimiento del orden, los ELI son una fuerza de apoyo utilizada por el jefe del escuadrón para misiones deliradas, como la detención de menores en un tumulto, la neutralización de manifestantes situados en lugares de difícil acceso, el rescate de personas amenazadas o capturadas por los manifestantes... los ELI pueden ser igualmente empujados en provecho de unidades de la Gendarmería Departamental en operaciones puntuales no siendo necesaria la llamada al GIGN (detención de malhechores, custodia y traslado de detenidos...).

[31] Medida que permitirá reforzar los otros escuadrones y conseguir una media de efectivos entre 110 y 145 hombres.

[32] En este momento, la Gendarmería Móvil comprende alrededor de 17.000 hombres repartidos en 128 escuadrones.

[33] Sobre este "doble reforzamiento", ver el análisis de L. Mandeville, J. L. Loubet del Bayle y A. Picard, "Las fuerzas de mantenimiento del orden en Francia", Revista de Defensa Nacional, Julio 1977. Página 71.

[34] Esa constatación puede ser igualmente efectuada por la institución policial, las CRS participan, según la circular de 24-V-1965, en ciertas misiones de policía en agrupamientos urbanos (vigilancia general, policía de tráfico...) y los policías urbanos pueden constituir, según Decreto de 3-VII-1969, secciones (o compañías) de intervención encargadas de prestar, en determinadas circunstancias, misiones de mantenimiento del orden.

[35] Conviene igualmente señalar que en el cumplimiento de su función de mantenimiento del orden, la Gendarmería Móvil está llamada a ejercer, de manera accesoria, misiones de policía, investigando infracciones penales como la rebelión, la destrucción de bienes o la violencia contra las personas.

[36] Según Instrucción de 13-II-1975, en concurrencia con el 40 por 100 de sus efectivos, el PRGM se compone de una

treintena de hombres que utilizan medios materiales (vehículos, armamento, transmisiones) deitados de sus unidades.

(37) Si en razón de su pertenencia al cuerpo gendármico, la Gendarmería Móvil constituye una fuerza militarizada, ese carácter militar puede ser igualmente observado en el seno de las CRS, fuerzas sin embargo civiles en las cuales las reglas de organización de las unidades están inspiradas en lo esencial por los fundamentos de la disciplina militar.

(38) Según el análisis realizado por S. Huntington (*"The soldier and the state: the theory and politics of civil-military relations"*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1957), la "civilización" se caracteriza por una tendencia a la convergencia entre sociedad civil y sociedad militar.

(39) El mantenimiento del orden difiere singularmente de la conducción de las operaciones militares, en especial por su finalidad específica (dispersar tumultos, destruir los elementos enemigos), por sus técnicas (obligar a los manifestantes a retirarse dejándoles esa posibilidad, enfrentarse y envolver al enemigo para impedirles todo movimiento de repliegue) y por sus reglas (ejecutar una orden de la autoridad civil dentro del respeto a las leyes y los derechos del ciudadano, utilizando la fuerza legal, principalmente las armas, de manera excepcional, utilizar todo el poder de fuego de las armas de dotación, con el respeto hipotético de las reglas del derecho internacional aplicable a los conflictos bélicos, infligir graves pérdidas al enemigo, y también destruir su material y acuartelamientos).

(40) El recurso al barbarismo que constituye este término de "pacificación" se considera necesario en la medida que el término "pacificación" (acción de conseguir el estado de paz, de restablecer el orden o de reducir una rebelión) no permite expresar de manera precisa esta tendencia a la limitación del empleo de la fuerza física en el mantenimiento del orden, consecutiva a la inhibición de la violencia en las disputas sociales.

(41) A pesar del incremento cuantitativo de las manifestaciones, P. Favre subraya que "la violencia sobreenvenida es excepcional, puesto que se puede estimar en menos del 5 por 100 las manifestaciones durante las cuales se produce algún incidente" (*"Naturaleza y status de la violencia en las manifestaciones contemporáneas"*, Cuadernos de Seguridad Interior número 1, abril-junio 1990, páginas 149 a 169).

(42) El artículo 1 de la instrucción de 20-VII-1970 precisa que el mantenimiento del orden tiene por objeto "prevenir los tumultos a fin de no tener que reprimirlos". Las técnicas de mantenimiento del orden privilegian de esa manera la acción disuasoria (la demostración de fuerza) frente a la represiva, con una tendencia a hacer del uso manifiesto de la fuerza un caso extremo, incluso marginal del mantenimiento del orden.

(43) Reservas generales colocadas en todo momento a disposición de las autoridades gubernamentales e implantadas sobre la totalidad del territorio, los escuadrones de la Gendarmería Móvil y las CRS constituyen los elementos móviles de la fuerza pública y disponen para tal fin de competencia territorial nacional.

(44) Artículos 17 y 18 de la instrucción interministerial de 20-VIII-1970.

(45) "El Mantenimiento del orden, misión de defensa civil, depende de la autoridad civil responsable de la preparación y empleo de las medidas correspondientes, salvo en lo que concierne a la seguridad de instalaciones y establecimientos militares" (artículo 6 de la instrucción de 20-VII-1970).

(46) Según las disposiciones del artículo 6 de la instrucción de 20-VII-1970, "la autoridad militar no puede ser utilizada por la autoridad civil más que en virtud de un requerimiento de las autoridades citadas en el artículo 28" (presidente del Senado y presidente de la Asamblea Nacional, los prefectos, los comisarios de policía, los procuradores de la República, los oficiales de policía judicial...).

(47) El artículo 3 de la ley de 21-X-1789 reconocía a los oficiales municipales la facultad de requerir de "los jefes de la Guardia Nacional, tropas regulares y de la *Marchausée*".

(48) La autoridad civil no ha tenido esta obligación de hecho en caso de estado de sitio, de solicitud de apoyo (artículos 12 y 19 de la instrucción de 20-VIII-1970) o de flagrancia (artículo 73 del Código procesal penal).

(49) Según los términos del artículo D. 3 del Código Penal.

(50) El artículo 23 de la instrucción de 20-VII-1970 (artículo D. 3 del Código Penal) precisa: "todo requerimiento debe, so pena de nulidad, ser realizado por escrito, fechado, firmado y redactado en la forma siguiente: **REQUERIMIENTO...** (General, Particular o Complementario Especial). En el nombre del pueblo francés, nosotros... requerimos en virtud de la ley, M..., comandante..., prestar apoyo de las tropas necesarias para... (objeto del requir-

rimiento, amplitud de la zona de intervención, si es necesario mención relativa a la adopción del requerimiento por vía de urgencia). Y como garantía para el comandante, extendemos nuestra firma. Realizado en..., el... Firma".

(51) Más allá de las sanciones disciplinarias, el artículo 234 del Código Penal castiga a la autoridad militar legalmente requerida, que hubiese rechazado o se hubiese abstenido de emplear las fuerzas colocadas bajo sus órdenes, con la destitución y (o) prisión de uno a dos años.

(52) Según Decreto de 26-III-1948 y circular de 25-V-1965.

(53) Las autoridades competentes para proceder a las intenciones son: el prefecto o el subprefecto, el alcalde o uno de sus adjuntos, el comisario de policía o un oficial de policía por él delegado, o si las circunstancias lo exigen, un oficial de policía judicial territorialmente competente y comisionado por la autoridad civil responsable (ese OPJ no puede ser según los artículos 58 al 61 de la Instrucción de 20-VII-1970, el jefe de la tropa designada para dispersar el tumulto, ni formar parte de la misma). Esas autoridades competentes deben llevar los distintivos de su función (uniforme, banda, o brazalete tricolor), anunciar su presencia a los manifestantes, proceder a dos intimaciones, todo con ayuda de señales sonoras y luminosas, y anuncio por altavoz de las advertencias siguientes: "Obediencia a la ley. Dispersense", a continuación "Primer aviso. Se va a usar la fuerza" y por fin "Segundo aviso. Se va a hacer uso de la fuerza" (la última intimación se repetirá dos o más veces en caso de uso de armas).

(54) Según lo dispuesto en el artículo D. 3 del Código Penal.

(55) Este carácter militar está manifiestamente aprovechado por el código procesal penal (artículo 697.1 al 3) que precisa que las jurisdicciones de derecho común especializadas en materia militar son competentes para conocer de infracciones cometidas por los militares de la GN en servicios de mantenimiento del orden, mientras que las cometidas en el ámbito de las misiones de policía administrativa y de policía judicial corresponden a la competencia de la jurisdicción de derecho común.

(56) Esta aproximación permite entonces comparar el sistema francés de mantenimiento del orden con el que está en vigor en los países anglosajones, en los que las fuerzas armadas son requeridas, únicamente en caso de desfallecimiento de las fuerzas de policía, para intervenir en las operaciones de mantenimiento del orden (como ocurre en la actualidad con el ejército británico en Irlanda del Norte o a principios del mes de mayo de 1992 en EE UU cuando la Guardia Nacional y unidades de "Marines" intervinieron en los disturbios de Los Angeles).

(57) Constituidas tras la disolución en la Liberación (8-XII-1944) de los Grupos Móviles de Reserva (GRM) creados por el régimen de Vichy (a fin de paliar la imposibilidad de utilizar, en los mismos términos de la convención del armisticio, fuerzas militares en el mantenimiento del orden), las CRS parecen tener, como escriben L. Mandeville, J. L. Loubet del Bayle y A. Picard, "origenes más accidentales" que la Gendarmería Móvil, cuya "aparición ha correspondido a una evolución lógica" (*"Las fuerzas de mantenimiento del orden en Francia"*, Revista de Defensa Nacional, Op. cit. página 67). Sobre la organización de las CRS (Decreto de 28-XII-1977), se remite a la obra de R. Le Texier, "Las Compañías Republicanas de Seguridad" (Lavauzelle, 1981), al informe "Les CRS" (Revista de Policía Nacional, número 122, mayo 1985, páginas 5 a 19) y al reciente artículo de D. Monjardet, "El mantenimiento del orden: la experiencia de las CRS", (Cuadernos de Seguridad Interior número 1, abril-junio 1990, páginas 171 a 192).

(58) Curiosidad administrativa que desafía la lógica cartesiana, fruto de la historia cuya perennidad procede más de un conservadurismo de buena calidad legitimado por la eficacia de un sistema que de un examen racional y prospectivo de las ideas fundamentales de la seguridad interior, el dualismo del sistema policial francés está por naturaleza dirigido a impedir la constitución de un poder policial monista —el espectro de Fouché— susceptible de ser encaudado al poder político o bien al contrario comportarse como un contrapoder, como un Estado dentro del Estado. La existencia de dos fuerzas de policía, una civil (Policía Nacional) y otra militar (GN), aparece entonces como un elemento de equilibrio y una garantía para el Estado contra toda amenaza sediciosa o corporatista (inevitablemente atentatoria a los derechos y libertades del ciudadano) emanante de un aparato policial que en un régimen democrático está necesariamente subordinado y es consustancial a la legítima autoridad. Factor de estímulo entre los dos grandes cuerpos encargados del mantenimiento del orden público, este dualismo, presentado injustamente como el fundamento de la burocrática y mediática "guerra de los policías", favorece por otra parte la preservación de la independencia del poder judicial,

por la facultad conferida por el código procesal penal a los magistrados de requerir el concurso de una u otra fuerza del orden.

(59) Dentro de la formación inicial de los suboficiales de la GN, el mantenimiento del orden es objeto de una enseñanza teórica y práctica a lo largo de los ocho primeros meses de estancia en la ESOG comunes al conjunto de gendarmes-alumnos. A continuación, los cuatro últimos meses de formación de los futuros suboficiales de la Gendarmería Móvil están exclusivamente consagrados a la formación práctica en lo que concierne a las técnicas y movimientos (individuales y colectivos) del mantenimiento del orden. Para los oficiales de la GN, la formación impartida en la EOGN de Melun permite a cada oficial estar en condiciones al salir de este período de formación inicial, de mandar un escuadrón de la Gendarmería Móvil en operaciones de mantenimiento del orden en zona urbana o rural en el marco de la DOT. Al lado de la formación continua en las reglas y técnicas de mantenimiento del orden impartidas en las unidades, los escuadrones de Gendarmería Móvil efectúan al mismo tiempo de forma periódica estancias de dos semanas en el Centro de perfeccionamiento de la Gendarmería Móvil (CPGM) de Saint-Astier (Dordogne) en el curso de las cuales realizan, en condiciones semejantes a las reales, ejercicios de mantenimiento del orden destinadas a mejorar la eficacia operacional y la cohesión de los escuadrones.

(60) Los gendarmes móviles pueden recurrir en operaciones de mantenimiento del orden, al lado de granadas lacrimógenas de dotación en las CRS, a granadas ofensivas (encendidas por efecto fuele tras la explosión de algunas decenas de gramos de TNT).

(61) El primer GBGM cuenta con cañones sobre vehículos blindados (VBC cañón), vehículo de transporte de tropa (VTT AMX 13), cañones motorizados (ERC Sagale), vehículos blindados sobre ruedas de la GN (VBRG) y ametralladoras ligeras (AML), así como cañones de 90 mm, morteros y ametralladoras.

(62) Al lado de esos ingenios blindados (alrededor de 300), la GN dispone de armas de guerra individual (pistolas, fusiles, FAMAs, pistolas ametralladoras,...), fusiles ametralladores, lanzacohetes anticarro, morteros...

(63) Véase la tendencia a la "corporalización" (término con el que el autor designa la militarización) de los oficiales de las CRS denunciada por organizaciones sindicales de policías, como

el sindicato autónomo de las CRS (*Le Monde*, 8-VI-1975) y la CGT (*Le Monde*, 12-XII-1975).

(64) Respecto al tema de la utilización hay que considerar la eficacia de los VBRG de los escuadrones de Gendarmería Móvil para franquear barricadas y obstáculos de toda clase (neumáticos incendiarios, vehículos volcados,...) eventualmente situados por los manifestantes sobre la vía pública.

(65) En una entrevista realizada el 15-IV-1975 en el telediario de las 13 horas de TF1, J. Cochar, entonces Director de la Gendarmería evocaba la existencia de "una vieja doctrina que consiste en equilibrar el ritmo de las misiones de la Gendarmería Móvil y de las CRS".

(66) En el curso de ese asalto, dos gendarmes móviles resultaron muertos y otros heridos.

(67) R. Cousin declaraba a la prensa: "He solicitado la retirada de Córcega de las CRS. He indicado en efecto que los miembros de las CRS no estaban ni equipados, ni entrenados para ese tipo de manifestaciones... Las CRS permanecerán en Córcega, pero no serán empleadas más que en misiones de refuerzo" (*Le Monde*, 29-VIII-1975). Algunos días más tarde, el responsable del Sindicato de Jefe y Oficiales de la Policía Nacional, H. Marient, insistía sobre los límites jurídicos en el empleo de las CRS, precisando que "elemento civil de la fuerza pública, las CRS deben mantenerse dentro de los límites compatibles con su naturaleza jurídica" (*Le Monde*, 2-IX-1975).

(68) En el curso de los mismos un manifestante iba a encontrar la muerte y más de cien resultaron heridos.

(69) Con objeto de mantener a los manifestantes a una distancia prudencial de la central, el prefecto Jannin había organizado dos líneas de defensa concéntricas apoyadas en el Ródano. Si la primera línea de defensa puramente disuasiva había sido fácilmente franqueada por los manifestantes, los enfrentamientos comenzaron verdaderamente a nivel de la segunda línea de contención.

(70) Lo que explica el pesado tributo pagado por la GN en el ámbito del mantenimiento del orden en Nueva Caledonia, en especial con motivo de los trágicos sucesos de Fayaoué del 22-IV-1988.

(71) Ver artículo de M. Long, "La Gendarmería y el Estado de Derecho", *Revista Francesa de Derecho Administrativo*, noviembre-diciembre 1991, páginas 881 a 886.

SOLDADOS EN UNA SOCIEDAD DIVIDIDA: LAS ACTITUDES DE SOLDADOS EN IRLANDA DEL NORTE

RICHARD MAPSTONE

Mayor de Infantería (Gran Bretaña).
Profesor de la Universidad del Ulster
Tercera Conferencia Bienal de ERGOMAS
Toulouse, 2-5 de julio de 1992

INTRODUCCION

Irlanda del Norte es una sociedad dividida a lo largo de líneas políticas y religiosas. La segregación protestante y católica tiene una larga historia en la sociedad de los irlandeses y es central para un entendimiento de su estructura social. Wright (1973) sugiere que las distinciones de protestante y católico tienen una significancia que es rara en sociedades del oeste. Las etiquetas de protestante y católico son amplios indicadores, y pueden dar a entender complejidades políticas y sociales dentro de cada categoría. La distinción es sin embargo un importante apunte para describir los patrones de fidelidad cultural y política que constituyen la división social en la provincia, y refuerza la ignorancia mutua y hostilidades entre el católico, predominantemente minoría nacionalista, y la mayoría protestante que apoya la unión de Irlanda del Norte con el resto del Reino Unido. Esta división política y religiosa se manifiesta en altos niveles de violencia inspirada por motivos políticos.

Los últimos veinte años han visto una continua campaña terrorista en Irlanda del Norte, guiada principalmente por el ala Provisional de la Armada Republicana Irlandesa (IRA). El IRA encuentra su apoyo en secciones dentro de la minoría católica. Esta ha buscado durante años de campaña eliminar la presencia británica de Irlanda del Norte. La política de seguridad

del Gobierno en Irlanda del Norte sitúa como responsabilidad primordial de la policía derrotar estas campañas de terrorismo. Los militares por tanto actúan principalmente en soporte de la Royal Ulster Constabulary. La política de seguridad del Gobierno reconoce que las acciones de la policía y los militares contra el terrorismo requieren del apoyo de las comunidades protestantes y católicas. Se han hecho enormes esfuerzos por hacer que la policía y los militares sean más aceptados en todas las secciones de la sociedad irlandesa.

El Regimiento de Defensa Ulster (UDR) fue establecido en abril de 1970. El establecimiento del Regimiento fue una de las principales recomendaciones del informe de la Comisión Hunt en 1969 en materia de policía en la provincia. Se propuso que una nueva fuerza militar a tiempo parcial principalmente debería ser establecida; ésta podría ser reclutada localmente y estaría bajo el control directo del Ejército Británico. La Comisión pensó que una nueva fuerza militar atraería el apoyo de la comunidad y proporcionaría un vehículo legítimo para acciones públicas frente al desarrollo de las campañas terroristas.

Investigaciones sobre actitudes sociales en Irlanda del Norte han demostrado que el Regimiento no tiene el apoyo universal. El Cuestionario sobre Actitud Social en Irlanda del Norte de 1989 (NISAS) muestra una deprimente actitud ante el Regimiento. La encuesta muestra que tras veinte años operando existe una marcada hostilidad hacia el Regimiento entre la comunidad católica y la población protestante; el Regimiento es considerado como la fuerza de seguridad menos imparcial. Así el NISAS encontró que sólo el 20 por 100 de la población católica y el 60 por 100 de la protestante creen que el Regimiento actúa imparcialmente.

El Regimiento es la única fuerza del Ejército Británico que posee soldados profesionales y soldados a tiempo parcial. Todos los miembros del Regimiento viven en la comunidad y son operacionales todos los días del año en operaciones contra el terrorismo en la provincia. Los miembros del UDR requieren por tanto alguna concepción de la sociedad y de las fuerzas que le dan forma con el fin de poder orientar su trabajo. Las ideas que de forma explícita e implícita estos soldados tienen sobre la sociedad les ayudan a formular la visión de lo que es su trabajo. Esto es particularmente crítico en el contexto de la UDR, que se ha desarrollado en una sociedad dominada por una mayor división social concerniente a la legitimidad del Estado y la posición ocupada

por las dos tradiciones religiosas dentro de éste. El propósito de este artículo, por tanto, es resaltar algunos de los datos que se encontraron en los cuestionarios en lo referente a los valores y actitudes sociales de los miembros del Regimiento. Esta encuesta forma parte de un proyecto continuo de estudio sobre cultura de los miembros de las fuerzas de seguridad de Irlanda del Norte.

RESULTADOS DE LA INVESTIGACION

La encuesta exploró la composición religiosa y los patrones de amistad de los soldados en el UDR, así como sus actitudes hacia los aspectos de prejuicios políticos y religiosos en la sociedad y los mayores aspectos de la ley y el orden. En este artículo las visiones de los soldados del Regimiento son comparadas, cuando así se estima, con las de la población de Irlanda del Norte usando datos derivados de la Encuesta de Actitud Social de 1989 (NISAS). Las opiniones de los soldados profesionales difieren de las de los de a tiempo parcial frecuentemente. Estas opiniones también pueden diferir de acuerdo al rango. Los datos por tanto son mostrados para remarcar estas diferencias.

1. Religión y amistad

En Irlanda del Norte la identidad social es sobre religión, patrones de amistad y vecindad. Estos son los factores que representan las ideas que sirven para estructurar la acción social y que forman el encuadrado simbólico sobre el que la gente estructura sus vidas. Estos factores se entrecruzan para formar una sociedad dividida política y culturalmente. La Tabla 1 compara la composición religiosa de los soldados en el Regimiento con la composición de la población de Irlanda del Norte.

TABLA 1

Porcentajes de Composición Religiosa de la UDR comparados con la población de Irlanda del Norte

Denominación	A tiempo parcial UDR	Profesional UDR	Población Irlanda
Católico	7	3	36
Protestante	77	76	49
Cristiano	4	8	2
Ninguna	10	11	—
No contesta	2	2	12

La tabla demuestra que el 5 por 100 de los miembros del UDR, católicos, quienes representan el 36 por 100 de la población, tienen una baja representación dentro del Regimiento. El Regimiento ha reclutado muy pocos entre los católicos. Este tiene dentro de sus rangos una pequeña minoría de la comunidad católica.

Para entender las actitudes políticas y sociales de la UDR, necesitamos conocer algo sobre los patrones de contacto social que pueden influir sus actitudes. El NISAS encontró que dentro de ambas comunidades en la provincia existe antipatía hacia el contacto cruzado; en lo que se refiere a la población en general hay altos niveles de identidad religiosa compartida entre los que responden, vecinos y amigos. El NISAS confirmó la población de Irlanda del Norte como un conjunto religioso segregado de comunidades. Los datos en el UDR confirman este patrón. Los patrones de amistad conocidos entre los soldados muestran muy poco contacto en la comunidad dividida.

TABLA 2

Rango y fuente de amistades

Amigos de la misma religión	Oficiales		Rango senior		Rango junior	
	P/T	F/T	P/T	F/T	P/T	F/T
Mayoría	67	33	65	68	74	77
Mitad	—	—	22	19	15	13
Menos de la mitad	33	50	4	11	7	3
Ninguno	—	—	—	—	1	—
No saben	—	17	9	2	3	7

La Tabla 2 muestra que sólo entre oficiales se desarrolla una amistad entre distintas religiones. Existe un reconocimiento general de que los patrones de amistad son opinión formada y agentes de refuerzo. La investigación encontró que sobre el 60 por 100 de los que respondieron reconocen que las amistades fueron elegidas o mantenidas en base a las opiniones que compartían. Estos soldados, por tanto, elegidos la mayoría de dentro de la comunidad protestante, tendrán poco conocimiento de la comunidad católica.

El Regimiento es objeto de un imperativo político para que amplíe su base de reclutamiento de tal forma que en él se refleje la mayoría de la sociedad. Esta investigación muestra, sin embargo, que la mayor fuente de reclutamiento, particularmente de soldados a tiempo parcial, es la vecindad en que viven. Esto levanta un

problema particular para el Regimiento ya que la segregación de comunidades en Irlanda del Norte puede resultar en la composición religiosa del propio Regimiento a través de este método de reclutamiento.

2. Aspectos de seguridad

Preocupaciones sobre la percibida falta de imparcialidad de las fuerzas de seguridad han sido objeto de debate político en la provincia por muchos años. Se desprende claramente del NISAS que tanto la policía como el UDR y el Ejército Regular, todos carecen de la confianza de una larga sección de la comunidad católica. Miembros del Regimiento fueron por tanto preguntados cómo percibían ellos la habilidad de las fuerzas de seguridad para tratar al público imparcialmente.

TABLA 3

Rango y actitudes hacia la imparcialidad

Tanto por ciento que creen que católicos y protestantes son tratados de forma imparcial por:	Oficiales		Rango senior		Rango junior	
	F/T	P/T	F/T	P/T	F/T	P/T
Policia	50	71	48	82	43	53
Ejército	50	57	51	74	43	42
El UDR	50	57	57	87	43	57

La Tabla 3 muestra la remarcable baja confianza que los soldados tienen en la imparcialidad de estas organizaciones. Muy pocos soldados creen que las fuerzas de seguridad sean imparciales en su aproximación a la población católica. Los soldados profesionales del UDR parecen tener menos confianza en la imparcialidad de estas instituciones comparados con sus colegas a tiempo parcial. De esta forma menos del 50 por 100 de los soldados profesionales creen que el UDR trata a ambas comunidades imparcialmente. Existe una notable diferencia en la influencia del rango en la actitud, aunque hay poca distinción entre las posturas de los soldados profesionales y las de los de a tiempo parcial en la materia de imparcialidad. La tabla remarca una distinción significativa de acuerdo al rango en las actitudes de los soldados a tiempo parcial. Los rangos senior a tiempo parcial aparecen más preocupados sobre el tratamiento imparcial que otros soldados a tiempo parcial.

La investigación sugiere que el Regimiento puede tener una influencia moderada sobre la actitud. Así, cuanto más viejo es el soldado, mayor es el apoyo para el concepto de la imparcialidad de las fuerzas de seguridad. También cuanto más tiempo lleva el soldado sirviendo en el Regimiento, más fuerte es la creencia en la habilidad del UDR y otras ramas de las fuerzas de seguridad para tratar al público con un alto grado de imparcialidad.

3. Actitudes de la comunidad

El estudio examinó las percepciones de religión y discriminación política y prejuicio en Irlanda del Norte que tienen los soldados. Queda claro según indica la Tabla 4 que los soldados creen que hay considerable parcialidad en Irlanda del Norte.

TABLA 4

Edad de soldados y sus visiones del actual estado de discriminación

	-30		30-39		40-49	
	P/T	F/T	P/T	F/T	P/T	F/T
Prejuicio contra católicos						
Mejor	59	50	68	56	67	29
Igual	29	29	23	32	22	50
Peor	12	21	9	12	11	21
Prejuicio contra protestantes						
Mejor	23	20	13	17	—	7
Igual	30	44	46	43	33	64
Peor	44	36	41	40	67	29

La Tabla 4 sugiere que los soldados creen que la discriminación de la comunidad católica va en declive. La tabla también muestra que hay una creencia general, mantenida sobre todo por los soldados a tiempo parcial, de que hay discriminación creciente contra la comunidad protestante.

Creencias concernientes al prejuicio social están profundamente encajadas en la actitud de los que responden. Por tanto se les preguntó a los soldados si ellos creen que la religión marcará siempre la diferencia en las percep-

ciones que unos tienen de otros en Irlanda del Norte.

TABLA 5

Religión de los soldados y creencia en que la religión permanecerá siempre como un factor clave en la forma en que unos ven a otros en Irlanda del Norte

	UDR Católico		UDR Protestante		UDR Ninguna religión	
	P/T	F/T	P/T	F/T	P/T	F/T
Se mantiene importante	63	86	81	66	83	92
No permanece importante	13	—	12	11	17	4
No saben	24	14	7	3	—	4

La Tabla 5 muestra que los soldados mantienen una fuerte creencia en la significancia de la religión como un factor en la sociedad. Los miembros del Regimiento aparecen como un grupo más optimista que el resto de la población en esta materia. La tabla también muestra que casi el 80 por 100 de los soldados creen que la religión continuará marcando las diferencias en las relaciones de la comunidad. Estas respuestas son ligeramente menores que las de la población de Irlanda del Norte considerada en su globalidad, la cual muestra que el 83 por 100 de la población católica y el 88 por 100 de la protestante creen que la religión seguirá siendo el factor dominante de las relaciones.

Ligado a los resultados, los soldados fueron preguntados si ellos creen que se debería incrementar la cooperación en todas las esferas de la vida con la gente en la República de Irlanda. La Tabla 6 muestra que el entusiasmo por la cooperación más allá de las fronteras está relacionado directamente con el rango de los soldados.

TABLA 6

Rango de los soldados y deseo de incrementar la cooperación más allá de las fronteras

Cooperación exterior	Oficiales		Rango senior		Rango junior	
	P/T	F/T	P/T	F/T	P/T	F/T
De acuerdo	57	83	57	56	40	43
En desacuerdo ..	43	17	39	40	44	49
No saben	—	—	4	4	16	8

Los oficiales y los rangos senior están mucho más entusiasmados con la idea de una cooperación exterior que los rangos junior, el 70 por 100 de los oficiales apoyan la proposición comparado al 40 por 100 de los rangos junior.

Se hicieron un número de preguntas que exploraban la posibilidad de intereses comunes entre las dos comunidades en Irlanda del Norte. En particular a los soldados se les preguntó si ellos piensan que los católicos en Irlanda del Norte tienen más en común con los protestantes del norte que con los católicos en la República. La cuestión presupone la existencia de una identidad que sobrepasa la comunidad dividida. Esto sugiere que los católicos pueden subsumir una identidad nacionalista "Irish" dentro de una identidad compartida de "Northern Irish". Esto es esencialmente una visión colectivista liberal del Estado derivando su postura de percepciones de unos intereses comunes de protestantes y católicos.

TABLA 7

Edad de los soldados y apoyo a unos intereses comunes de católicos y protestantes

Intereses comunes	-30		30-39		40-49	
	P/T	F/T	P/T	F/T	P/T	F/T
De acuerdo	47	48	68	55	89	64
En contra	36	30	14	26	11	36
No saben	17	22	18	19	—	—

Existe algún apoyo para esta proposición. La Tabla 7 muestra que, sobre todo, el 60 por 100 de los soldados aceptan que existan intereses comunes entre comunidades. Sin embargo, esta figura disfraza algunas divergencias entre los soldados profesionales y los de a tiempo parcial, mostrando que los soldados a tiempo parcial apoyan más consistentemente esta proposición. Es también de reseñar que aunque más del 60 por 100 de oficiales apoyan la idea, la figura es menor entre los rangos junior, donde menos del 50 por 100 apoyan la idea de intereses comunes.

4. Aspectos sociales

El cuestionario exploró actitudes referentes a un número de aspectos sociales que son preocupantes en la provincia. Estos incluyen lo referente a la pena capital, las sentencias

de los juzgados, y el sistema de educación segregado que existe en la actualidad.

Hay una mayor divergencia entre las posturas del Regimiento y las de la población en general sobre el tema de la pena capital. El NISAS demuestra, quizá sorprendentemente, que las posturas de la población de Irlanda del Norte son más liberales en el tema de la pena capital que las del resto de la población del Reino Unido. Así sólo el 59 por 100 de la población de Irlanda del Norte apoya el uso de la pena capital en contraste con el 74 por 100 del resto del Reino Unido. Sin embargo, en Irlanda del Norte las visiones de la pena de muerte difieren dramáticamente de acuerdo a la religión, con sólo un 31 por 100 de los católicos apoyándolo comparado con el 77 por 100 de los protestantes.

TABLA 8

Religión de la UDR y actitudes en torno a la postura de que "para algunos crímenes la pena de muerte es la sentencia más apropiada"

	Población Irlanda N	Totalidad UDR	Católicos UDR	Protestantes UDR
De acuerdo	59	95	66	97
Desacuerdo	41	1	—	1
No saben	—	4	12	2

La Tabla 8 muestra que existe un extraordinario apoyo a la vuelta de la pena capital, con más del 90 por 100 que están de acuerdo en que ésta es la mejor forma de castigo para algunos delitos. Este apoyo no varía por la edad, tiempo de servicio, o rango. Los miembros católicos del Regimiento apoyan la pena de muerte en mayor medida que el resto de la población católica, con más del 80 por 100 apoyando la proposición.

Los miembros católicos del Regimiento también difieren de la población católica, en general, en sus posturas referentes a la política de sentencias de los tribunales. La Tabla 9 muestra que más del 90 por 100 de los miembros católicos del Regimiento creen que la actual política de sentencias es demasiado blanda. Esto contrasta con sólo el 66 por 100 de la opinión del resto de los católicos de Irlanda del Norte. El apoyo para una mayor dureza de las sentencias es enorme, y difiere muy poco en base a la edad o rango o tiempo de servicio.

TABLA 9

Religión en el UDR y actitudes en torno a la postura de que "aquellos que infringen la ley deberían recibir sentencias fuertes"

	Pob. IN	Cat. IN	Prt. IN	Total UDR	Cat. UDR	Prt. UDR
De acuerdo	75	66	84	97	94	98
Desacuerdo	4	7	2	2	6	1
No saben	21	27	14	1	—	1

La investigación también exploró las actitudes hacia la educación en Irlanda del Norte. La estructura de la escuela en Irlanda del Norte está casi exclusivamente segregada sobre la base de la religión. Sin embargo, se desprende claramente del NISAS que hay un considerable apoyo para una educación integrada en la provincia, con más del 60 por 100 de la población a favor de un apoyo del Gobierno para la integración de la educación. El NISAS muestra que una mayor proporción de católicos (67 por 100) que de protestantes (58 por 100) están en favor de la educación integrada.

TABLA 10

Religión de los soldados y actitudes hacia la educación integrada

	Católico		Protestante		Sin religión	
	P/T	F/T	P/T	F/T	P/T	F/T
Apoyan	86	71	65	72	92	67
No apoyan	—	14	28	21	8	25
No saben	14	15	7	7	—	8

La Tabla 10 muestra que generalmente los soldados del UDR apoyan el hecho de que escuelas separadas para protestantes y católicos son una de las causas mayores de división en la sociedad. La tabla también muestra que las divisiones causadas por la segregación escolar son más sentidas por los soldados a tiempo parcial, y en particular por los católicos encuestados. De esta forma más del 80 por 100 de los soldados católicos creen que las escuelas separadas son causa de división, comparado con el 65 por 100 de sus colegas protestantes. Los soldados del UDR aparecen mucho más entusiasmados con la idea de la educación integrada que la población en general, con casi el 80 por 100 de los católicos encuestados en

el UDR en favor y casi el 70 por 100 de los protestantes del UDR con la misma opinión.

CONCLUSION

Este es el primer estudio empírico que sobre las visiones de los miembros del UDR se publica. Este muestra que hay una serie de diferencias entre los soldados profesionales y los de a tiempo parcial en el Regimiento, entre los que llevan mucho tiempo sirviendo y los jóvenes reclutas, y entre los rangos junior y senior y los oficiales.

La investigación levanta un número de aspectos críticos para el Regimiento. En particular, éste resalta los dilemas que afronta el Regimiento cuando busca extender su aceptación en la comunidad de Irlanda del Norte, en un momento en el que el NISAS muestra que el Regimiento carece de apoyo en la comunidad.

El UDR es un excelente Regimiento protestante. Su organización cultural y la postura de sus soldados en actitudes políticas y sociales generalmente refleja la opinión protestante del Ulster. Sin embargo, hay un número de áreas en que las posturas de los soldados difieren de las posturas de la población protestante y en las que el Regimiento parece actuar como un moderador de la opinión. Los soldados jóvenes y aquellos con menos de tres años en servicio parecen ser más conservadores que sus colegas mayores o aquellos que llevan más tiempo de servicio en el Regimiento. También hay un número de asuntos sociales en los que los soldados a tiempo parcial aparecen más liberales en sus respuestas que sus colegas profesionales. Los oficiales también tienen más contacto con la comunidad y aparecen más entregados a la idea de la imparcialidad de las fuerzas de seguridad que otros rangos.

La investigación sugiere que puede haber una serie de conflictos dentro del Regimiento entre tradición y modernidad. Hay muchos en el Regimiento que mantienen visión dicotoma de la sociedad la cual explica el comportamiento haciendo referencia a acontecimientos pasados. Ellos son fuertemente británicos y ven la sociedad como estructurada a lo largo de dicótomas líneas religiosas de identidad nacional. Con un marcado contraste, es un grupo elusivo muy pequeño. Este grupo busca el reducir al máximo la escala y amenaza de conflictos dentro de la comunidad y es más receptivo a la idea de incrementar el contacto en la comunidad. Oficiales y algunos rangos senior, particularmente dentro de los individuos a tiempo parcial del

Regimiento, pueden formar parte de este grupo donde actitudes y valores aparecen menos extremos.

Queda claro por la investigación que el pequeño número de católicos que forman parte del Regimiento poseen una serie de actitudes que están en marcado contraste con la comunidad católica. El entrar a ser parte del Regimiento aparece como un proceso mucho más difícil para el recluta católico, que cuando se alista al Regimiento tiene que separarse más de su comunidad que el recluta protestante. Alistarse al UDR puede, por tanto, ser un proceso más problemático para el católico que para el protestante. La cultura ocupacional del Regimiento puede asegurar que el reclutamiento de católicos está limitado a aquellos que están preparados para suscribirse a un conjunto de valores frecuentemente irreconciliables con los de la comunidad católica en general. El recluta católico a tiempo parcial también afronta frecuentemente el problema adicional de tener que vivir y trabajar dentro de una comunidad, elementos que pueden oponerse a su pertenencia a tiempo parcial.

La falta de consenso concerniente al papel del Regimiento que fue reseñada por el NISAS y su aparente dificultad para reclutar de la comunidad católica pueden tener directas implicaciones para el papel y dirección del Regimiento. Ryder (1991) argumenta que el Regimiento no ha tenido éxito en la adquisición del apoyo de la comunidad y por tanto debería desaparecer. Ryder propone que el poder en manos de los hombres del Regimiento debería pasar a la policía. El Gobierno, como parte de su revista general de defensa, ha respondido a este problema a través del amargamiento del

Regimiento con la Royal Irish Rangers, para formar un nuevo Regimiento Real Irlandés. La Royal Irish Rangers recluta en toda Irlanda del Norte y la República Irlandesa y es la heredera de una amplia tradición de reclutamiento en Irlanda. También tiene un amplio papel de infantería no confinado a seguridad interna. La amalgamación mantendría el poder de los hombres y el existente papel operacional del antiguo UDR, ofreciendo mientras una base más amplia de reclutamiento para sus profesionales.

La amalgamación deja sin resolver del reclutamiento limitado de católicos para los elementos a tiempo parcial del Regimiento. También falla al señalar los trabajos que el papel de seguridad interna requiere sean realizados por el UDR. Tales trabajos pueden parecer hostiles para la comunidad católica y reforzar las posturas de la comunidad concernientes al Regimiento. Estos trabajos operacionales pueden socavar cualquier estrategia a largo plazo para mejorar las relaciones con la comunidad católica. La investigación presentada sugiere que estos problemas que afronta el Regimiento pueden ser agravados por una cultura ocupacional que no refleja totalmente las actitudes de la comunidad.

BIBLIOGRAFIA

- Britains'Army for the 90's HMSO Cmnd 1595.
 Report of the Advisory Committee on Policing in Northern Ireland 1969 HMSO (NI) Cmnd 535.
 Ryder, C. (1991) *The Ulster Defence Regiment. An Instrument of Peace?* London Methuen.
Social Attitudes in Northern Ireland (1989) Stringer, P. Robinson, G. (Editors). Belfast: Blackstaff Press.
 Wright, F. (1973) *Protestan Ideology and Politics in Ulster.* European Sociological Archives, XVI, páginas 213-280.

**I SEMINARIO SOBRE
DROGODEPENDENCIAS
International Police
Association**

MAGDALENA CEBALLOS ZAMORANO

Diplomada Universitaria en Trabajo Social
Master en Drogodependencias

**LA PERCEPCION
POLICIAL DE LA
PROBLEMATICA
RELACIONADA
CON LAS
DROGODEPENDENCIAS**

INTRODUCCION

El enfoque de las investigaciones dedicadas a analizar las funciones policiales en relación con la problemática de las drogodependencias ha tenido, mayoritariamente, un sentido jurídico y criminológico, cuando no estrictamente criminalístico.

De otra parte, las escasas investigaciones sociológicas que se han llevado a cabo sobre la Policía han optado por una perspectiva general (análisis del modelo policial español, el papel de la Policía en la prevención del crimen, etc.), sin incidir en el ámbito concreto de las drogodependencias más que ocasionalmente y de una manera superficial. Además, dichos estudios han observado a la Policía como institución y no a los policías, que como colectivo profesional diferenciado comparten particulares sentimientos de identificación.

Sin embargo, los policías uniformados de los diferentes Cuerpos y Fuerzas de Seguridad son los primeros agentes sociales que entran en contacto con los drogodependientes en el transcurso de sus patrullas callejeras y los que asumen, en muchas ocasiones, la primera

relación de dichos ciudadanos con la Administración Pública.

Esto hace que la actitud de estos funcionarios incida de una manera especial en aquellos grupos sociales más inmersos en la problemática de las drogodependencias. Como señala López Garrido: "La Policía es, o puede ser, un importante medio de integración o desintegración social, dependiendo de la conducta que observe respecto del ciudadano" (1).

De ahí la necesidad de que a los agentes se les dote de una formación adecuada en este terreno. Cuando ésta no existe, es sustituida por el discurso que se construye en el seno del mismo grupo profesional, es decir, por lo que Buckner ha convenido en definir como "subcultura policial" (2). El conservadurismo social, plagado de estereotipos, es una de sus facetas, y un elemento que incide muy negativamente en la relación de los policías con los drogodependientes.

Otra perspectiva del mismo problema es el consumo y, especialmente, el abuso del alcohol y de otras drogas en el seno de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y la actitud que hacia los mismos mantienen sus componentes. En otras palabras: ¿la percepción que tienen los policías respecto del consumo de drogas es la misma cuando éste se produce en el seno de su colectivo?

Considero estos temas de un interés vital para la prevención de las drogodependencias. Por eso, en el marco de la Tesina de Investigación necesaria para la obtención del título de Magister en Drogodependencias, me propuse profundizar en ellos a través de un trabajo de investigación, cuyo resumen y principales conclusiones se presentan en esta ponencia.

METODOLOGIA

a) Revisión bibliográfica

La primera parte del estudio consistió en una revisión bibliográfica, de aproximación al objeto de investigación.

Es muy escasa la bibliografía policial española. Entre los trabajos que me acercaron, de manera genérica, a la realidad (modelo policial, funciones, problemas clave, etc.) se encuentran los elaborados por Diego López Garrido ("El Aparato Policia en España"), José María Rico ("Policía y Sociedad Democrática" e "Inseguridad Ciudadana y Policial") y Manuel Martín Fernández ("La profesión de policía"). Todos ellos suponen un interesante análisis psicosocial de la Policía española y de su problemática.

Pero, si resultó sorprendentemente escasa la bibliografía dedicada de manera general a la problemática policial, aún lo resultó más la directamente relacionada con el objeto de la investigación. Tan sólo fue posible encontrar tres trabajos que relacionaran Policía y Drogodependencias y, de ellos, nada más que uno publicado.

El primero es una encuesta realizada en 1990 por la Sección de Prevención del Plan Municipal contra las Drogas del Ayuntamiento de Madrid, entre los 88 agentes locales que asistieron a un Curso de Formación en Drogodependencias (3).

Entre sus resultados cabe destacar los siguientes:

- El 56,25 por 100 de los agentes se considera poco informados sobre la problemática de las drogas, un 18,75 por 100 considera no estar informado y un 25 por 100 se considera informado.
- De los que manifiestan poseer algún tipo de información sobre el problema, un 81,25 por 100 dice haberla adquirido en la calle, un 31,25 por 100 a través de la prensa y un 21,5 por 100 a través de otros medios (amigos, familia, etc.).
- El 62,5 por 100 considera que la dependencia de las drogas es un problema de conducta, el 50 por 100 piensa que es un problema de inseguridad ciudadana y el 37,5 por 100 que es un problema sanitario.
- El 100 por 100 piensa que la prevención en drogodependencias es necesaria y que los policías pueden ser un agente preventivo.
- El 81,5 por 100 cree que la heroína es la droga más peligrosa, seguida de la cocaína (31,25 por 100) y el cannabis (17,5 por 100), mientras que el alcohol es mencionado sólo por el 6,25 por 100.

Los otros dos trabajos se refieren a la problemática del consumo de alcohol y otras drogas por los propios policías.

Uno de ellos es una investigación encargada por la Dirección General de la Policía y clasificada como confidencial por el Ministerio del Interior, si bien el diario "El País" publicó algunos de sus resultados (4).

El trabajo de campo y el acopio de datos fueron realizados en 1988, abarcando una muestra de 1.792 funcionarios, representativa del 84 por 100 de los miembros del Cuerpo Nacional de Policía en todas sus categorías jerárquicas.

De sus resultados cabe destacar:

- El 16 por 100 de los policías consultados son bebedores excesivos (ingieren más de 100 cc de alcohol absoluto al día), mientras que sólo un 7 por 100 de la población general lo es en las mismas franjas de edad y sexo.
- Mientras que el 20 por 100 de los españoles se declaran abstemios, sólo lo hace un 5,5 por 100 de los policías.
- El porcentaje más alto de bebedores excesivos se encuentra en las unidades de servicios especiales (desactivación de explosivos, vigilancia del subsuelo, etc.), con un 42,9 por 100, y en los comisarios jefes, con un 40 por 100. A dichos colectivos les sigue la Escala de Subinspección (mandos intermedios), con un 19,8 por 100, y la Escala Básica, con un 16,6 por 100.

Según la encuesta, las razones generales de esta afición excesiva se encuentran en el alejamiento del núcleo familiar y en la convivencia en pisos con otros funcionarios. Entre las recomendaciones del trabajo figura la de cuestionar "aspectos como residencias y servicios de cantina (del propio CNP) con bebidas alcohólicas a bajo precio".

El último de los trabajos a reseñar es el único que ha sido publicado y recoge las conclusiones de las III Jornadas de Salud Laboral en las Corporaciones Locales, así como algunas investigaciones aportadas por los Ayuntamientos de Barcelona y Madrid (5).

En él son de resaltar los siguientes datos:

- Según el Departamento de Recursos para la Salud de la Guardia Urbana de Barcelona, durante el Curso 88-89, un 14,52 por 100 de los problemas personales tratados correspondió a problemas de alcoholismo.
- Para el mismo Departamento no existen datos fiables del consumo real de alcohol en la Guardia Urbana. Por extrapolación de los datos de las encuestas epidemiológicas de la Generalitat, se calcula un 16 por 100 de bebedores de alto riesgo (más de 70 gramos de alcohol/día) entre la población activa catalana.
- Se calcula en un 8,3 por 100 el absentismo laboral producto de esta problemática.
- Durante el año 1989, el citado Departamento organizó una Campaña de Prevención del Alcoholismo entre los miembros de la Guardia Urbana.

- Según los responsables de la División de Medicina Laboral del Ayuntamiento de Madrid, que elabora los dictámenes sobre la capacidad para utilizar armas por miembros de la Policía Municipal, un 21,12 por 100 de las denominadas "causas de incapacidad psiquiátrica" son debidas a alcoholismo crónico, otras toxicomanías y a la dependencia de drogas psicoactivas.

b) El Grupo de Discusión

Para explicarlo de una manera sencilla, existen dos enfoques distintos en la investigación social:

Quizá el más conocido sea el de investigación cuantitativa, que estudia la realidad social a través del análisis de datos objetivos, como encuestas, estadísticas, sondeos de opinión, etcétera. Dichas técnicas permiten estudiar las cosas desde fuera, realizando un recuento de lo producido y en la esfera de la conciencia.

El otro, más novedoso y discutido, es el de investigación cualitativa, que estudia la realidad social partiendo de los discursos subjetivos de los individuos, a través de técnicas como las "historias de vida" (biografías) o los "grupos de discusión". Al contrario que las técnicas cuantitativas, las cualitativas permiten estudiar la realidad desde dentro, conociendo los porqués de las cosas y explorando el inconsciente.

El Grupo de Discusión consiste en la reunión de un grupo de individuos escogidos aleatoriamente, para que debatan libremente sobre un tema enunciado por el moderador.

Este se limita a ordenar la discusión y a levantar acta literal de todo lo discutido. Posteriormente pasa a una fase de análisis del contenido de la discusión, reordenando el discurso del Grupo y obteniendo las correspondientes conclusiones.

Así fue el procedimiento escogido para el desarrollo de la investigación, formándose un Grupo de Discusión con componentes del Cuerpo de Policía Municipal del Ayuntamiento de Madrid. Sus características sociales y profesionales (formación profesional, nivel de estudios, etc.) lo hacían básicamente representativo del colectivo general de policías uniformados, considerándose que el discurso producido es muy similar al que podría haber realizado un grupo de componentes uniformados del Cuerpo Nacional de Policía o de la Guardia Civil.

Se optó por una metodología cualitativa, al considerarla más operativa para comprobar el grado en que una estructura como la policial

está influenciada por los valores y el discurso contruidos dentro del propio grupo profesional.

Efectivamente, la existencia de una "subcultura" no es habitualmente reconocida por los afectados, al menos de una forma abierta, y la metodología cualitativa resulta más apropiada para lograr una aproximación indirecta al tema. Como dice Martín Fernández: "La mera cuantificación y la abstracta asepsia de la estadística difícilmente permiten profundizar en las actitudes íntimas y no reconocidas" (6).

Para realizar el análisis de contenido se eligió el método denominado "de ejemplificación", interpretando el texto desde una perspectiva psicociológica, pero ilustrando las diferentes hipótesis con textos extraídos de la discusión en el Grupo.

Tales textos no pretenden servir de demostración de dichas hipótesis, sino sólo como ejemplificación de las mismas. Este sistema permite humanizar más el tema de estudio y contemplar desde una perspectiva más cercana el conjunto de los datos obtenidos.

LOS POLICIAS Y LAS DROGRODEPENDENCIAS

a) Los problemas clave

La introducción al debate en el Grupo de Discusión fue absolutamente general y aséptica, sin marcar más directrices: "vamos a hablar del problema de las drogas".

A partir de ahí fue el propio Grupo el que marcó la dirección de su discurso, bien porque eligió espontáneamente aquellos que hemos denominado "problemas clave", o porque respondió de forma automática y extensa a las sugerencias del moderador.

Así se logró poner de manifiesto aquellas cuestiones que más atrajeron la atención del Grupo y que son reflejadas en el cuadro siguiente:

PROBLEMAS CLAVE	FORMA DE APARICIÓN
Peligrosidad social de las drogas	Espontánea
Consideración del problema de las drogas y de los drogodependientes	Sugerida
Reinserción de los drogodependientes.	Espontánea
Legalización de las drogas	Espontánea
Formación policial en drogodependencias	Espontánea/ sugerida
Consumo de alcohol en la Policía ...	Espontánea

El análisis del discurso individual de cada integrante del Grupo y el de éste en su conjunto se desmenuza a continuación, partiendo de esos problemas que hemos definido como "clave". El texto en cursiva corresponde a las manifestaciones de individuos participantes en el Grupo, siendo identificado cada uno de ellos por una letra distinta.

b) La peligrosidad social de las drogas

Si entre las funciones más características de la Policía se encuentran la prevención y la represión de las actividades delictivas, parece lógico que el grupo ponga de manifiesto, antes que nada, la incidencia de las drogas en la delincuencia.

Desde que se inicia el debate aparece una clara diferenciación entre drogas legales e ilegales, remarcando la relación de estas últimas con la delincuencia:

Las drogas legales, a pesar de ser peligrosas, no lo son tanto como las ilegales. Las últimas tienen una relación muy directa con la delincuencia (c).

El alcohol causa problemas, pero no de delincuencia, por estar socialmente aceptado y ser barata su adquisición (f).

Es decir, la peligrosidad de las drogas ilegales se relaciona a lo largo de todo el discurso con la inseguridad ciudadana, cuya situación maximizan, mientras que se minimizan otros problemas como los efectos tóxicos, enfermedades asociadas, problemática familiar, etc., cuestiones que sólo merecen para el Grupo citas muy puntuales:

Hay que ser realista: una de las grandes alarmas que hay en España no es el hecho de que haya muchos drogadictos, sino que vaya una señora por la calle y le roben el bolso, vayas al coche y te hayan robado el radiocasete..., lo que preocupa es la pequeña delincuencia (f).

Algunas intervenciones no dejan de resaltar la peligrosidad de las drogas legales, concretamente el alcohol, si bien prevalece la idea de que, por el rechazo social a las drogas ilegales, los perjuicios de éstas son siempre mayores:

En España hay muchos alcohólicos y la Seguridad Social se está gastando miles

de millones en ellos. Hay gente que tiene enfermedades como la cirrosis y está causando muchos gastos. Otro de los problemas más graves que causa el alcohol son los accidentes de tráfico. Hay un porcentaje elevadísimo de accidentes y muertos como consecuencia del alcohol. Lo que sucede es que el alcohol causa problemas, pero no de delincuencia (f).

Las drogas legales causan graves problemas económicos y los peores daños para la salud porque están muy extendidas. Por otro lado, en España lo que causa más alarma social son las drogas no legales, porque su propio consumo causa la marginación del individuo (c).

No faltan los defensores del alcohol, para quienes éste tiene su propia representación simbólica, muy diferenciada de las demás drogas. Ellos demuestran una actitud claramente permisiva hacia el mismo, que choca frontalmente con su postura represiva hacia las drogas ilegales:

Tú una noche te "emboingas" y te metes en la cama a dormirte y no pasa nada. El alcohol es una cosa que se puede dominar, no ocasiona ningún peligro (e).

El alcohol es una droga realmente aceptada en España y que incluso nos sirve de vínculo de unión y de relación con los demás (c).

En cuanto a los efectos de las sustancias, se pone de manifiesto un notable desconocimiento entre los participantes en el Grupo. Ninguno reconoce que el alcohol produce tolerancia y dependencia, y sólo uno de ellos hace alusión al "delirium trémens". Durante todo el discurso, los defensores del alcohol hacen comparaciones entre drogas legales e ilegales, pero suponiendo el abuso de las últimas y sólo el uso de las primeras. Así, la comparación real se establece entre drogadictos y meros consumidores ocasionales:

Todos somos consumidores de alcohol y el que diga que no ha tomado en su vida vino o una copa está diciendo una tontería. Sin embargo, no se coge adicción... pero las otras drogas, como el caballo o la cocaína, es peligroso hasta probarlas, porque en el momento en que se hace se puede coger adicción (b).

Desde esa perspectiva, el abuso del alcohol sólo puede venir motivado por "razones poderosas":

Cuando un individuo llega a consumir enormes cantidades de alcohol, evidentemente tiene que tener algo que no funciona, algo que está mal, ya sean problemas de familia o personales (c).

c) Consideración del problema de las drogas y de los drogodependientes

Esta cuestión, aunque sugerida por el moderador, fue otra de las que atrajo la atención del Grupo. Sobre la misma se manifiestan tres discursos diferentes:

El del drogodependiente como víctima, que va unido a una actitud paternalista y a expresiones fatalistas sobre el problema de las drogas:

Como persona, el drogodependiente me da lástima, pero nada más. Mientras él respeta a los míos, yo le respeto a él (e).

No se les puede tratar mal, porque son un poquito de carne y nada más. Es una cosa que tenemos ahí y es una desgracia bastante grande (d).

El segundo discurso es el de drogodependiente resultado de una elección libre y personal, que implica su responsabilización individual y una petición encubierta de desresponsabilización social de estos problemas:

Para mí, el drogodependiente no es ni persona ni es nada, porque no ha sabido, o no ha querido, o no ha podido, no engancharse a la droga. Porque podía haber dicho que no en el momento en que se la ofrecieron. Él era libre en ese momento (b).

Yo no voy a entrar en que tenga problemas familiares, de trabajo, etc. Porque hay que ver si es un problema de trabajo o de no querer trabajar; porque trabajo hay, entonces hay que querer trabajar (e).

La argumentación más coherente es la que concibe al drogodependiente como problema en el que inciden una multiplicidad de factores que van desde el aprendizaje, el ambiente (social, familiar, etc.), hasta causas psicológicas.

Sobre la cultura de la droga, tengo que decir que hoy ocurre como hace muchos años, cuando las madres, para quedarse tranquilas y el niño no les diese la tabarra, le untaban el chupete en alcohol y se quedaba tranquilo, feliz. Estaban borrachos, drogados, se estaba fomentando la adicción a las drogas (a).

Para mí inciden en la drogodependencia factores de carácter económico, importantes factores de carácter psicológico, familiares, etc. (h).

No obstante, se observa que la experiencia sociocultural adquirida sobre los efectos de ciertos consumos, la universalización de otros, el discurso droga-seguridad ciudadana, dominante en la Policía, en los medios de comunicación y en algunos sectores políticos, impregnan la argumentación general del Grupo.

De otra parte, es difícil, partiendo de un claro desconocimiento sobre las drogodependencias, que pueda existir una concepción diferente. Además, hay que tener en cuenta que la relación más frecuente entre policías y drogodependientes sucede en momentos negativos, como situaciones de emergencia o comisión de actos delictivos.

d) La reinserción de los drogodependientes

Es al tratar del problema del tratamiento y reinserción de los drogodependientes cuando se produce una mayor polarización entre los discursos que se producen en el Grupo. Sin embargo, en general, todas las intervenciones hacen referencia a la gravedad del problema y a la dificultad que existe para salir de las drogas.

Nos situamos entre los partidarios de tratamientos aislados, fuera del entorno, que coinciden en grandes rasgos con el discurso del drogodependiente enfermo, víctima o resultado de una elección libre, segregación y desresponsabilización social:

Si hay una serie de señores que están bien en una granja y se han curado, habría que hacer algo para que se queden ahí, para que no vuelvan a Madrid (e).

Y, de otra parte, los partidarios de tratamientos en el entorno social, con apoyo integrador de instituciones y familia:

Lo que pasa es que se les está tratando como antiguamente a los locos, que se les metía en un manicomio y cada vez más locos. Se les mete en una granja y mejoran muchísimo. Pero cuando vuelven a Madrid, Barcelona o Bilbao se vuelven a encontrar con lo que habían dejado y vuelven a caer. La solución no es llevarles a una granja, sino rehabilitarles en el seno de la familia, de la sociedad, a ver si es posible, pero creo que es muy difícil (c).

Muy difícil, casi imposible (d).

Ves que se van a granjas y vuelven a caer, y piensas que son unos viciosos, que no quieren salir. Pero también llegas a plantearte que las granjas no son una solución, que el drogadicto se tiene que rehabilitar en su medio ambiente. Cuando vas patrullando y te encuentras con gente que te pide que le lleves a algún sitio porque quiere dejar de consumir, pero no puede, te dices a ti mismo: uno puede ser que no quiera, pero tanta gente que quiere dejarlo, y que no puede, es porque es verdaderamente difícil (f).

Por último, se pone de manifiesto una percepción de abandono del problema de los drogodependientes:

No tienen apoyo de ninguna parte. Ni de la sociedad, ni de la Administración y, en un momento dado, ni de sus familias (d).

e) La legalización de las drogas

Al igual que en otros ambientes, el debate sobre la legalización de las drogas despierta, entre los policías, encendidas polémicas.

Un elemento diferenciador está en que la discusión se sitúa en un primer plano, porque la dinámica del discurso drogas-seguridad ciudadana, en la que participa todo el Grupo, sitúa la legalización en el lugar donde se produce un fuerte descenso de la delincuencia:

Está claro que la legalización sería un fuerte golpe al narcotráfico y, al mismo tiempo, permitiría un mayor control sanitario sobre la calidad de las drogas. También redundaría en una mayor seguridad ciudadana, al no ser necesario delinquir como consecuencia del alto coste de la droga (h).

Está claro que con la legalización se evitaría la delincuencia, aunque no sabemos qué pasaría después, no sé si sería o no positivo (d).

Con la legalización probablemente bajarían los niveles de delincuencia, aunque el problema no estaría del todo resuelto, sino todo lo contrario (a).

Otro elemento característico es que mientras en otros ámbitos la postura pro legalización surge desde ópticas progresistas, aquí surge desde el discurso conservador (que quiere fortalecer su argumentación de desresponsabilización social-responsabilización individual del drogodependiente), aunque también sigue asumiendo su tradicional planteamiento prohibicionista:

Legalizar las drogas, para mí, sería lo ideal, ya que se acabaría con las mafias. Habría importadores y exportadores, con sus impuestos, sus facturas, albaranes, etcétera. Todo el que quisiera ir a la farmacia, o al bar, a por su papalina, que lo pudiese hacer, igual que se hace con el alcohol (b).

¿Legalización? Rotundamente no, porque yo veo que es algo inconcebible. Vamos a tener una nación que no va a ser ni nación ni nada. Va a ser un desperdicio, va a haber desperdicios humanos (d).

En el Grupo, los planteamientos más progresistas no se definen por la legalización o al menos por una liberalización absoluta del consumo y del tráfico, sino que hacen un mayor hincapié en las probables consecuencias sociales y sanitarias, al tiempo que demandan mayores medidas de control educacional, un debate social, puesta en marcha de experiencias piloto, etc.

Con la legalización se extendería mucho más la población que consume drogas y entonces estaríamos en unos daños más tremendos que con el alcohol (c).

Yo creo que es una alternativa a considerar seriamente, sin falsos prejuicios. Pero podría acarrear efectos negativos, como una mayor aceptación social. Hoy soy incapaz de definirme, pero estoy por un amplio debate social y la puesta en marcha de experiencias piloto (h).

Yo no me posicionaría ni por una cosa ni por otra. Yo prohibiría a los menores

cualquier droga, con una responsabilidad hacia el que las venda o suministre. La prohibición no tiene sentido porque sí, sino porque es un hecho de educación. Si los menores ven que los mayores se sientan a tomar una botella y es maravilloso, ellos quieren hacer lo mismo (f).

f) La formación policial en drogodependencias

Con la excepción de uno de los participantes, que no establece una mayor demanda de formación, y que defiende una actuación policial restringida a las situaciones de emergencia sanitaria y a la represión de los delitos relacionados con la droga, el discurso del Grupo es homogéneo.

Yo no creo que se necesite de una formación especial para intervenir con una persona que se encuentre tirada en el suelo, con un síndrome de abstinencia o con una sobredosis. Lo que el policía tiene que hacer es cogerlo rápidamente, meterlo en el patrulla y llevarlo rápidamente a un centro de urgencias. Quienes tienen que tener formación son el personal de los centros asistenciales, de los Centros de Atención a Drogodependientes o de las Casas de Socorro (b).

La mayoría aprovecha la discusión para denunciar la falta de formación en la Policía y reclamar su incremento y una mayor calidad en la misma:

En el tema de la formación existe una negligencia absoluta. El que se ha formado lo ha hecho por su cuenta y riesgo. La mayoría no sabemos qué es droga, ni qué es un drogadicto, ni cómo tratarlo. Hay muchos que cogen a un drogadicto y, si está traficando o atracando, le detienen y punto. Ocurre que falla la formación y hay gente que se preocupa y se forma por su cuenta. Aquí la idea es empezar la casa por el tejado: primero actúas y después vas aprendiendo lo que tienes que hacer con tu propia experiencia (f).

Efectivamente, no tenemos la formación adecuada, pero no en este tema, que es sangrante, sino en otros muchos (c).

No hay preparación a fondo. Cada uno actuamos, poco más o menos, con lo que uno puede saber (e).

Muy deficiente. La preparación es nula. Lo poco que se ha podido hacer, ha habido que hacerlo por cuenta de uno. Yo tengo dos cursos hechos sobre drogodependencias y los dos los he tenido que hacer fuera de las horas de servicio y porque a mi me ha preocupado el tema (d).

La formación es totalmente escasa, ya que un 90 por 100 de los policías no ha recibido ningún tipo de formación en drogas. Los que la han recibido lo han hecho voluntariamente, cuando debía ser obligatoria (g).

Esa falta de formación, tan reiteradamente denunciada, se relaciona directamente por el Grupo con la falta de intervención policial en el terreno de la prevención, campo en el que, mayoritariamente, creen que deben participar:

La falta de formación adecuada hace que no incidamos en todos los campos como podríamos hacer, y el de la prevención es uno de ellos. No estamos formados para intervenir y mucho menos para prevenir. Es más, a la mayoría eso le suena a chino (a).

Tú puedes ver como unos chavales están en peligro y... problemas... puedes ver los que quieras. Pero ¿qué haces?, ¿dónde los llevas? (e).

El policía que está pateando la calle y conoce a la gente, con formación y medios adecuados, puede detectar esos pequeños detalles que son sintomáticos de que algo va mal, y trasladarlos al sitio oportuno para que se tomen las medidas preventivas adecuadas (c).

Como se puede ver, el discurso del Grupo ante este problema coincide esencialmente con los resultados obtenidos por la encuesta de la Sección de Prevención del Plan Municipal contra las Drogas de Madrid, referido anteriormente.

g) El consumo de alcohol en la Policía

Este tema surge de manera espontánea y a los pocos minutos de comenzar la discusión en grupo. Eso pudiera ser un primer dato sobre el verdadero alcance del problema.

Otro es el hecho de que todos los participantes, incluso aquellos que hemos convenido en llamar

"defensores del alcohol", reconocen su existencia y reclaman algún tipo de soluciones:

El alcohol en la vida normal causa muchas bajas laborales y en la Policía es uno de los problemas más graves que existen (f).

Siempre se habla de drogadictos, y los tenemos aquí, en la Policía, y no se toma ninguna medida para evitar esto... es más, está peor visto un compañero que no frecuente bares que el que no sale de ellos (a).

El trabajo lo desarrollas en la calle, y cuando tienes frío o calor, y no tienes sitio donde meterte, al final terminas en un bar, tomando alcohol. Las condiciones de trabajo también favorecen el consumo, porque pasas situaciones muy duras y estresantes, en las que a veces llegas a implicarte personalmente porque no eres de piedra. El problema de la bebida en la Policía no se ve como tal, ni siquiera como una enfermedad, simplemente se oculta, se disculpa. Es un problema que no se reconoce y, por tanto, no se pide ayuda (c).

El alcohol es un problema que tiene la sociedad española en general, pero que en la Policía es grave. Yo veo muy necesario que la Administración se implique y ponga en marcha un plan de prevención para solucionar en lo posible este problema (g).

A pesar de la aparente gravedad de la situación, y de que las normas y reglamentos policiales sancionan severamente estos comportamientos, el discurso general del Grupo es unánime en señalar la actitud de tolerancia que existe en la Policía y, especialmente, entre sus mandos, que no toman suficientes medidas:

Siempre ha habido alcohólicos, y se tolera sin tener que tolerarse. Por parte de los compañeros y por parte de los mandos (d).

He visto abrir expediente a compañeros por darse un golpe con el patrulla, por insubordinación, por exceso de celo, por lo que quieras, pero todavía no se da una sanción por alcoholemia y he visto compañeros completamente borrachos (f).

Los mandos, cuando hay una mala intervención por culpa de la bebida, la

disculpan en lugar de penalizarla, y eso no se puede aguantar (c).

Los mandos tienen mucha culpa, porque no quieren ver lo que pasa. Lo disculpan y nunca se expedienta a un policía alcohólico, ni le obligan a ponerse en tratamiento. Lo malo es que quienes los aguantan no son los mandos, sino sus compañeros y los ciudadanos (a).

LOS ESTEREOTIPOS EN EL GRUPO

El análisis de contenido del discurso producido por el Grupo de Discusión pone de manifiesto la existencia de determinados estereotipos, es decir, de concepciones simplificadas y comúnmente aceptadas sobre determinados problemas.

Sin embargo, no todos tienen el mismo arraigo en el Grupo y, de otra parte, muchos de ellos no pueden considerarse como estereotipos típicamente policiales, sino que son compartidos por el conjunto de la sociedad española.

Los más importantes, agrupados temáticamente, son los siguientes:

1. De carácter general

- Legalizar la droga significa acabar con la delincuencia (a, b, c).
- Son "los de arriba" los que tienen que poner soluciones (e).
- La Policía no necesita una formación especial para tratar con drogadictos (b).
- Sólo el personal sanitario y de servicios sociales necesita de una formación especializada en drogodependencias (b).

2. Sobre las drogas legales

- Las drogas legales son más peligrosas que las ilegales (a).
- El alcohol "se puede dominar", no causa adicción (b, d, e, f).
- El alcohol no causa problemas sociales (c, f).
- El alcohol no influye en la delincuencia (a, c, e).
- El alcohólico sólo se margina cuando llega a "niveles muy altos" de alcoholismo (c).
- El alcohol sólo se consume, muy pocos abusan (b, c, d, e).
- Todos somos consumidores de alcohol (b, c, d, e).

3. Sobre las drogas ilegales

- Las drogas ilegales son más peligrosas que las legales (b, c, d).
- Hablar de drogas ilegales es hablar de delincuencia (a, b, c, d, e, f, g).
- El consumo de drogas ilegales causa marginación (c).

4. Sobre los drogodependientes

- Los drogadictos tienen madres prostitutas y padres alcohólicos (a).
- Los drogadictos no quieren trabajar (e).
- Los drogadictos son personas débiles o enfermas (a, b, d).
- Con el síndrome de abstinencia se cometen los peores delitos (a, c, f).

5. Sobre el tratamiento y la reinserción de los drogodependientes

- La curación de los alcohólicos es más barata que la de otros drogodependientes y se hace en centros privados (b, e).
- Dejar la droga es un problema de fuerza de voluntad (e).
- A los drogadictos hay que aislarlos en granjas (e).
- Con unos años de abstinencia es muy difícil volver a caer (e).
- Muy pocos consiguen salir de las drogas (a, c, d, e).

LAS REIVINDICACIONES PROFESIONALES DEL GRUPO

El discurso del Grupo también expresa un conjunto de reivindicaciones o reclamaciones, de las que resaltamos las más importantes:

- Promulgación de normas que prohíban el consumo y el tráfico de drogas en la vía pública (7) (f).
- Promulgación de normas que prohíban el consumo de drogas por los menores (b, f).
- Mayor vigilancia de las normas que se promulguen para controlar las drogas (a).
- Que la Administración ponga en marcha medidas reales y eficaces para ayudar a los drogodependientes que quieran salir del problema (a, f).
- Que la Administración suministre droga a los drogodependientes con síndrome de abstinencia, para que no tengan que delinquir (c).

- Que los jueces traten de forma distinta a los drogodependientes-delinquentes, si aceptan someterse a tratamiento (g).
 - Que la Administración segregue en granjas a los drogodependientes (e).
 - Mayor coordinación de los diferentes organismos de la Administración relacionados con el problema de las drogas (g).
 - Legalización de la droga, con control de importaciones y exportaciones, para acabar con el narcotráfico y la delincuencia (b).
 - Organización de un amplio debate social sobre la legalización de las drogas, a la par que experiencias piloto (g).
 - Demanda de formación para los policías, de carácter obligatorio e institucional, sobre drogodependencias (d, f, g).
 - Que se dé mayor importancia al papel de los policías uniformados en la prevención de las drogodependencias (a, c).
 - Que la Administración ponga en marcha un Plan de Prevención del Alcoholismo en la Policía (g).
 - Mayor rigor disciplinario, por parte de los mandos policiales, en el control de los policías con problemas de alcoholismo (a, c, d, f).
- 3.º La falta de una formación adecuada sesga negativamente la percepción policial de la problemática de las drogodependencias y, por consiguiente, su actuación profesional con el grupo social afectado.
 - 4.º La prevención es una función que deberían desarrollar ampliamente los policías uniformados. Su situación, como privilegiados mediadores sociales, así lo pone de manifiesto; pero siempre que se potencie una adecuada sensibilización sobre el tema.
 - 5.º Las condiciones de trabajo de los policías uniformados (horarios irregulares, trabajo en la calle, situaciones conflictivas y peligrosas, etc.) potencian el abuso del consumo de alcohol entre los policías.
 - 6.º A pesar de que los reglamentos internos penalizan muy severamente el abuso de alcohol por los policías, se produce una justificación corporativa del mismo.
 - 7.º Se pone de manifiesto la necesidad de desarrollar planes de prevención del alcoholismo dentro de los colectivos policiales.

CONCLUSIONES

Del análisis de contenido del discurso del Grupo se extraen las siguientes conclusiones:

- 1.º El discurso policial sobre la problemática de la drogadicción se limita a la dialéctica drogas-seguridad ciudadana, obviándose el complejo problema social que conlleva.
- 2.º Entre los policías existe una percepción muy diferenciadora del consumo de drogas ilegales y del de alcohol. Por esa razón, a pesar de que se reconocen las importantes consecuencias del alcoholismo, se maximiza la peligrosidad social de las primeras.

NOTAS

(1) López Garrido, Diego: "El Aparato Policial en España". Barcelona, 1987, página 169.

(2) Rico, José María (compilador): "Policía y sociedad democrática". Madrid, 1983, página 166.

(3) Sección de Prevención del Plan Municipal contra las Drogas: "Evaluación del Programa de Formación realizado a la Policía Municipal del Ayuntamiento de Madrid". Madrid, 1991 (inédito).

(4) Dirección General de la Policía (Ministerio del Interior): "Encuesta de Salud del Cuerpo Nacional de Policía. Informe de Resultados". Madrid, 1990. Algunos de sus datos fueron publicados en "El País" de 15 de abril de 1990, dentro del reportaje titulado "Policías al borde de un ataque de nervios".

(5) Ayuntamiento de Málaga y Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP): "III Jornadas de Salud Laboral en Corporaciones Locales". Madrid, 1990.

(6) Martín Fernández, Manuel: "La profesión de policía". Madrid, 1990, página 114.

(7) La investigación se realizó antes de la promulgación de la Ley Orgánica 1/1992 sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

EL PERU DE SENDERO LUMINOSO

MARIA ANGUSTIAS CARACUEL RAYA

Licenciada en Ciencias Políticas

SAGRARIO MORAN BLANCO

Licenciada en Ciencias de la Información

SIGLAS

APRA	Alianza Popular Revolucionaria.
ILA 80	Iniciativa para la lucha armada en los años ochenta.
MFP	Movimiento Femenino Popular.
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionaria.
MRTA	Movimiento Revolucionario Tupac Amaruc.
PCP-BR	Partido Comunista del Perú-Bandera Roja.
PCP-PR	Partido Comunista del Perú-Palma Roja.
PCP-SL	Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso.
UNSCH	Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga.
VR	Vanguardia Revolucionaria.

INTRODUCCION

Perú, uno de los países más pobres de América Latina, se enfrenta a dos importantes y violentos movimientos guerrilleros: Sendero Luminoso y Tupac Amaruc (MRTA).

Es en las regiones más pobres y atrasadas del país, como Ayacucho, Huancamayo y Huanta, donde se desarrolla más intensamente la actividad guerrillera de estos grupos. En otros lugares como San Agustín de Arequipa no ocurre así.

Este pequeño país andino se encuentra en una situación insostenible, motivada por el narcotráfico, la corrupción y la guerrilla que han sumido al Perú en una crisis económica de gran envergadura.

El golpe de Estado institucional protagonizado por Fujimori, la captura de Abimael Guzmán y la celebración de elecciones democráticas el pasado 22 de diciembre han abierto nuevas expectativas de paz para los peruanos. ¿Quedará todo en un sueño inalcanzable o habrá un nuevo despertar?

CONTEXTO PERUANO

Perú, estado plurinacional, con un esquema geográfico multifome —al poseer sierra y costa— donde cohabitan distintas comunidades —indios, blancos y mestizos—, con diferentes lenguas —español, quechua y ayamara—, está alcan-

zando lo que Michel Azcueta, ex alcalde de Ayacucho, denomina "homogeneización de la población". Por ello se está viviendo unos cambios muy profundos en la población, la economía y la cultura.

La población peruana es urbana. El 70 por 100 de los 23,3 millones de habitantes vive en las ciudades. Su tasa de crecimiento es de 2,4 por 100 anual, característica típica de los países subdesarrollados. Debido a este excedente demográfico y a la inhospitalidad del terreno peruano, la población se dirige a las grandes ciudades. Desde hace siglos, este país tiene una fuerte tradición andina, que habla el quechua, aunque la lengua oficial es el español, y profesan la religión católica.

En el aspecto **económico**, la región andina ya no es la principal zona económica del país, ni siquiera en la agricultura. La modernización del sistema productivo en los valles de la costa peruana hace que ésta sea la zona más rica del país. De hecho, Lima, su capital, retiene el 85 por 100 de toda la industria nacional. Todo ello, unido a los organismos financieros como la banca, etc., crea una burguesía rentista, no productiva e inversora, sino especulativa.

En cuanto a la **cultura**, Perú presenta una alta tasa de analfabetismo (11 por 100 de la población). No obstante, a nivel universitario se ha pasado de 35.000 estudiantes en los años sesenta al medio millón de la actualidad.

Cabe preguntarse **cómo responde el Estado a los cambios** de estos años. La construcción de los aparatos de Estado viene de la segunda década de este siglo, cuando el Perú era todavía un país feudal. Los terratenientes controlaban el Estado y la sociedad. Esto no ha cambiado. No funcionan las leyes ni los distintos ministerios. No hay una propuesta de carácter nacional porque tampoco funcionan los partidos políticos. Entonces surgen nuevas alternativas para la construcción de un nuevo Perú, entre ellas el narcotráfico, los movimientos sociales organizados y Sendero Luminoso. Son nuevos actores sociales que aparecen porque el Estado no funciona y no hay una respuesta a los graves problemas que vive el Perú.

ORIGENES. ¿DE DONDE SURGE SENDERO LUMINOSO?

Sendero Luminoso surge del Partido Comunista del Perú, fundado en 1928 por José Carlos Mariátegui, que murió en 1930. Poco tiempo después, en 1936, ya existía un comité del PCP formado por un grupo de liberales radicales que,

en las primeras décadas de siglo, encabezó don Manuel Urbina. Estos comités fueron apareciendo en otras regiones, como Huamanga y Ayacucho, cuyas universidades se convirtieron en los principales viveros del PCP.

En enero de 1964, después de su IV Conferencia Nacional, el PCP se dividió en una facción pro China o maoísta y otra pro soviética, que iban a ser diferenciadas por los nombres de sus respectivos periódicos. La primera recibirá el nombre de "Bandera Roja" y la segunda el de "Unidad".

El Secretario General del PCP-Bandera Roja (PCP-BR) fue el abogado Saturnino Paredes, asesor legal de las organizaciones campesinas, pero su figura, carente de lustre, resultó rebasada por el crecimiento aluvional del maoísmo, especialmente entre la juventud universitaria del país. Fue el bureau del PCP-BR el que inició una lucha interna contra Paredes, que llevaría a la creación en 1968, dentro del PCP-BR, del Partido Comunista del Perú-Patria Roja (PCP-PR). Este nuevo partido fue liderado por Abimael Guzmán, por entonces profesor universitario de la Universidad de Arequipa. A partir de ese momento, Saturnino Paredes y Abimael Guzmán quedaron solos para la confrontación. Guzmán construyó una nueva alternativa maoísta, "Sendero Luminoso", trasladando su campo de acción a la región andina de Ayacucho en el año 1969.

MARCO GEOGRAFICO

El marco regional donde surgió Sendero Luminoso fue en las Universidades de Ayacucho, San Cristóbal de Huamanga, Huanta..., etc., debido a la pobreza, la opresión servil, la explotación terrateniente, la discriminación étnica y el atraso general de estas regiones situadas en la sierra peruana, consecuencia a su vez de la violencia que hoy en día las sacude.

Por otra parte, en la década de los sesenta se produjo un aumento de estudiantes universitarios en estas regiones y la Universidad comenzó a distanciarse de las clases dominantes reforzando sus vínculos con las clases medias y sectores más populares, que llevó a una cierta democratización de la sociedad. Esta evolución quedó plasmada en organizaciones y movilizaciones que, contando con el apoyo popular, reivindicaban una mejora de la situación social.

Pero en 1973 el PCP-SL fue derrotado en la Universidad de San Cristóbal de Huamanga en el tercer pleno de su Comité Central. A partir de entonces, Sendero Luminoso decide salir

de su enclaustramiento universitario para impregnarse, en mayor o menor medida, en buena parte del país, sentándose las bases para la expansión del PCP-SL más allá de su ámbito social y regional original.

De hecho, hoy se encuentra presente en veintidós de los veinticuatro departamentos en los que está dividido el Perú, que agrupándolas en seis zonas quedan de la siguiente forma (véase mapa):

- Huanta, Churcampa, Acobamde y Angaraes.
- Parte Central de Ayacucho.
- Apurímac y parte del sudeste de Ayacucho.
- Valle Apurímac y parte colindante de Lusco.
- Pampas, Castrovirreyna, Chíncha y Pisco.
- Lucanas y Parínacochas.

IDEOLOGIA Y OBJETIVOS DE SENDERO

Sendero Luminoso toma su ideología del fundador del PCP José Carlos Mariátegui y de Abimael Guzmán, líder del PCP-BR, partido que se afincó en el ámbito universitario y cuyo principal organismo era el Frente Estudiantil Universitario (FER), que tenía como membrete oficial el lema de "por el Sendero Luminoso de Mariátegui".

Analícemos con profundidad el pensamiento de ambos líderes políticos.

El pensamiento de José Carlos Mariátegui

"Nauseado de la política criolla me orienté hacia el socialismo" (1918).

Mariátegui era un marxista convicto y confeso. Tomó el marxismo-leninismo y lo fundió con la realidad del Perú. En sus famosos "Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana" hace un análisis de la economía nacional. Para él era imposible comprender una sociedad si no se entendía las relaciones sociales de explotación. Mariátegui parte de relacionar economía y política: "el hecho económico encierra la clave de todas las otras fases de la historia de la República". Concibe la economía como la raíz de todos los procesos sociales, si bien dentro de un sistema económico internacional, no aisladamente. De hecho, sustentó que un país podía ser políticamente independiente y eco-

nómicamente colonial al estar controlada su economía por el imperialismo. Realidad visible en el Perú y en muchos países de Hispanoamérica. De ahí que considere al Perú un país semifeudal y semicolonial.

Para el fundador del PCP, el **materialismo histórico** es el método de interpretación de la sociedad actual. Concibe a la base como conjunto de relaciones sociales de producción y sustento de toda la sociedad y, a la superestructura, como integrada por instituciones y organizaciones, esto es, por un ordenamiento jurídico estatal (igual que Engels).

Considera al hombre como producto de las relaciones sociales especialmente modelado por la lucha de clases. Para Mariátegui, el hombre es lo máspreciado que hay sobre la tierra y lo principal de todo proceso económico ya que, agrupado en multitudes, son la gran fuerza de la historia, porque las masas, concretada en clase obrera, se moviliza hacia una meta: la revolución social.

Mariátegui se presenta como la expresión más elevada de la **lucha de clases**. Entre las formas de lucha plantea la creación de sindicatos, como la creación de la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), medio que les permite ir a las huelgas porque a través de esta movilización práctica "el pueblo va abriendo los ojos y va comprendiendo".

Estima que en el Perú hay campesinos que están aplastados por la feudalidad que los oprime. Esta feudalidad tiene dos expresiones: latifundios y servidumbre. Para conquistar la tierra es necesario organizar al campesinado mediante este tipo de sindicatos. Ello exige construir una *alianza obrero-campesina*, principio fundamental de todo proceso revolucionario, en donde el proletariado sería la clase dirigente y el campesinado la fuerza principal. Incluso habla de la necesidad de armar a los obreros y campesinos para desarrollar la revolución democrática popular. Mariátegui afirma, al igual que Lenin, que el pueblo es invencible siempre y cuando se organice: "El pueblo es invencible cuando está organizado férreamente, unido sobre los mismos principios".

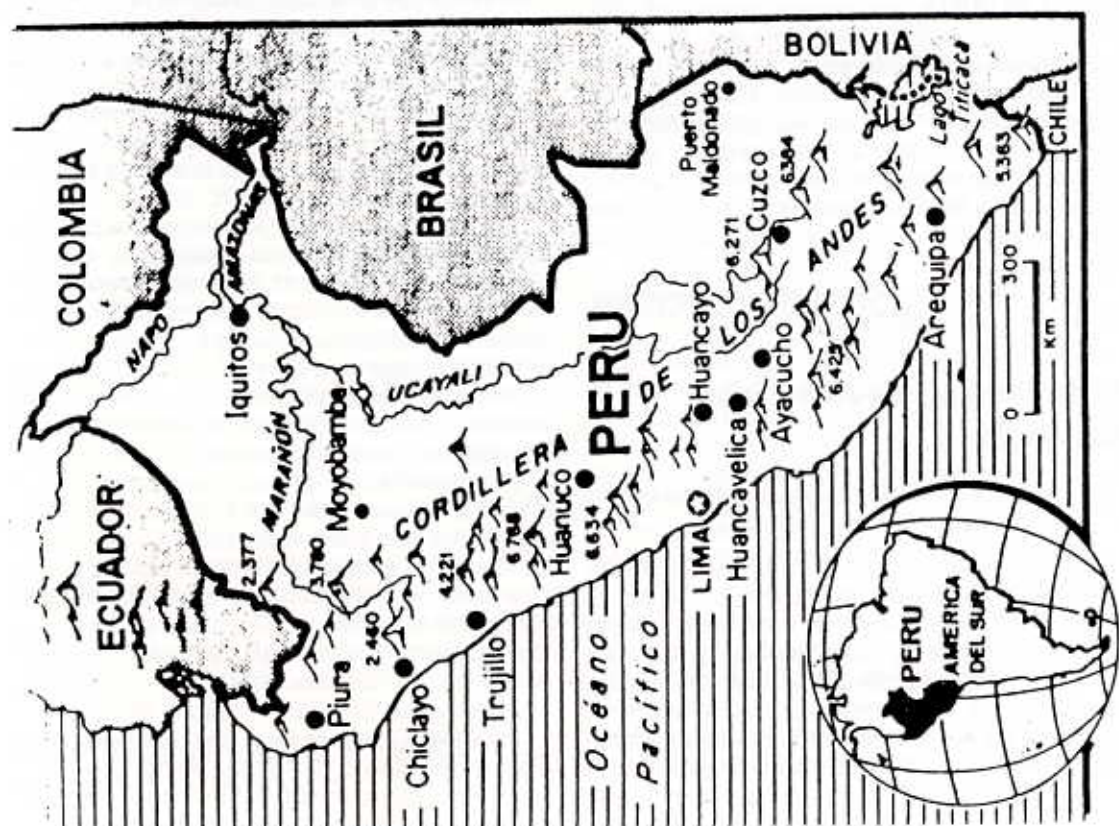
¿Cómo ve Mariátegui al Estado Peruano?

Para él el Estado es terrateniente y burocrático. Es una dictadura de terratenientes feudales y grandes burgueses bajo el mando del imperialismo norteamericano. Es un Estado que oprime al pueblo, especialmente a obreros y campesinos.

La violencia de este Estado se descarga sobre el pueblo, el proletariado y el campesino. Pero la violencia no es sólo reaccionaria, sino

El país en cifras

- **Superficie:** 1.285.216 Km²
- **Población:** 23,3 millones de habitantes
- **Capital:** Lima (7 millones de habitantes)
- **Lenguas:** Español (oficial); quechua 40 por 100; ayamara 5 por 100; otras 7 por 100
- **Religión:** Católica (95 por 100)
- **Régimen:** República Presidencial
- **Jefe de Estado:** Alberto Fujimori (Cambio 90) desde el 28 de julio de 1990
- **Moneda:** Inti
- **Economía:** La mitad de la población vive en la pobreza
- **Producción:** Coca (60 por 100 de la producción mundial); plata (2° del mundo); pesca (6°); cobre (8°); café (17°)
- **PIB:** 19.526 millones de dólares
- **Deuda Exterior:** 19.900 millones de dólares
- **Inflación (1990):** 7.418,7 por 100
- **Fuerzas Armadas:** 120.000 hombres (79.000 de reemplazo)
- **Asociaciones Internacionales:** Pertenece a la ONU, La Organización de Estados Americanos y el Pacto Andino



también revolucionaria, es decir, la del pueblo que, movilizándolo campesinos bajo la dirección del proletariado, genera un ejército popular dirigido por el partido comunista. La violencia es el medio usual del campesinado en su inconclusa lucha por "la tierra para quien la trabaja".

Sobre las elecciones, Mariátegui dice que son un medio de dominación de terratenientes y grandes burgueses. No son para el pueblo instrumento de transformación ni medio para derrocar el poder de los dominantes, de ahí la justa orientación de usarla sólo con fines de agitación y propaganda.

"Participar en las elecciones no puede servir al proletariado, ni al pueblo, ni a la revolución, sino a la burguesía burocrática, a los explotadores y al imperialismo. Participar en las elecciones es desviar la revolución de su camino, es empujarla, pues sólo serviría para sembrar ilusiones..."

¿Cuáles son los instrumentos para la transformación social?

— El **frente único**. "Todos deben sentirse unidos por la solidaridad de clase, vinculados por la lucha común contra el adversario y ligados por la misma voluntad reaccionaria y la misma pasión renovadora." Es pues necesario unirse para cumplir los mismos "deberes históricos" comunes y desarrollar la conciencia de clase para sembrar y difundir ideas renovadoras y clasistas. En definitiva, luchar por las reivindicaciones del proletariado.

— El **problema militar**. Mariátegui dio una gran importancia a la violencia revolucionaria, a la guerra y a la organización militar. "El Ejército Rojo, la Institución revolucionaria, no debe olvidar que su papel es la defensa de la revolución." De su ánimo está excluido todo sentimiento imperialista, de tal forma que su disciplina, su organización y su estructura son revolucionarios (igual que Mao Tse Tung).

— El **partido del proletariado**. El punto 3 del Acta de la Constitución del PCP dice: "La lucha política exige la creación de un partido de clases". El PCP es la vanguardia organizada del proletariado, la fuerza política que asume la tarea de su orientación y dirección en la lucha por la realización de sus ideales de clase.

Mariátegui, al fundar el PCP, estableció que la revolución tenía dos etapas en el Perú: La democrática y la socialista. La primera es previa y condiciona a la segunda, que sólo la puede dirigir el proletariado a través de su partido, el PCP. Esta primera etapa de la revolución es la que el presidente Mao Tse Tung definió como

"revolución de nueva democracia", o sea, antiimperialista y antifeudal, pues tiene que barrer la feudalidad subsistente y quebrantar el dominio imperialista. Por tanto, sin el partido comunista no puede haber revolución ni éxitos duraderos para el pueblo. El partido es necesario para que la clase obrera dirija esta revolución democrático-nacional, sustentándose en la alianza obrero-campesina.

Pero el partido no es ni puede ser un aparato electoral sino una organización para la toma del poder. Su potencia no depende estrictamente de su fuerza electoral y parlamentaria. Para el partido, la cuestión es dotarse con un "sistema de organizaciones", como maquinaria de guerra para la conquista del poder mediante la violencia revolucionaria para derrumbar el orden social imperante.

Posteriormente, el pensamiento de Mariátegui fue evolucionando en el seno del PCP. A finales de la década de los setenta este partido vio la necesidad de modificar su estrategia al no alcanzar el poder democráticamente. Fue este hecho lo que motivó el inicio de la "lucha armada", considerada como la continuación de la lucha de clases de las masas populares y, en especial, del campesinado pobre.

"Desarrollemos la creciente protesta popular."
"Proletariado de todo el mundo, uníos" (Marx y Engels).

El pensamiento de Abimael Guzmán

"Comencemos el derrumbe de los muros."

Encarna la evolución del marxismo-leninismo-maoísmo debido al enorme influjo recibido del pensamiento de Mao Tse Tung en su viaje a China. Abimael Guzmán, más conocido como Presidente Gonzalo, regresó a su país con un fuerte sentido de misión histórica y se mostró dispuesto a "reconstruir el partido en función de la guerra". Ello suponía la militarización del mismo y por tanto una importante mutación ideológica iniciada en un momento crucial de la historia nacional. Recordemos que en el año ochenta se produce el triunfo, en las primeras elecciones presidenciales democráticas, de Belaúnde al que Sendero Luminoso consideraba continuador de la política fascista de los anteriores gobiernos dictatoriales. Por otro lado, la muerte de Mao Zedong, coincidiendo con el viaje de Abimael Guzmán a China, hizo que los senderistas convirtieran a su Presidente en la Cuarta Espada del marxismo, después de Marx, Lenin y Mao.



Todo este proceso culminó con la creación de la Escuela Militar del Partido: ILA 80, que quiere decir, Iniciemos la lucha armada en el año ochenta.

Como dijo el presidente Mao:

"La tarea central y la forma más alta de toda revolución es la toma del poder por medio de la lucha armada, es decir, la solución del problema por medio de la guerra. Este revolucionario principio marxista-leninista tiene validez universal, tanto en China como en los demás países."

... Y así fue. Sendero Luminoso encendió las llamas de la violencia en mayo de 1980 cuando atacó en Ayacucho a uno de sus principales enemigos: un colegio electoral. A partir de entonces, Sendero Luminoso evoluciona ideológicamente dirigiéndose hacia el fundamentalismo, ofreciendo a sus miembros una fuerte identidad de esencia prácticamente religiosa.

Una de las características centrales del fundamentalismo senderista es su énfasis en la violencia que le ha llevado a acciones de sabotaje contra el imperialismo yanqui, atentados terroristas, emboscadas..., etc. En definitiva, acciones contra el Estado, sus aparatos y fuerzas represivas a lo largo y ancho del territorio del país. Más de tres mil acciones cometidas por este grupo muestran la belicosidad y combatividad de su fuerza armada. Pero para los guerrilleros llamar "terrorismo" a esta lucha armada no es sino una demagógica y reaccionaria posición de imperialismo yanqui. Incluso Abimael Guzmán justificó las purgas, bendijo la colectivización forzosa y asumió los millones de muertos como un "dato simple".

"Nuestra muerte por la buena causa sería el sello de nuestra acción revolucionaria."

La muerte es para ellos algo corriente e intentan por todos los medios desdramatizar la violencia y de esta forma justificarla.

También sabemos que el Presidente Gonzalo apoya el culto a la personalidad, pero no conocemos más de su ideología, pues Sendero Luminoso mantiene un extremo y cerrado hermetismo sobre ella. Este desconocimiento viene motivado por la falta de libros o folletos donde expresen sus ideas. Pero se puede decir que en la militarización del partido comunista y la universalidad de la guerra popular son los aspectos medulares de su pensamiento y el aporte a la teoría marxista.

En síntesis, Sendero Luminoso es un partido político que busca la toma de poder en el Perú y que asume como ideología una versión pura y dura, crecientemente fundamentalista, del marxismo-leninismo-maoísmo, que ha optado por la vía subversiva como alternativa a la democracia incluyendo en su acción las modalidades terroristas. Pero... ¿cuáles son sus objetivos?

Objetivos de Sendero Luminoso

El principal objetivo es la toma del poder para conseguir una sociedad jerárquica y ordenada "dirigida hacia un progreso ininterrumpido". Para ello propugnan una desestabilización del sistema político, la generación del descontento y de la seguridad colectiva y el desprestigio del gobierno. Los senderistas tratan de alcanzar este objetivo mediante la conquista de las ciudades, en primer lugar de Lima, para ellos verdaderos centros del poder. De esta manera, el terrorismo va encaminado a desorganizar sistemáticamente a la población urbana, con objeto de someterla a condiciones de existencia cada vez más difícilmente soportables. Sendero piensa que en diez, treinta o cincuenta años los limeños, hastiados de atentados, penurias de todo tipo, de inevitables operativos militares y policiales, acabarán por convencerse de que ningún gobierno es capaz de asegurar un mínimo de orden y seguridad en la capital y entonces la sociedad se entregará por completo a los senderistas.

Sendero llega a decir que "hay que destruirlo todo, desmantalar el orden actual, para construir sobre sus escombros un nuevo orden y comenzar el año uno de la historia universal".

Sendero Luminoso destruye todo lo que sea organización popular, ya sea campesina, de mujeres o sindicatos. Tiene una estrategia exclusivamente de guerra y quiere presentarse ante el pueblo como la única alternativa, ya que está en contra de todo aquello que tiene que ver con la participación a niveles municipales, de ahí su lema "elecciones no, guerra sí".

Para llevar a cabo estos objetivos Sendero utiliza unas armas, como granadas de fabricación casera, hondas, huracas, dinamita y algunas armas arrebatadas a policías y soldados caídos. Por un momento se pensó, realidad que no se puede descartar, que pudiera existir una alianza entre narcotraficantes y Sendero Luminoso. De ser así, poseería una gran cantidad de dólares, pero a juzgar por el tipo de armas que emplean, la realidad contradice dichas suposiciones.

EVOLUCION DEL SENDERISMO

Desde el nacimiento de Sendero Luminoso, distintos gobiernos dictatoriales y democráticos se han sucedido en el poder. Durante los primeros mandatos, Sendero trató de presentarse ante la sociedad peruana como un partido organizado a nivel nacional, aunque no fue hasta la llegada de los gobiernos democráticos cuando comenzó a manifestar su vocación por la lucha armada.

Distinguimos en dos etapas su evolución:

Gobiernos dictatoriales (1968-1980)

DICTADURA DE VELASCO
ALVARADO (1968-1975)

Este período cubre la aparición del senderismo tal y como hoy lo conocemos, en lo que respecta a su ideología y forma de pensar.

¿Qué sucedió en el Perú en estos años?

Si nos remontamos a los orígenes de Sendero Luminoso, éste tiene su raíz en los movimientos y levantamientos violentos acaecidos en junio de 1969 en las ciudades de Ayacucho y Huanta, tras la proclamación por las Fuerzas Armadas del Decreto 006, que suponía el recorte en la gratuidad de la enseñanza para aquellos estudiantes o alumnos que hubieran suspendido cualquier curso una vez finalizado el año escolar. Estos levantamientos provocaron una confrontación directa entre el Ministerio de Educación y Ciencia y los padres de familia.

Este Decreto afectaba únicamente a aquellos alumnos que suspendían el curso, quedando vigente la enseñanza gratuita para un 70 por 100 de los alumnos que conseguían superar el año académico. La repulsa de los padres de familia no se hizo esperar y pronto este sentimiento quedó recogido en sus reuniones, de donde salen pronunciamientos y memoriales que no llegan a ningún fin, al encontrarse con la indiferencia de las autoridades. Ante esta situación, el movimiento comenzó a dar vueltas sobre sí mismo. Este hecho coincidió con el enfrentamiento entre Saturnino Paredes y Abimael Guzmán por el liderazgo del PCP-BR, partido de donde surgiría Sendero Luminoso, entre 1969-70, como organización independiente y canal de movilización social en los Andes peruanos. Todo esto quedó recogido en su "Plan estratégico del Comité Revolucionario".

Otro problema surgido en este primer período dictatorial fue la **reforma agraria**, punta de lanza en la modernización del Estado peruano, que planteó una nueva relación entre el Estado y el campesinado. El nuevo impulso dado a la

economía del país amenazaba con trastocar los conceptos y planes de Sendero Luminoso. El éxito de esta reforma agraria velasquista suponía cambiar la base social campesina tal y como ellos la querían: semifeudal, servil y paupérrima.

En este primer período comienza a perfilarse los rasgos más sobresalientes de Sendero, entre ellos, el rechazo al capitalismo burocrático desarrollado por el Estado, calificado de centralista y limeño, que reforzaba el predominio de la costa sobre la sierra y de Lima sobre todo el país. Para los senderistas, la predominancia capitalista en un país conseguía unificar el mercado interno pero empobrecía al campo, al arrinconar la economía natural y desmoronar los poderes locales y las economías de subsistencia. Esto originó un desfase entre el Estado y la sociedad, la capital y las provincias, la ciudad y el campo, andinos y criollos. Así, Sendero Luminoso se mostraba como el representante de esta estrecha franja social, ubicada en el polo más golpeado y desarticulado del Perú contemporáneo: Provincias-campo-Andes.

Resaltar que hacia 1970 llega a la Universidad de San Cristóbal de Huamanga (UNSH) una oleada de estudiantes universitarios, situados a medio camino entre los antiguos "provincianos" y los "cosmopolitas", que introducen una cierta heterogeneidad ideológica, social y cultural en la Universidad. En la mayoría de los casos, Sendero Luminoso no fue capaz de responder a las aspiraciones políticas de estos nuevos grupos, esto dio lugar a que por el flanco izquierdo surgiera una oposición a Sendero, encabezada por el Movimiento Izquierda Revolucionaria (MIR) y, en mayor medida, Vanguardia Revolucionaria (VR).

En menos de un año, entre 1972 y 1973, esta oposición se hizo más evidente, tanto a nivel de los estudiantes como del profesorado. El 17 de julio de 1973, la alianza antisendero tomó la residencia universitaria, produciéndose una serie de derrotas para Sendero Luminoso que culminó con la pérdida de su hegemonía en el Consejo Ejecutivo de la UNSH. Esta derrota fue definitiva para el PCP-SL, que le llevó a tomar la determinación, en el tercer pleno de su Comité Central, de salir de su enclaustramiento universitario, hecho que marcó el final de una época.

Es en estas fechas cuando Sendero Luminoso decide construir "organismos generados", definidos como organizaciones creadas por el proletariado en los diferentes frentes de trabajo, como por ejemplo el Movimiento Femenino Popular (2).

LOS ATAQUES SENDERISTAS

- Sendero se hace presente ruidosamente en Puno desde agosto de 1981 con un atentado contra el Instituto de Educación Rural de Juli. Esta es la relación de atentados a partir de esa fecha:
 - 15 agosto 82: ataque al puesto GC y posta médica de Umachiri.
 - 22 agosto 82: ataque a la SAIS Sollocota en la provincia de Azángaro.
 - Setiembre 1982: dinamitazos contra el puesto GC y la subprefectura de Azángaro.
 - Diciembre 1982: ataques en Putina, Ayrampuni y Muñani.
 - 1983: ataques en San José (incendio de alcaldía) y Salinas.
 - Julio 1984: atentado en Tirapata.
 - Octubre 1984: ataque al puesto GC de Chupa; ataque a la SAIS Kenamary de San Antón; ataque en Murillo.
 - 21 febrero 1985: nuevo ataque en San Antón.
 - 16 marzo 1985: atentado en Ayrampuni.
 - 17 marzo 1985: asalto y "mitin" en Chupa.
 - 13 abril 1985: "ejecución" del alcalde de Salinas
 - 14 abril 1985: dinamitazos en Arapa.

LAS ETAPAS QUE SENDERO HA TRANSITADO

Fase Estratégica	Objetivos	Nombre de la Campaña Militar	Período de duración	Características
I. Agitación y propaganda.	<ul style="list-style-type: none"> — Propagandizar la lucha armada. — Crear los cimientos para construir las bases de apoyo y el Ejército Guerrillero Popular (EGP). 	<ul style="list-style-type: none"> — "Iniciar la lucha armada". 	1980-1981	<ul style="list-style-type: none"> — Acciones centradas en el campo ("muerde a los abigotos"). — Sabotaje a la infraestructura.
II. Sabotaje sistemático e inicio de acciones guerrilleras.	<ul style="list-style-type: none"> — Desestabilizar el sistema. 	<ul style="list-style-type: none"> — "Aguater golpes". 	1982	<ul style="list-style-type: none"> — Acciones contra la fuerza pública y el poder político en el campo ("estremecer el campo y la ciudad con la lucha armada").
III. Generalización de la guerra de guerrillas.	<ul style="list-style-type: none"> — Defensa de lo avanzado. — Enfrentar la intervención militar. 	<ul style="list-style-type: none"> — "Defender, desarrollar y construir". 	1983-1984	<ul style="list-style-type: none"> — Acciones contra las rondas campesinas: "escarmentar" a quienes colaboran con la fuerza pública. — Construcción de nuevos comités populares.
IV. Conquistar bases.	<ul style="list-style-type: none"> — Fortalecer la guerrilla. — Expansión de la guerra de guerrillas a nuevas zonas para dispersar fuerzas enemigas. — Mantener presencia política creciente. — Reorganizar trabajo en el campo. 	<ul style="list-style-type: none"> — "Iniciar el gran salto". — "Continuar con el gran salto". 	<ul style="list-style-type: none"> Junio 1984 agosto 1985 	<ul style="list-style-type: none"> — Acciones fuera de Ayacucho. Especialmente en Lima, Cerro de Pasco y Huánuco. — Trabajo "clandestino" (sin acciones) en varias zonas: La Libertad, Puno, Cuzco, San Martín. — Acciones fuera de Ayacucho: Lima: <ul style="list-style-type: none"> - Atentado a García Rada. - Atentado en visita de Alfonso, etc. — Provincias: Cerro de Pasco, Huamachuco, Languas, etc.

NOTA: Cuadro construido en base a las distintas evaluaciones que sobre el quehacer guerrillero senderista hacen éstos en el exterior.

dictadura de Morales Bermúdez (1975-1980)

A partir de 1975, y coincidiendo con el nuevo gobierno dictatorial del General Morales Bermúdez, Sendero Luminoso buscó consolidar sus cuadros y se embarcó a la politización intensa de los "organismos generados" a través de escuelas populares que constituyeron núcleos pequeños de ideología más dura y radical e independientes orgánicamente del partido. De esta manera, los cuadros de mando se desplazaron hacia las zonas rurales para convivir con los campesinos y capacitarlos en la violencia revolucionaria (3).

A finales de 1978, los cuadros dirigentes del PCP-SL dejaron definitivamente de presentarse en público. Se acentuó el perfil dogmático y violento del movimiento y la hora de tomar las armas llegó.

A partir de entonces, Sendero Luminoso inició un nuevo rumbo. Ellos se preguntaban... ¿Por qué hasta hoy la clase obrera no ha conseguido el poder en nuestra patria?... Porque hasta el momento no se ha desarrollado la lucha armada ni la hemos iniciado.... era su respuesta. Es cuando proclaman y difunden el lema: ¡Desarrollemos la creciente protesta popular!

En 1980, coincidiendo con el VI Congreso Nacional, el PCP-SL anunció el fin del período prebélico.

Regímenes democráticos

Se sucedieron cuatro gobiernos: dos de Belaúnde y otros de Alan García y Fujimori.

PRIMER GOBIERNO DE BELAUNDE (1980-1983)

La nueva fase belaundista coincide con la guerra popular que inicia Sendero Luminoso, cuando un grupo de jóvenes trataron de impedir en Ayacucho el desarrollo del proceso electoral el 16 de mayo de 1980. Desde entonces la escalada terrorista se aceleró. Por ejemplo, el 2 de marzo de 1982, Sendero Luminoso ocupó por unas horas Huamanga y liberó a 304 prisioneros senderistas. El enfrentamiento con las fuerzas policiales se saldó con la muerte de algunas de sus más míticas comandantes como Edith Lagos y Carlotta Tello Cutti.

A) Estrategia de Sendero.

Durante este primer período los senderistas no atacaron directamente a las fuerzas de

seguridad, sino oficinas públicas y privadas, torres eléctricas, destrucción de puentes, voladuras de sedes de partidos, ahorcamientos de "perros simbólicos"..., etc. Pero nunca atentaban contra personas que representasen al Estado, como altos oficiales, líderes y funcionarios del gobierno. Este tipo de guerra que inicia Sendero Luminoso es lo que se conoce con el nombre de "guerra sucia".

B) Estrategia de las Fuerzas Armadas.

El gobierno de Belaúnde decidió actuar contra este grupo guerrillero declarando a Ayacucho "zona de emergencia" y confiando a las fuerzas armadas un papel protagonista. El presidente de la república ordenó que en aquellos lugares donde la población no simpatizara con Sendero se apoyaran los proyectos comunales de los campesinos, se les otorgara asistencia médica y se les brindara un sentimiento de seguridad. En cambio, con la población aliada al senderismo la táctica varió, llegándose en ocasiones a un estado bastante represivo, que llevó al Presidente a declarar 56 Estados de Emergencia y una Ley Antiterrorista (4).

SEGUNDO GOBIERNO DE BELAUNDE (1983-1985)

Este nuevo período comenzó con la toma, bajo control militar, de varias provincias. Belaúnde transfirió el asunto por completo a las Fuerzas Armadas.

A) Estrategia de las Fuerzas Armadas.

La estrategia para luchar contra Sendero se basó en dos aspectos. Por un lado, "peinar" la zona de Ayacucho; por otro, enfrentar a la población civil con los senderistas, para que no pudieran moverse como "pez en el agua", según la máxima maoísta. Para ello se crearon organizaciones antisenderistas llamadas indistintamente "montoneros", "rondas campesinas" o "grupos de defensa civil", que presentaban las siguientes características:

- Estaban formadas por iniciativa militar y la participación era obligatoria.
- Se constituyeron en campamentos donde residían los habitantes de las comunidades que la integraban.
- Sus tareas se circunscribieron a la defensa del campamento y a realizar trabajos comunales que le asignaban los militares.

Esta estrategia militar consiguió desarticular, en parte, el poder de Sendero en el campo, si bien las reubicaciones de miles de campesinos en las llamadas "bases antisubversivas" o "comunidades estratégicas" para formar los grupos de defensa civil les obligaron a abandonar sus tierras, perder siembras y cosechas y dejar librados a la suerte sus preciados animales.

De esta manera vemos que las Fuerzas Armadas intentaron hacer entender a la población que son ellos quienes diseñaban las reglas de juego y que el poder que tenían, incluido el de generar terror en la población, era definitivamente superior al senderista (5). Por eso esta estrategia fracasó, porque estas soluciones no fueron acompañadas de medidas económicas y políticas adecuadas. Los militares lo que querían era consolidar el control territorial de la región, no enfrentarse políticamente a Sendero, es decir, no pusieron fin a la represión indiscriminada.

B) Estrategia de Sendero.

La contrarréplica de Sendero Luminoso a la estrategia empleada por las fuerzas militares fue, en primer lugar, aumentar sus actividades terroristas, cometiendo atentados selectivos contra dirigentes populares en todas las provincias del país. A este tipo de acciones se conocen con el nombre de "ajusticiamientos". Esta estrategia, lejos de ganarle simpatías, lo distancian de la población, y es que los campesinos en la mayoría de los casos se muestran reacios a este tipo de aniquilamientos, aun cuando las víctimas sean explotadores locales. En segundo lugar, replegarse de las zonas donde actuaba el ejército, no oponiendo resistencia en dichos campos, trasladando su teatro de operaciones al norte del departamento de Ayacucho, en la sierra.

Un documento de Sendero Luminoso señala la magnitud de estas formas de lucha: 45 por 100 guerra de guerrillas; 11,8 por 100 acciones de sabotaje, y un 34,1 por 100 acciones de propaganda y agitación urbana.

En esta segunda fase del gobierno de Belaúnde, en oposición a la primera, Sendero Luminoso combate a todas las organizaciones apoyadas por los militares, asesinando "para que escarmienten" a todos los campesinos que se hallen comprometidos con eso que llaman "las mesnadas" (6). Y es que Sendero coloca en el mismo saco a todos los campesinos que le son hostiles y a quienes sin serlo se oponen a sus propósitos. Toda esta estrategia senderista durante el gobierno de Belaúnde desembocó en una especie de guerra civil donde ya no

interesó quién tiene razón o quién lanzó la primera piedra.

GOBIERNO DE ALAN GARCIA (1985-1990)

Si los peores desafíos del gobierno de Belaúnde fueron la crisis económica y el terrorismo, la principal preocupación del presidente aprista fue la violencia cruenta generalizada en todo el país, que llevó a su administración a ordenar violentas represiones policiales contra miles de humildes campesinos. El 19 de junio de 1986 fueron asesinados 300 prisioneros de guerra recluidos en tres penales del país. A pesar de estas medidas no se consiguió frenar en lo más mínimo el alcance de la guerra popular, iniciada por Sendero en el año ochenta.

A) Estrategia de Sendero.

Su estrategia durante este nuevo período consiste en atentar de manera indiscriminada contra miembros del partido aprista peruano. Sendero Luminoso se suma así a la larga lucha de antiapristas viscerales. Se acusó al PCP-SL de introducir en el país el empleo de coches bomba y de asesinar a almirantes, vicealmirantes y autoridades civiles. Sin embargo, el respaldo del pueblo al partido aprista y la alta popularidad del presidente exacerbaron a Sendero hasta tal punto que acrecentó su enojo con los dirigentes apristas (7). Muestra de ello fue el asesinato de César Pérez de Silva, Secretario de Asuntos Profesionales del APRA.

Alan García vio el fenómeno senderista como una consecuencia de los numerosos problemas sociales del país. La creación de una "comisión de paz" durante su mandato pareció expresar su voluntad de no seguirle haciendo el juego al senderismo y devolver de esta forma al poder civil la autoridad de la que había abdicado.

Esta intención de solucionar el problema peruano de forma pacífica quedó en agua de borrajas por sus escasos éxitos. Ante el avance del fenómeno subversivo, el presidente reunió de nuevo a las Fuerzas Armadas (8) que, utilizando las tácticas contrasubversivas clásicas, dejaron al país en una situación de atrozamiento entre la violencia subversiva y la contrasubversiva.

B) El papel de las Fuerzas Armadas.

En esta nueva fase se produce el levantamiento de voces de militares que muestran su descontento por el papel especialmente represivo que les había tocado cumplir en esta guerra contra

Sendero Luminoso. Por ejemplo, el jefe político militar de la zona de Ayacucho fue retirado del mando al hacer unas declaraciones donde afirmaba que el uso exclusivo de las balas no iba a resolver el problema terrorista. La solución para el militar pasaba por la realización de inversiones y mejoras en el nivel de vida de la población, reformas que el gobierno no realizó. A pesar de estas buenas intenciones, las Fuerzas Armadas continuaron su labor coercitiva sobre la población peruana.

GOBIERNO DE FUJIMORI (28/VII/1990...)

El 28 de julio de 1990, hace apenas dos años y medio, Alberto Fujimori, candidato de Cambio 90, consiguió la presidencia del Perú después de un duro enfrentamiento electoral con Mario Vargas Llosa.

Con su entrada en el gobierno, Fujimori se perfilaba como la última esperanza de un país sumido en la miseria económica, la corrupción institucional y el terror de la violencia subversiva. La política neoliberal del presidente, basada en el individualismo en oposición a la participación, no logró sacar al país de esta situación. Entonces vio como única solución "gobernar por decreto", mediante el golpe de estado institucional que protagonizó el 5 de abril de 1992.

En esta fecha, el presidente Fujimori terminó con doce años de democracia formal en el Perú, comenzando un período de transición que finalizó con la convocatoria de elecciones democráticas el pasado 22 de noviembre. Aunque la Comunidad Internacional rechazó unánimemente el "autogolpe", la sociedad peruana no vio con malos ojos la actitud de su presidente, que logró el éxito más ambicioso de su carrera presidencial con la captura del líder de Sendero Luminoso, Abimael Guzmán, y la de varios miembros de la cúpula dirigente del grupo terrorista el 12 de septiembre. Entre ellos se encontraban la número dos Yanile Iparaguirre Reborado —camarada Myrian—, actual compañera de Guzmán, tras la muerte de su esposa Augusta Latorre —camarada Nora— en circunstancias extrañas en noviembre de 1988. "Me tocó perder", fueron las palabras pronunciadas por el líder maoísta tras su detención.

El golpe contra la cúpula de Sendero significó una baza importante para el presidente Fujimori, en unos momentos en que la popularidad de éste empezó a declinar, coincidiendo con las elecciones al llamado Congreso Constituyente

Democrático que se celebraron el pasado 22 de noviembre, en las que consiguió la victoria.

Lo que sí es cierto es que Fujimori se está acercando más a su promesa de liberar a Perú de Sendero Luminoso antes del final de su mandato en 1995. Es prematuro aventurar que la captura de Guzmán y la cúpula senderista signifique el fin de la lucha armada, sobre todo cuando el senderismo se encuentra en la fase de equilibrio estratégico en su guerra popular revolucionaria. Por lo pronto, al presidente Gonzalo le amenaza la pena de cadena perpetua, si no lo liberan antes sus fieles guerrilleros.

No obstante, ni la captura ni la muerte de Abimael serán suficientes para acabar con Sendero. Como mártir o como leyenda el presidente Gonzalo acabará siendo una fuerza para el que lo suceda. Esta por ver.

ESTRUCTURA DE SENDERO LUMINOSO

Sendero Luminoso cuenta con una férrea organización, disciplina militante y cuadros altamente seleccionados y de difícil infiltración.

Su estructura organizativa es piramidal y está compuesta por cuatro niveles:



Hay una gran impenetrabilidad entre los distintos estamentos, con un gran desconocimiento parcial o incluso total de las estructuras dirigentes. De hecho, hasta hace poco tiempo se desconocía si Abimael Guzmán vivía o no.

Los elementos que unen toda esta estructura piramidal son la ideología y lo que se ha llamado "la solidaridad étnico-regional". Los cuadros senderistas muestran un perfil muy definido: son provincianos, serranos y mestizos, provenientes de las capas medias o bajas de la sociedad.

Con esta organización, Sendero inició en el año ochenta la lucha armada. Fue formando cuadros que se desplazaron a las zonas rurales con el objetivo de convivir con los campesinos y capacitarlos en la violencia revolucionaria. Debido al alto índice de analfabetismo en las

comunidades indias. Sendero optó por la comunicación oral y dejó lo escrito para la dirección y los mandos medios, que se dividen en:

- Dirección de acciones de sabotaje, la guerra de guerrillas y la lucha armada en general.
- Dirección de otras obligaciones.
 - Creación de nuevas células.
 - Desarrollo de labor propagandística.
 - Planificación de acciones.
 - Concentración de esfuerzos en la lucha ideológica.

Todos estos cuadros están coordinados por el PCP-SL. Para Abimael Guzmán la dirección de éste debe ser reducida. Así lo afirmaba en una entrevista (9):

"El partido es una organización selecta, una selección de los mejores, de los probados, de los que tienen madera, como decía Stalin... ¿Cuántos bolcheviques había cuando triunfó la Revolución de Octubre? 80.000 en un país de 130 millones de habitantes."

De igual modo el presidente Gonzalo establece la relación entre partido político y las masas que lo componen (10):

"A las masas hay que enseñarles con hechos contundentes, para con ellos remacharles sus ideas. Las masas en el país necesitan la dirección del Partido Comunista. Esperamos que con más teoría y práctica revolucionaria, con más acciones armadas, con más guerra popular, y con más poder, llegar al corazón mismo de la clase y del pueblo y realmente ganarlo... ¿Para qué? Para servirlo; eso es lo que queremos."

En síntesis, esta estructura jerárquica y piramidal que tiene el Partido Comunista Peruano-Sendero Luminoso es precisamente el modelo que intenta trasladar a la realidad peruana.

COMPOSICION Y PERFIL DEL SENDERISTA

Sendero Luminoso se nutre de un amplio espectro social. Su columna vertebral está formada por intelectuales y universitarios y la base social que le sustenta es el campesinado.

a) **La élite autoritaria.** Los intelectuales de provincias que se adhieren a Sendero Luminoso son los marginados por la élite criolla capitalina. Generalmente son profesores de filosofía encargados de formar a unos estudiantes fanáticos y serviles, con obediencia ciega a la ideología.

b) **Los universitarios.** Sendero Luminoso siempre tuvo su principal bastión en los estudiantes de Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, etcétera. Por lo general, rechazan a los adultos por considerarlos "contaminados" por el sistema. Estos jóvenes marginados son de origen andino e hijos de campesinos o de la pequeña burguesía de los pueblos serranos, que una vez en la ciudad se encuentran en una especie de tierra de nadie, enfrentados a dos mundos: por un lado, el tradicional de sus familias, cuyos mitos y ritos ya no comparten, y por otro, el mundo occidental, o más concretamente el mundo urbano criollo que los rechaza, al cual no comprenden. Estos estudiantes senderistas, de escasa cultura, se hallan a merced de los panfletos universitarios que reciben de manos de sus profesores, convirtiéndolos en "máquinas de repetir eslóganes y consignas del partido, más preparados para la obediencia ciega que para la acción" (11).

Posteriormente, en el año 1978, Sendero Luminoso inició una captación de estudiantes de las universidades particulares, provenientes de clases medias y altas que tampoco contaban con una ideología clara. Estos estudiantes proporcionaban a Sendero información valiosa para sus fines, al ocupar sus padres importantes cargos dentro de la estructura gubernamental o en las Fuerzas Armadas.

c) **Los campesinos.** Se les considera como la fuerza motriz de la revolución en el Perú. Sus condiciones de vida son muy precarias, sumidos en la pobreza absoluta y situados en una encrucijada: O bien aliarse a las Fuerzas Armadas o a Sendero Luminoso. La neutralidad implicaría sufrir el fuego de ambos frentes. De ahí que tiendan a ser eliminados masivamente los que toman esta postura. La neutralidad por tanto es una alternativa imposible.

Para el general Cisneros, célebre por la dureza de sus teorías contrasubversivas, "el campesino tiene que elegir dónde quiere morir, con Sendero o con las Fuerzas Armadas". Por lo que al campesino no se le propone una alternativa de vida sino de muerte.

La personalidad del senderista

Actualmente la mayoría de los senderistas tienen entre quince y treinta años. Para los psicólogos presentan las siguientes actitudes:

- Vida austera, con motivaciones ideológicas —producto de gran desarrollo intelectual— que reivindica los valores étnicos y culturales.
- Severo rechazo a otras tendencias: imperialismo yanqui, social-imperialismo soviético, etc.
- Capacidad política y militar muy desarrollada.
- Fuerza de voluntad y educación para la acción.
- Solidaridad organizada.
- Habilidad táctica: Suelen planificar cuidadosamente sus acciones y destinarlas con bastante precisión a aprovechar momentos trascendentales y a golpear donde puedan causar más daño dentro del orden establecido.
- Plantean un hegemonismo sin límites. Utilizan la violencia contra todo aquel que se les enfrente o que no se someta a sus áreas de influencia, sea autoridad, campesino u obrero.
- Su intransigencia: No reconocen vínculos posibles con ningún partido que forme parte del orden democrático, a pesar de la existencia de grupos maoístas en Izquierda Unida de Perú.
- Políticamente representan la alternativa de destrucción del orden establecido y propugnan la instauración de uno nuevo, sin alianzas estratégicas y tácticas con grupo alguno. Por tanto, este grupo no tiene conexión internacional.
- Los dirigentes del partido suelen ser mestizos o blancos y la base quechua hablante.

Es necesario resaltar la activa participación de la mujer en la dirección táctica de las acciones y en el apoyo y mantenimiento de la organización. Generalmente proceden de todas las capas sociales y regiones del país, aunque la mayoría de ellas son andinas y quechua-hablantes. Juegan un papel decisivo en peligrosas acciones militares y suelen ser las encargadas de dar el tiro de gracia. Un grupo muy famoso de estas senderistas es el denominado "Damas de la Muerte".

Para algunos intelectuales como José Luis Sordón el PCP-SL está compuesto por personas que no son delincuentes políticos sino místicos.

LA SOCIEDAD Y SENDERO

Michel Azcueta, ex alcalde de Ayacucho, considera que Sendero Luminoso busca un enfrentamiento final con las Fuerzas Armadas. Además está en contra de todo tipo de organización popular, como por ejemplo "el comité del vaso de leche", de María Elena Moyano, asesinada por el grupo terrorista. Para Azcueta el Estado peruano vive en un "empate permanente" entre Sendero Luminoso y estos movimientos sociales organizados. Como él mismo afirmó "existimos y coexistimos" (12). Y es que el Perú tiene todavía que definir su modelo de identidad nacional.

Mientras tanto, la población campesina se encuentra sin alternativa ante la situación de violencia que vive el país, si bien se aleja cada vez más de Sendero, al no mostrarse favorable con la táctica terrorista de este grupo guerrillero. De esta manera se da una relación inversamente proporcional: A mayor acción terrorista de Sendero Luminoso menor apoyo popular.

Por su parte, los senderistas están convencidos de ser los portavoces y gérmenes de un nuevo mundo: la patria del presidente Gonzalo. Quieren asumir el liderazgo político y presentarse como la última alternativa de una sociedad que vive en unos niveles de pobreza, desesperación y frustración acuciante. Sendero Luminoso considera que es el único poder que tiene la solución a estos problemas.

CONCLUSIONES

Según lo expuesto, Sendero Luminoso, que se define como marxista-leninista, pensamiento Mao Tse Tung, se desvirtúa en cierta manera de los planteamientos del líder chino, puesto que éste nunca hubiera legitimado una acción represiva continua contra la población campesina, cosa que sí hace Sendero. Sus miembros son fanáticos que se han desprendido de forma total de su persona y no temen morir por la causa, para ellos es un honor.

Tienen una estrategia que se proyecta en la guerra de desgaste, que consiste en multiplicar las acciones de comando, los actos de sabotaje y los atentados, obligando a las Fuerzas Armadas y a la policía a dispersarse en un teatro de operaciones por todo el país, y de esta manera agotar todos sus recursos.

Por ahora lo están consiguiendo. Perú vive una situación cada vez más caótica. Si su objetivo de toma de "poder" es alcanzado, este país se encontraría tan arruinado política, económica y socialmente que serían incapaces

de crear ese "nuevo orden" que ellos propugnan, sobre todo si están aislados internacionalmente.

Por otro lado, el Estado cuenta con las siguientes "armas" para alcanzar la paz:

- Consolidar el papel de las instituciones, fomentar la participación ciudadana, superar la crisis de los partidos políticos y respetar los derechos humanos. Así el pueblo retomaría la confianza perdida en las instituciones.
- O bien, armar a las rondas campesinas que surgen dentro del movimiento popular y acción que motivará a Sendero a tomar sus represalias. Opción que llevaría a una guerra civil más cruenta, si cabe, que la guerra de guerrillas.

Nos inclinamos por el primer planteamiento, aunque resulta muy difícil llevarlo a la práctica por la tremenda convulsión que se vive en el Perú. Para deshacer los conflictos existentes queda el compromiso de la sociedad y del Estado de buscar un futuro mejor para el país... una paz que todos añoran.

NOTAS

- (1) ARCE BORJA, Luis. *Guerra popular en el Perú*, p. 20.
- (2) Sendero Luminoso identifica el término "organismos generados" con "las masas", en oposición a los cuadros partidarios. DEGREGORI, Carlos Iván. *El surgimiento de Sendero Luminoso*, p. 25.
- (3) Debido al alto índice de analfabetismo, Sendero puso especial atención en el magisterio, el estudiantado universitario y los estratos pobres de la sociedad. *Op. cit.*
- (4) De estos 56 estados de emergencia, 46 tenían relación directa con acciones de Sendero.
- (5) Grave error de las Fuerzas Armadas, pues a nivel de violencia, Sendero Luminoso siempre fue superior a los militares. Si éstos se "conformaban" con matar, aquéllos descuartizaban a sus víctimas.
- (6) Algunas fuerzas bloquearon el avance de Sendero Luminoso. Entre ellas, la Confederación Campesina del Perú, el Partido Unificado Mariateguista y la Iglesia surandina, frente al silencio que guarda la Iglesia Ayacuquina.
- (7) Durante esta etapa se produce el asesinato de César López de Silva, Secretario de Asuntos Profesionales del APRA. CHANG RODRIGUEZ, Eugenio. "Sendero Luminoso: Teoría y praxis". *Quehacer*, número 36.
- (8) El artículo 278 de la Constitución peruana establece: "Las Fuerzas Armadas y las fuerzas policiales no son deliberantes". Sin embargo, ellas participan, como vemos, en los organismos de decisión política y contribuyen a diseñar los objetivos nacionales. RUBIO CORREA, Marcial. "Militares y Sendero Luminoso frente al sistema democrático peruano". *Revista de Estudios Políticos*, número 53, septiembre-octubre 1986.
- (9) GRANADOS, Manuel. "El PCP SL: aproximación a su ideología". *Socialismo y pacificación*, marzo 1987.
- (10) DEGREGORI, Carlos Iván. *El surgimiento de Sendero Luminoso*. Ayacucho, 1969-1979. Ed. IEP, p. 186.
- (11) MONTESERIN, Jesús. "El Perú de Sendero Luminoso". *EL PAÍS*, 17 de abril 1992, p. 14.
- (12) AZCUEA, Michel. Conferencia en el Salón de Actos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Madrid, 16 de marzo de 1992.

BIBLIOGRAFIA

- ARCE BORJA, Luis. *Guerra popular en el Perú. El pensamiento Gonzalo*. Bruselas, 1989.
- ARIAS QUINCOT, César. "Sendero, el estalinismo y la sombra de Bujarin". *Socialismo y Pacificación*, número 48, diciembre 1989.
- CHANG RODRIGUEZ, Eugenio. "Sendero Luminoso: Teoría y praxis". *Socialismo y Pacificación*, número 89.
- DEGREGORI, Carlos Iván. *El surgimiento de Sendero Luminoso*. Ayacucho, 1969-1979. Ed. IEP.
- DEGREGORI, Carlos Iván. "Sendero Luminoso: El desafío antioficial". *Revista Nueva Sociedad*, número 90.
- FAVRE, Henry. "Desexorcizando a Sendero". *Quehacer*, número 42.
- GARCIA SAYAN, Diego. "Terrorismo y pacificación en el Perú". *Revista de Estudios Internacionales*, número 90, abril-junio 1990.
- GONZALEZ, Raúl. "De cómo lumberas entiende al Perú de Sendero". *Quehacer*, número 46.
- GONZALEZ, Raúl. "Sendero, cinco años después de Balaúnde". *Quehacer*, número 36.
- GRANADOS, Manuel Jesús. "El PCP-Sendero Luminoso: aproximaciones a su ideología". *Socialismo y Pacificación*, marzo 1987.
- RUBIO CORREA, Marcial. "Militares y Sendero Luminoso frente al sistema democrático peruano". *Revista de Estudios Políticos*, número 53, septiembre-octubre 1986.
- SARDON, José Luis. "La generación de Sendero". *Revista de Debate*, volumen VIII, número 42, diciembre 1986.
- VARIOS AUTORES. SINTESIS 3, septiembre-diciembre 1987. Ed. AIEPI, Madrid, 1987.
- "Esperando a Sendero". *Quehacer*, número 36.
- "Perú ante dos senderos". *Revista Mensaje*, número 336, enero-febrero 1985.
- PRENSA. ADC. EL PAÍS.

COMENTARIOS A LA LEY ORGANICA 1/1992, DE 21 DE FEBRERO, SOBRE PROTECCION DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

FRANCISCO ALONSO PEREZ

Comisario de Policía
Profesor de la Escuela de Policía

INTRODUCCION

El 22 de febrero del presente año fue publicada en el Boletín Oficial del Estado la llamada "Ley de Seguridad Ciudadana", norma que ha sido criticada durante el período de su elaboración legislativa por diversos sectores de la sociedad española a través de diferentes medios de comunicación, sobre todo por la redacción de los artículos 20 y 21, especialmente en lo relativo a la posibilidad de que los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad puedan requerir a los ciudadanos para que les acompañen a dependencias policiales para ser identificados y a las facultades que se conceden a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para la entrada y registro en domicilios, sin necesidad de mandamiento judicial, en aquellos casos que se tenga un conocimiento fundado de que se está cometiendo o se acaba de cometer alguno de los delitos que en materia de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas sanciona el Código Penal.

Las razones que se han alegado en contra de los referidos artículos 20 y 21 se fundamentan principalmente en que tales preceptos suponen un ataque a algunos de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, especialmente el derecho a la libertad y el derecho a la inviolabilidad del domicilio.

Pero la finalidad del presente trabajo no es comentar si la aplicación de esta Ley Orgánica puede representar una violación de los derechos

fundamentales y de las libertades públicas que consagra la Constitución española, sino analizar aquellas cuestiones que pudieran suscitar dificultades de interpretación y contribuir de alguna forma a una aplicación correcta de las disposiciones que contiene.

No obstante, considero conveniente resaltar el ejemplar comportamiento que han observado los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad durante la tramitación de la norma, adoptando de forma general una conducta serena, sin hacer comentarios al respecto para no interferir en la labor del poder legislativo, no obstante resultar especialmente afectados por la referida Ley, pues en definitiva, corresponderá a los funcionarios policiales la aplicación de las disposiciones que se recogen a lo largo de su articulado.

La sociedad española espera que la Policía no se extralimite en el ejercicio de las facultades que le confiere la Ley y, en consecuencia, los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad deben responder a esta confianza de los ciudadanos, ponderando las circunstancias que concurran en cada caso concreto para dar cumplimiento de forma eficaz a la misión que les encomienda el artículo 104 de la Constitución: proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

No debemos olvidar que la Ley lleva la rúbrica "Protección de la Seguridad Ciudadana" y que en el Preámbulo II de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se destaca la consideración de la Policía como un servicio público dirigido a la protección de la comunidad, mediante la defensa del ordenamiento democrático.

En la Exposición de Motivos, tras recordar el artículo 104 de la Constitución, se hace referencia a que las Cortes Generales han tratado de mantener un equilibrio positivo entre libertad y seguridad, habilitando a las autoridades correspondientes para el cumplimiento de sus deberes constitucionales, mediante la aprobación de las Leyes Orgánicas de los estados de alarma, excepción y sitio; sobre derechos y libertades de los extranjeros en España; de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; así como otras leyes especiales como la reguladora del derecho de reunión; sobre Protección Civil, y de Bases sobre Tráfico, Circulación de Vehículos de Motor y Seguridad Vial, incluyéndose medidas de prevención en espectáculos deportivos en la Ley del Deporte.

Con la finalidad de proteger la seguridad ciudadana, se considera necesario establecer el ámbito de responsabilidad de las autoridades

administrativas en materias como la fabricación, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos; concentraciones públicas en espectáculos; documentación personal de nacionales y extranjeros en España; así como regular ciertas actividades de especial interés para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

En definitiva, salvo las cuestiones de carácter novedoso que examinaremos detenidamente a lo largo de su articulado, se pretende regular por Ley determinadas actividades de policía que ya venía realizando la Administración, contenidas en disposiciones de rango inferior.

En el Capítulo II se regulan las actividades relacionadas con armas y explosivos, así como la prohibición de ciertas armas, municiones y explosivos especialmente peligrosos.

Se señalan también las finalidades que deberán tener las medidas de policía que se dicten en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, así como el derecho y el deber de obtener el Documento Nacional de Identidad a partir de los catorce años, regulándose asimismo la expedición del pasaporte y estableciéndose el deber de identificación de los extranjeros que se encuentren en España.

Se faculta al Gobierno para llevar a cabo la regulación de registro documental de las actividades de hospedaje, comercio o reparación de vehículos de motor y compraventa de joyas y metales preciosos, así como someter a restricciones la navegación de embarcaciones de alta velocidad y acordar la necesidad de registro para la fabricación, almacenamiento y comercio de productos que puedan ser utilizados en la elaboración de drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas y otras gravemente nocivas para la salud.

En el Capítulo III se regulan determinadas actuaciones encaminadas al mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana, facultándose a las autoridades para el cierre de establecimientos y evacuación de inmuebles en situaciones de emergencia, así como para limitar la circulación o permanencia en vías o lugares públicos y para el establecimiento de controles para descubrir y detener a los autores de hechos delictivos.

Se regulan las condiciones en que los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán solicitar la identificación de los ciudadanos, así como requerir a quienes no puedan ser identificados a acudir a una dependencia policial para realizar las diligencias de identificación, medida que, como señala la exposición de motivos, no altera el régimen de la figura de

la detención, que sólo podrá realizarse cuando se trate de un sospechoso de haber cometido un delito, y que se contempla en otros ordenamientos de nuestro entorno, como la "Ley de Verificación y Control" de la legislación francesa, que permite la privación de libertad para verificar controles de identidad por un tiempo máximo de cuatro horas.

También se regulan las condiciones en que podrá prescindirse de mandamiento judicial para la entrada y registro en domicilios cuando se trate de delitos relacionados con el narcotráfico.

El Capítulo IV se refiere al régimen sancionador, clasificando las infracciones en muy graves, graves y leves, destacando entre las graves, por su novedad, el consumo en lugares públicos y la tenencia ilícita de drogas tóxicas o estupefacientes. Asimismo, se determinan las sanciones que cabe imponer y las autoridades competentes para ello.

Finalmente, se establece la obligación del Ministerio Fiscal de remitir testimonio de las sentencias absolutorias o autos de sobreseimiento y archivo, cuando los hechos no sean constitutivos de infracción penal, pero sí pudieran constituir infracciones administrativas previstas en esta Ley.

Como veremos a lo largo del articulado, la Ley hace una referencia constante a los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y, conforme al artículo 2.º de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, tienen tal consideración:

a) Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, dependientes del Gobierno de la Nación, esto es, la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía.

b) Los Cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas.

c) Los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales.

Quiere ello decir que las facultades y obligaciones de los agentes a que hace referencia la Ley no sólo corresponden a los integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, sino también a los miembros de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, dentro de los límites de las competencias atribuidas a cada uno de ellos.

ESTRUCTURA Y CONTENIDO

La Ley consta de 39 artículos, distribuidos en cuatro capítulos y algunos de éstos en

secciones, una disposición adicional, una derogatoria y cinco finales.

CAPITULO I:

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1

Tras hacer una referencia a los artículos 149.1.29 y 104 de la Constitución sobre la misión de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, señala que la finalidad de la Ley es, ante todo, asegurar la convivencia ciudadana, erradicar la violencia, utilizar de forma pacífica las vías y lugares públicos y prevenir la comisión de infracciones penales.

Artículo 2

Enumera las autoridades competentes en materia de seguridad:

a) El Ministro del Interior.

b) Los titulares de los órganos superiores y órganos directivos del Ministerio del Interior a los que se atribuya tal carácter, en virtud de disposiciones legales o reglamentarias.

c) Los gobernadores Civiles y los Delegados del Gobierno en Ceuta y en Melilla.

d) Los Delegados del Gobierno en ámbitos territoriales menores de la provincia.

Se hace la salvedad de que las autoridades locales seguirán ejerciendo las facultades que les corresponden, de acuerdo con la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y la legislación de Régimen Local, Espectáculos Públicos y Actividades recreativas, así como de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.

Artículo 3

Señala que corresponden al Ministerio del Interior las competencias en materia de armas y explosivos; espectáculos públicos y actividades recreativas; documentación e identificación personal, y prevención, mantenimiento y establecimiento de la seguridad ciudadana, reguladas en la presente Ley, así como la planificación, coordinación y control de la seguridad de las personas, edificios e instalaciones.

Artículo 4

Establece la obligación de los órganos y agentes del Ministerio del Interior para prestar

el auxilio ejecutivo necesario a cualesquiera otras autoridades públicas que lo requieran para asegurar el cumplimiento de las leyes.

Artículo 5

Dispone que todas las autoridades y funcionarios públicos deberán colaborar con las autoridades mencionadas en el artículo 2 y prestar el auxilio necesario para el cumplimiento de los fines enumerados en el artículo 1.

Se establece igualmente la posibilidad de que las autoridades y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad puedan recabar de los particulares su colaboración en caso necesario y siempre que ello no implique riesgo personal para los ciudadanos, así como el derecho de éstos a ser indemnizados por los daños o perjuicios causados.

Finalmente, se hace mención a la obligación específica de las autoridades públicas y sus agentes de poner en conocimiento de la autoridad judicial o gubernativa aquellos hechos de que tuvieren conocimiento que perturben gravemente la seguridad ciudadana.

MEDIDAS DE ACCION PREVENTIVA Y VIGILANCIA

Sección primera: Armas y Explosivos

Artículo 6

Hace referencia a las competencias exclusivas que la Constitución reconoce a la Administración del Estado en lo relativo al régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos, facultando a las autoridades y servicios correspondientes para efectuar las inspecciones y comprobaciones necesarias en fábricas, talleres, depósitos, comercios y lugares de utilización de armas y explosivos.

Las competencias derivadas de la legislación vigente sobre armas y explosivos corresponden al Cuerpo de la Guardia Civil, conforme se establece en el artículo 12 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Artículo 7

Se faculta al Gobierno para reglamentar las materias y actividades relativas a armas y explosivos en lo referente a la apertura y funcionamiento de fábricas, talleres, depósitos, comercio y lugares de utilización, así como para regular la obligatoriedad de licencias o permisos

para la tenencia y uso de armas de fuego y la prohibición de ciertas armas, municiones y explosivos especialmente peligrosos, haciendo una remisión al artículo 20.2 de la Ley de Inversiones Extranjeras en España.

Esta materia viene regulada fundamentalmente en el Reglamento de Armas, aprobado por Real Decreto 2179/81, de 24 de julio, modificado y completado por diversas disposiciones posteriores.

Sección segunda: Espectáculos públicos y actividades recreativas

Artículo 8

Establece que todos aquellos de carácter público estarán sometidos a las medidas que dicte el Gobierno al objeto de garantizar la seguridad ciudadana, asegurar la pacífica convivencia durante su desarrollo, impedir las actividades prohibidas y fijar las condiciones sobre la venta de localidades y horario de comienzo y terminación. Respecto a los espectáculos deportivos, hace una remisión a las medidas de prevención de la violencia recogidas en el Título IX de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte.

La normativa sobre el desarrollo de estas actividades se contiene fundamentalmente en el Reglamento de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, aprobado por Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto y normas complementarias.

El artículo 78 del mencionado Reglamento dispone que, de acuerdo con las órdenes y directrices de la Dirección de la Seguridad del Estado, las Jefaturas Superiores de Policía y las Comisarias Provinciales y Locales de Policía, así como las Comandancias de la Guardia Civil en los ámbitos territoriales a que, respectivamente, se extiende el ejercicio de sus atribuciones, considerarán los espectáculos y recreos públicos en general como actividades de especial interés policial y harán objeto a los mismos y a los locales en que se celebren los servicios ordinarios de vigilancia, designando al efecto los funcionarios que en cada momento y lugar hayan de encargarse de los mismos. También corresponde la función de vigilancia a las Policías Municipales, bajo las órdenes de las respectivas Autoridades, especialmente en los municipios en que no tengan su sede Fuerzas o Unidades de los Cuerpos de Seguridad del Estado.

Por lo que se refiere más concretamente a los espectáculos deportivos, entre las medidas de prevención de la violencia que se recogen en el Título IX de la Ley del Deporte, podemos señalar, entre otras, las siguientes:

a) Se prohíbe la introducción y exhibición en espectáculos deportivos de pancartas, símbolos, emblemas o leyendas que impliquen una incitación a la violencia.

b) Se prohíbe la introducción en las instalaciones en que se celebren espectáculos deportivos de toda clase de armas e instrumentos arrojadizos utilizables como armas.

c) Está prohibido igualmente la introducción y venta de toda clase de bebidas alcohólicas en las instalaciones en que se celebren competiciones deportivas.

d) Queda prohibido asimismo la introducción de bengalas o fuegos de artificio en las instalaciones mencionadas, impidiéndose la entrada a todas aquellas personas que intenten introducir tales objetos.

Se señala también que las Federaciones deportivas españolas y las Ligas Profesionales deberán instar a los Clubes para el reforzamiento de las medidas de seguridad en los encuentros considerados de alto riesgo, especialmente las relativas a la venta de entradas, la separación de las aficiones rivales en zonas distintas del recinto y el control de acceso para el estricto cumplimiento de las prohibiciones existentes.

Establece la figura del Coordinador de Seguridad en acontecimientos deportivos, enmarcada en la organización policial, que asumirá tareas de dirección, coordinación y organización de los servicios de seguridad con ocasión de espectáculos deportivos.

Sección tercera: Documentación e identificación personal

Artículo 9

Se señala el derecho y el deber de los españoles de obtener el Documento Nacional de Identidad a partir de los catorce años, documento que tendrá suficiente valor para acreditar la identidad de las personas, sin que nadie pueda ser privado del mismo ni siquiera temporalmente, salvo los supuestos establecidos en la ley. En este sentido, el artículo 7 del Decreto 3129/1977 establece que el Ministerio del Interior podrá mediante resolución motivada disponer la retirada,

retención o supresión temporal del pasaporte o Documento Nacional de Identidad para evitar que el afectado pueda salir al extranjero.

En el Documento Nacional de Identidad figurarán la fotografía y firma del titular, así como los datos personales que se determinen reglamentariamente, que no podrán referirse a raza, religión, opinión, ideología, afiliación política o sindical o creencias.

La normativa sobre esta materia se contiene en el Real Decreto 196/1976, de 6 de febrero, cuya última codificación importante se ha llevado a cabo por Real Decreto 1245/1985, de 17 de julio, y otras disposiciones complementarias.

El artículo 12 de la Ley Orgánica 2/1986 dispone que la expedición del Documento Nacional de Identidad será ejercida por el Cuerpo Nacional de Policía, competencia atribuida específicamente a la Comisaría General de Documentación.

Artículo 10

Regula la expedición de pasaportes españoles, que tendrán la misma consideración que el Documento Nacional de Identidad, así como la entrada y salida del territorio nacional de los ciudadanos españoles.

El pasaporte se expedirá a los súbditos españoles, salvo que el solicitante haya sido condenado a penas o medidas de seguridad que lleven consigo la privación o limitación de su libertad de residencia o de movimiento, o cuando la autoridad judicial haya prohibido su expedición o la salida de España al inculcado en un proceso penal.

Podrá ser retirado como consecuencia de las resoluciones judiciales expresadas, en cuyo caso, y en la medida en que el Documento Nacional de Identidad sea documento supletorio del pasaporte, se proveerá a su titular de otro documento, a los solos efectos de identificación.

La expedición de pasaportes, así como el control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros es competencia del Cuerpo Nacional de Policía, a tenor de lo expresado en el artículo 12 de la Ley Orgánica 2/1986.

Esta materia viene regulada en el Real Decreto 3129/1977, de 22 de diciembre, modificado por el Real Decreto 1064/1988, que establece un modelo uniforme de pasaporte para los ciudadanos comunitarios, de acuerdo con las Resoluciones de las Comunidades Europeas.

Artículo 11

Establece la obligación de los extranjeros que se encuentren en territorio nacional de disponer de la documentación que acredite su identidad y el hecho de hallarse legalmente en España, sin que puedan ser privados de esta documentación, salvo en los mismos casos previstos para el Documento Nacional de Identidad.

El régimen del extranjero en España se regula en la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, y normativa complementaria.

El artículo 12 de la Ley Orgánica 2/1986 establece que serán ejercidas por el Cuerpo Nacional de Policía las competencias sobre el control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros, así como las previstas en la legislación sobre extranjería, refugio y asilo, extradición, expulsión, emigración e inmigración.

Sección cuarta: Actividades relevantes para la seguridad ciudadana

Artículo 12

Menciona como actividades de tal naturaleza las de hospedaje, comercio o reparación de objetos usados, alquiler o desguace de vehículos de motor y compraventa de joyas y metales preciosos, que quedan sometidas a actuaciones de registro documental previstas en la normativa vigente.

La Orden del Ministerio del Interior de 2 de noviembre de 1989 regula las modalidades de elaboración de los libros registro y otros documentos de control obligatorios para determinados establecimientos: casas de empeño o préstamo; compraventa de muebles, ropas y objetos usados; comercio de metales preciosos; alquiler de automóviles de turismo sin conductor, y establecimientos dedicados al desguace de vehículos.

Por otra parte, la Orden de 14 de febrero de 1992 contiene diversas normas sobre los libros-registro y parte de entrada de viajeros en establecimientos de hostelería y otros análogos, como campings, apartamentos, "bungalows" y otros alojamientos similares de carácter turístico.

En las disposiciones expresadas se establece la obligatoriedad de llevar un libro-registro en los establecimientos mencionados y cumplir una serie de documentos que deben

presentar en las Comisarias de Policía o Puestos de la Guardia Civil, admitiéndose la posibilidad en el caso de establecimientos de hostelería que los datos contenidos en las hojas-registro sean comunicados a las dependencias policiales mediante FAX, telefónicamente o entregando los soportes magnéticos que contengan la información requerida.

Se establece también la posibilidad de someter a restricciones la navegación de embarcaciones de alta velocidad y la obligación de sus titulares de realizar las actuaciones de registro documental previstas en la normativa vigente.

Finalmente, dispone que el Gobierno podrá acordar la necesidad de registro para la fabricación, almacenamiento y comercio de productos químicos susceptibles de ser utilizados en la elaboración o transformación de drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas y otras gravemente nocivas para la salud.

Por lo que se refiere a los estupefacientes, la Ley 17/1967, de 8 de abril, contiene normas reguladoras sobre el cultivo, fabricación, almacenamiento, transporte, importación, exportación y tránsito de estas sustancias, así como sobre su prescripción, posesión, uso y consumo.

En cuanto a las sustancias y preparados medicinales de carácter psicotrópico, el Real Decreto 2829/1977, de 6 de octubre, regula la fiscalización e inspección de la fabricación de estos productos, así como su distribución, prescripción y dispensación.

Sección quinta: Medidas de seguridad en establecimientos e instalaciones

Artículo 13

Faculta al Ministerio del Interior para ordenar la adopción de medidas de seguridad en establecimientos e instalaciones industriales, comerciales y de servicios, al objeto de prevenir la comisión de hechos delictivos, así como condicionar la apertura de los mismos a la comprobación de la idoneidad y suficiencia de tales medidas.

El Real Decreto 1338/1984, sobre medidas de seguridad en entidades y establecimientos públicos y privados, establece la obligatoriedad de diversas medidas de esta naturaleza en Bancos, Cajas de Ahorro y demás entidades de crédito; en joyerías y platerías; gasolineras; oficinas de farmacia; Administraciones de Lotería y Apuestas Mutuas, y transporte de fondos y valores.

El control de las entidades y servicios privados de seguridad es competencia específica del Cuerpo Nacional de Policía, a tenor de lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley Orgánica 2/1986.

ACTUACIONES PARA EL MANTENIMIENTO Y RESTABLECIMIENTO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

Artículo 14

Dispone que las autoridades competentes podrán dictar las órdenes y prohibiciones necesarias para la consecución de las finalidades previstas en el artículo 1 de la Ley.

Artículo 15

Se faculta a la autoridad competente para acordar el cierre o desalojo de locales o establecimientos, la evacuación de inmuebles o el depósito de explosivos en situaciones de emergencia.

Las situaciones más frecuentes hoy día para ordenar la evacuación de un edificio son las amenazas de bomba. Sobre esta cuestión, el Informe del Letrado del Estado, Jefe del Servicio Jurídico del Ministerio del Interior, sobre orden de desalojo de instalaciones o edificios sobre los que pesa amenaza de bomba, de 28 de enero de 1987, entiende que los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad tienen facultades para adoptar por sí la resolución de proceder al desalojo y subsiguiente registro al producirse una situación de peligro para las personas y bienes, cualquiera que sea el carácter público o privado del local o establecimiento afectado.

La adopción de tal decisión se legitima al amparo del estado de necesidad y en el ejercicio de las facultades que se establecen en el artículo 1.1 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, donde se declara que la seguridad pública es competencia exclusiva del Estado, y en artículo 11.1 de la misma Ley, que señala, entre otras, como funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa.

Añade el informe que el desalojo y registro son técnicamente órdenes administrativas, que como tales son coactivas y ante las que ceden poderes y cualesquiera otros derechos que

podieran ostentar otras personas, incluso autoridades, que quedan obligados a acatarlas, sin que pueda suscitarse conflicto o cuestión de competencias, pues ésta queda atribuida en estas situaciones a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Artículo 16

Señala que por las autoridades a que se refiere la Ley se adoptarán las medidas necesarias para proteger la celebración de reuniones o manifestaciones y espectáculos públicos, facultándolas para suspender los espectáculos y disponer el desalojo de los locales y el cierre provisional de los establecimientos cuando se produzcan graves alteraciones de la seguridad.

Dichas autoridades, por medio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, podrán disolver las reuniones en lugares de tránsito público y las manifestaciones, en los casos previstos en el artículo 5 de la Ley Orgánica 9/1983, reguladora del derecho de reunión.

El precepto mencionado establece que la autoridad gubernativa suspenderá y, en su caso, procederá a disolver las reuniones y manifestaciones:

a) Cuando se consideren ilícitas conforme a las leyes penales (las que se celebren con el fin de cometer algún delito y aquellas a las que concurren personas con armas, artefactos explosivos u objetos contundentes o de cualquier otro modo peligrosos).

b) Cuando se produzcan alteraciones del orden público, con peligro para las personas y bienes.

c) Cuando se hiciere uso de uniformes paramilitares.

El artículo 169 del Código Penal castiga a los promotores o directores de cualquier reunión o manifestación que no la disolvieren en el acto a requerimiento de la autoridad o sus agentes y a los que celebraren o intentaren celebrar una reunión o manifestación que hubiese sido expresamente prohibida o disuelta, así como a los meros asistentes a una reunión o manifestación que no se retiraren de ella a requerimiento de la autoridad o sus agentes.

Por último, el artículo que comentamos faculta a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo las órdenes de la autoridad competente, para disolver las concentraciones de vehículos en las vías públicas y retirar aquellos que dificultaran la circulación.

Artículo 17

Dispone que antes de llevar a efecto las medidas expresadas en los artículos precedentes las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad deberán avisar a las personas afectadas.

No obstante, en el caso de que se produzcan alteraciones de la seguridad ciudadana con armas u otros medios violentos, se establece que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán disolver la reunión o manifestación o retirar los vehículos u obstáculos sin previo aviso.

Finalmente, se señala la obligación de los empleados de empresas privadas de vigilancia y seguridad de colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad cuando las acciones se desarrollen en los locales o establecimientos donde presten servicio.

La derogada Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959 contemplaba una regulación distinta para la disolución de las reuniones ilegales o manifestaciones no autorizadas, al exigir que se intimara por tres veces consecutivas a los reunidos o manifestantes, con intervalos de tiempo suficiente, salvo cuando la manifestación revistiera carácter tumultuario, en que bastaba un solo toque de atención, pero no se requería intimidación cuando la fuerza hubiere sido atacada por los manifestantes.

Resulta significativo señalar que a lo largo del articulado de la Ley de Orden Público se contemplan expresiones como "actos contrarios al orden público", "alteraciones y perturbaciones del orden público", "fuerzas encargadas del mantenimiento del orden público", que también se recogen en el Código Penal vigente cuando regula los delitos de desórdenes públicos, pero que no menciona la vigente Ley Orgánica 1/1992 y que sustituye por "alteraciones de la seguridad ciudadana" y otras similares.

La Constitución española no menciona tampoco el concepto de orden público, sino que se refiere a la seguridad ciudadana, y ello es así porque el concepto de orden público en España llevaba aparejada en épocas anteriores la idea de mantenimiento del orden autoritario, razón por la que se prefirió utilizar el término "seguridad ciudadana".

El concepto de seguridad ciudadana en sentido amplio puede definirse como una situación social en la que no existen riesgos o peligros para los ciudadanos, es decir, que éstos pueden ejercitar libremente todos y cada uno de los derechos y libertades que reconoce la Constitución.

Artículo 18

Faculta a los agentes de la autoridad para realizar las comprobaciones necesarias para impedir que en las vías, lugares y establecimientos públicos se porten o utilicen ilegalmente armas, procediendo a su ocupación, incluso de las que se lleven con licencia o permiso, cuando fuera necesario para prevenir la comisión de cualquier delito o exista peligro para la seguridad de las personas o de las cosas.

La Ley de Orden Público también facultaba a las autoridades gubernativas o a sus agentes para realizar las comprobaciones personales necesarias a fin de que no se tuvieran armas para cuyo uso se careciera de licencia, así como para ocupar temporalmente las que llevarán con licencia, con fines preventivos.

Artículo 19

Por el especial interés que tiene para los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se transcribe literalmente su contenido.

1. Los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán limitar o restringir, por el tiempo imprescindible, la circulación o permanencia en vías o lugares públicos en supuestos de alteración del orden, la seguridad ciudadana o la pacífica convivencia, cuando fuere necesario para su restablecimiento. Asimismo podrán ocupar preventivamente los efectos o instrumentos susceptibles de ser utilizados para acciones ilegales, dándoles el destino que legalmente proceda.

Se faculta a los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para limitar o restringir la circulación o permanencia en vías o lugares públicos cuando fuere necesario para el restablecimiento de la seguridad ciudadana, así como para ocupar preventivamente los efectos o instrumentos que puedan ser utilizados para acciones ilegales.

Es de destacar que el precepto se refiere a los "agentes", sin que se precise, en consecuencia, la autorización expresa de las autoridades competentes. La razón de ello es que se trata de actuaciones urgentes, pues el propio precepto menciona "cuando fuere necesario" para el restablecimiento del orden o la seguridad ciudadana. De todas formas, habrá que estar a lo que ordene al respecto el Jefe de la Unidad que intervenga en cada caso, quien por supuesto estará en contacto con la autoridad gubernativa.

2. Para el descubrimiento y detención de los partícipes en un hecho delictivo causante de grave alarma social y para la recogida de los instrumentos, efectos o pruebas del mismo, se podrán establecer controles en las vías, lugares o establecimientos públicos, en la medida indispensable a los fines de este apartado, al objeto de proceder a la identificación de las personas que transiten o se encuentren en ellos, al registro de los vehículos y al control superficial de los efectos personales con el fin de comprobar que no se portan sustancias o instrumentos prohibidos o peligrosos. El resultado de la diligencia se pondrá de inmediato en conocimiento del Ministerio Fiscal.

Se regula por ley el establecimiento de controles en vías, lugares y establecimientos públicos para el descubrimiento y detención de los partícipes en un hecho delictivo que cause grave alarma social, mediante la identificación de las personas, el registro de vehículos y el control superficial de efectos personales, estableciéndose la obligación de dar cuenta del resultado al Ministerio Fiscal.

Se legaliza definitivamente el establecimiento de controles, si bien una interpretación literal del mismo nos lleva a la conclusión de que únicamente podrán realizarse ante la comisión de hechos delictivos que causen grave alarma social.

El Tribunal Constitucional ya se había pronunciado sobre la legitimación de estas actuaciones policiales. Así, mediante auto de 28 de enero de 1991, reconoce el derecho de la Policía a cachear a las personas, aun cuando no existan previos indicios de infracción, enmarcando dicha acción policial en el curso de la actividad preventiva e indagatoria de hechos delictivos. El auto contiene los siguientes razonamientos:

"El derecho a la libertad y como contrapartida a no ser privado de ella sino en los casos y en la forma establecida por la ley, no puede entenderse afectado por las diligencias policiales de cacheo e identificación, pues aun cuando estas diligencias inevitablemente comportan molestias, su realización y consiguiente inmovilización del ciudadano durante el tiempo imprescindible para su práctica, supone para el afectado un sometimiento no ilegítimo desde la perspectiva constitucional a las normas

de policía, sometimiento al que incluso puede verse obligado, sin la previa existencia de indicios de infracción contra su persona, en el curso de la actividad preventiva e indagatoria de hechos delictivos que a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado incumbe, a tenor de lo dispuesto en el artículo 11 y 12 de la Ley 2/1986, de 13 de marzo.

Esta momentánea paralización de la actividad cotidiana del ciudadano no entraña una privación de la libertad ni atenta contra su derecho de libre circulación, que quedan intactos, tras la práctica de dichas medidas policiales, siempre que éstas se realicen por los funcionarios legalmente autorizados y durante el tiempo mínimo imprescindible para cumplir el fin que persiguen."

Artículo 20

Analizaremos también detenidamente cada uno de los apartados de este polémico artículo, dada la importancia que tiene desde el punto de vista policial.

"1. Los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán requerir en el ejercicio de sus funciones de indagación o prevención, la identificación de las personas y realizar las comprobaciones pertinentes en la vía pública o en el lugar donde se hubiere hecho el requerimiento, siempre que el conocimiento de la identidad de las personas requeridas fuere necesario para el ejercicio de las funciones de protección de la seguridad que a los agentes encomienda la presente Ley y la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad."

Se faculta a los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para requerir la identificación de las personas y realizar las comprobaciones pertinentes cuando fuere necesario para el ejercicio de las funciones de protección de la seguridad que les encomienda esta Ley y la Ley Orgánica 2/1986.

Al igual que en el artículo anterior están facultados directamente los agentes para realizar estas diligencias de identificación y comprobación, pero no debemos olvidar que el precepto habla de aquellos casos necesarios en relación con las funciones que en materia de seguridad tienen atribuidas en las normas legales men-

cionadas. Quiere ello decir que no sería legítimo requerir indiscriminadamente la documentación a los ciudadanos, sin motivo alguno que lo justifique.

"2. De no lograrse la identificación por cualquier medio, y cuando resulte necesario a los mismos fines del apartado anterior, los agentes, para impedir la comisión de un delito o falta, o al objeto de sancionar una infracción, podrán requerir a quienes no pudieran ser identificados a que les acompañen a dependencias próximas y que cuenten con medios adecuados para realizar las diligencias de identificación, a estos solos efectos y por el tiempo imprescindible."

Se contempla la posibilidad de requerir a quienes no pudieran ser identificados a que acompañen a los agentes a dependencias policiales para verificar las diligencias de identificación, pero por el tiempo imprescindible y sólo para impedir la comisión de una infracción penal o al objeto de sancionar una infracción.

La primera cuestión que se plantea es la siguiente: ¿Qué tipo de documentación será válida para verificar la identidad de las personas?

Si interpretamos la redacción del precepto en un sentido estricto únicamente serían válidos, respecto a los españoles, el Documento Nacional de Identidad, Pasaporte o documento que reglamentariamente se establezca en los términos de los Acuerdos internacionales suscritos por España, a tenor de lo dispuesto en los artículos 9.1 y 10.1 de la presente Ley, y respecto a los extranjeros, la documentación que acredite su identidad (Pasaporte, Título de viaje, o Documento Nacional de Identidad, cédula de identificación o cualquier otro documento que acredite su identidad y que se considere válido para la entrada en territorio español, en virtud de los Convenios Internacionales en los que España sea parte), conforme se deduce del artículo 11 de esta Ley Orgánica.

Con relación a los extranjeros, entiendo que habría que incluir también aquellos documentos de identidad que expiden las Autoridades del Ministerio del Interior: Tarjetas de Residencia, de estudiante, documentos de viaje o identidad de asilados y refugiados y otros de la misma naturaleza.

Pero, ¿qué ocurre cuando se trate de otro tipo de documentación, como puede ser el Permiso de Conducir o documentos de identidad de Funcionarios, militares u otros similares?

Entiendo que en estos casos la cuestión es delicada y habrá que actuar analizando las circunstancias que concurren en cada caso concreto. De todas formas, la Ley habla "de no lograrse la identidad por cualquier medio", por lo que antes de requerir a un ciudadano para que acompañe a los agentes a una dependencia policial a efectos de verificar su identidad, habrá que agotar todos los medios que puedan servir para identificar a la persona o personas requeridas.

Finalmente, el traslado a las dependencias policiales a efectos de identificación sólo podrá llevarse a cabo para impedir la comisión de un delito o para sancionar una infracción. En este sentido, el artículo 12 del Decreto 196, de 6 de febrero, reformado por el Real Decreto 1245/1985, de 17 de julio, prevee que todas las personas obligadas a obtener el DNI lo están también a exhibirlo cuando fueran debidamente requeridas para ello por la autoridad o sus agentes, sin perjuicio de poder demostrar su identidad por cualquier otro medio si no lo llevaran consigo, y el artículo 17 del referido Decreto, modificado parcialmente por el Decreto 2002 de 20 de julio de 1979, sanciona con multa de 1.000 a 10.000 pesetas a quienes no exhibieran el DNI ante quienes tengan el deber de hacerlo.

En la propia Exposición de Motivos de la Ley se aclara que este requerimiento a los ciudadanos para trasladarse a una dependencia policial no debe ser considerado como detención, que sólo tendrá lugar cuando se trate de un sospechoso de haber cometido un delito y no por imposibilidad de identificación.

"3. En las dependencias a que se hace referencia en el apartado anterior se llevará un Libro-Registro en el que se harán constar las diligencias de identificación realizadas en aquéllas así como los motivos y duración de las mismas, y que estará en todo momento a disposición de la autoridad judicial competente y del Ministerio Fiscal. No obstante lo anterior, el Ministerio del Interior remitirá periódicamente extracto de las diligencias de identificación al Ministerio Fiscal."

Como requisito de carácter formal se exige la obligatoriedad de llevar en las dependencias policiales un Libro-Registro, donde se harán constar las diligencias de identificación realizadas y los motivos y duración de las mismas, el cual estará siempre a disposición de la autoridad judicial y del Ministerio Fiscal.

"4. En los casos de resistencia o de negativa infundada a identificarse o a realizar voluntariamente las comprobaciones o prácticas de identificación, se estará a lo dispuesto en el Código Penal y en la Ley de Enjuiciamiento Criminal."

El precepto hace una remisión a los artículos 231.2.º (atentado), cuando se tratare de resistencia grave, 237 (resistencia y desobediencia), en los supuestos de resistencia no grave o desobediencia grave, y 570.2.º (desobediencia leve), todos ellos del Código Penal, que serían de aplicación en atención a las circunstancias que concurrieran en cada caso concreto, así como a los artículos 492.1.º y 495 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, de aplicación en aquellos casos en que proceda la detención. También hay que tener en cuenta la falta prevista en el artículo 571 del Código Penal que sanciona con multa a los que ocultaren su verdadero nombre, vecindad, estado o domicilio a la autoridad o funcionario público que se lo preguntare en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 21

Al igual que los dos artículos precedentes, conviene estudiar separadamente cada uno de los cuatro apartados que contiene este precepto, que también ha sido objeto de duras críticas por algunos sectores de la sociedad.

"1. Los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad sólo podrán proceder a la entrada y registro en domicilio en los casos permitidos por la Constitución y en los términos que fijen las leyes."

El artículo 18.2 de la Constitución española consagra el derecho a la inviolabilidad del domicilio, añadiendo a continuación los tres supuestos en que se permite la entrada o registro: consentimiento del titular, flagrante delito y resolución judicial.

"2. A los efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, será causa legítima para la entrada y registro en domicilio por delito flagrante el conocimiento fundado por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que les lleve a la constancia de que se está cometiendo o se acaba de cometer alguno de los delitos que, en materia de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, castiga el

Código Penal, siempre que la urgente intervención de los agentes sea necesaria para impedir la consumación del delito, la huida del delincuente o la desaparición de los efectos o instrumentos del delito."

Extiende el concepto de delito flagrante al conocimiento fundado por parte de los agentes policiales de que se está cometiendo o se acaba de cometer alguno de los delitos que en materia de narcotráfico castiga el Código Penal.

El tipo legal del delito de tráfico ilegal de drogas se contiene en el artículo 344 del Código Penal, que sanciona como conductas prohibidas el realizar actos de cultivo, elaboración o tráfico, así como el promover, favorecer o facilitar el consumo ilegal de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, o el poseerlas con los fines expresados, pero deja fuera de sanción penal la tenencia para el consumo.

Pero el precepto que comentamos exige el conocimiento fundado de que se está realizando o se acaba de realizar alguna de las conductas mencionadas en el artículo 344 del Código Penal, por lo que no procedería la entrada y registro por simples sospechas o informaciones que no tengan un fundamento razonable.

Además, existe otro requisito y es que sea necesaria la urgente intervención de los agentes para impedir la consumación del delito, la huida del delincuente o la desaparición de los efectos o instrumentos del delito, por lo que si no concurre alguna de estas circunstancias habría que solicitar previamente el correspondiente mandamiento a la autoridad judicial competente.

Con respecto a la consumación, hay que señalar que el Tribunal Supremo considera que el tráfico ilegal de drogas es un delito de consumación anticipada, no siendo posible en principio ni la tentativa ni la frustración, aunque en aisladas sentencias se han aceptado formas imperfectas de ejecución, en el caso del comprador-trafficante que no ha accedido a ninguna forma de disponibilidad de la droga (Sents. de 2-6-87 y 6-4-88).

Cuando concurren los requisitos expresados se entiende legítima no sólo la entrada, sino el subsiguiente registro en el domicilio, registro que, al no exigir mandamiento de la autoridad judicial por entender la Ley que en estos casos se trata de un delito flagrante, sería conveniente que se realizara en presencia de dos testigos para una mayor garantía de los funcionarios actuantes.

"3. Será causa legítima suficiente para la entrada en domicilio la necesidad de evitar daños inminentes y graves a las personas y a las cosas, en supuestos de catástrofe, calamidad, ruina inminente u otros semejantes de extrema y urgente necesidad.

En tales supuestos, y para la entrada en edificios ocupados por organismos oficiales o entidades públicas, no será necesario el consentimiento de la autoridad o funcionario que los tuviere a su cargo."

La entrada en domicilio en casos de urgente y extrema necesidad está amparada por la circunstancia eximente número 7 del Código Penal: "lesionar un bien jurídico de otra persona para evitar un mal propio o ajeno, siempre que el mal causado no sea mayor que el que se trata de evitar", pero para una mayor seguridad jurídica de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se autoriza expresamente por Ley Orgánica.

Hay que aclarar que, a diferencia del número anterior, en este precepto se autoriza la entrada en el domicilio, pero en ningún caso el registro.

La derogada Ley de Orden Público facultaba también a las autoridades gubernativas o a sus agentes para entrar en el domicilio de una persona "cuando fuere necesario hacerlo para auxiliar a las personas o evitar daños inminentes en las cosas"

En el párrafo segundo se añade que cuando fuere necesaria la entrada en edificios públicos por las razones de urgencia expresadas, no se exigirá el consentimiento de la autoridad o funcionario que los tenga a su cargo, por lo que los agentes podrán penetrar en los mismos por propia autoridad.

Dado que no se menciona expresamente a la autoridad o sus agentes, hay que entender que en los supuestos indicados, por tratarse además de un estado de necesidad, se legitima la entrada en el domicilio a cualquier persona.

"4. Cuando por las causas previstas en el presente artículo las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad entrasen en un domicilio, remitirán sin dilación el acta o atestado que redactaren a la autoridad judicial competente."

Se establece la obligatoriedad de remitir urgentemente el acta o atestado a la autoridad judicial competente.

Artículo 22

Se faculta a las autoridades competentes para la imposición de multas coercitivas para obtener el cumplimiento de las órdenes dictadas, en los términos del artículo 107 de la Ley de Procedimiento Administrativo, dando previamente un plazo suficiente para cumplir lo dispuesto, transcurrido el cual, se podrá proceder a la imposición de las multas que, en principio, no excederán de 25.000 pesetas.

El artículo 107 de la Ley de Procedimiento Administrativo establece:

"1. Cuando así lo autoricen las leyes, y en la proporción y cuantía que éstas determinen, la Administración podrá, para la ejecución de determinados actos, imponer multas coercitivas, reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado, en los siguientes supuestos:

- a) Actos personalísimos en que no proceda la compulsión directa sobre la persona del obligado.
- b) Actos en que, precediendo la compulsión, la Administración no la estimara conveniente.
- c) Actos cuya ejecución pueda el obligado encargar a otra persona.

2. La multa coercitiva será independiente de las que puedan imponerse en concepto de sanción y compatibles con ella."

REGIMEN SANCIONADOR

Sección primera: Infracciones

Se clasifican las infracciones a la seguridad ciudadana en muy graves, graves y leves.

Artículo 23

Enumera las infracciones graves:

- a) La fabricación, reparación, almacenamiento, comercio, adquisición o enajenación, tenencia o utilización de armas prohibidas o explosivos no catalogados; de armas reglamentarias o explosivos catalogados careciendo de la documentación o autorización requeridos o excediéndose de los límites permitidos, cuando tales conductas no sean constitutivas de infracción penal.
- b) La omisión o insuficiencia en la adopción o eficacia de las medidas o precauciones obli-

en lugares, vías, establecimientos o transportes públicos, así como la tenencia, aunque no estuviera destinada al tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, siempre que no constituya infracción penal, así como el abandono en los sitios mencionados de útiles o instrumentos utilizados para su consumo.

En el párrafo segundo se establece la posibilidad de suspender las sanciones por estas infracciones si el responsable se somete a un tratamiento de deshabitación en un centro acreditado, en la forma y por el tiempo que reglamentariamente se determine.

Algunos países de nuestro entorno incriminan penalmente la mera tenencia de droga, habiendo recomendado el Consejo de Europa que en los casos en que la legislación imponga a los usuarios una sanción penal se suspenda su ejecución, sustituyéndola por un tratamiento terapéutico.

Pero el Código Penal español sanciona sólo la tenencia de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas con fines de cultivo, elaboración, tráfico o promoción, dejando fuera de sanción penal la posesión para el consumo.

La sociedad española se encontraba muy sensibilizada por el consumo de drogas en lugares públicos, así como por el abandono en los mismos de jeringuillas y otros utensilios utilizados por los toxicómanos, no sólo por la conducta en sí misma, sino además por el peligro que supone para los niños y ciudadanos en general, sobre todo en orden a la posibilidad de transmisión de enfermedades contagiosas.

Esta situación dio lugar, con anterioridad a la promulgación de esta Ley, a que por parte de algunos Ayuntamientos se dictaran bandos sancionando estas conductas.

Así, el Bando dictado por el Alcalde del Ayuntamiento de Madrid en fecha 4 de octubre de 1991 establecía:

"1.º Como medida de protección a la salud y salvaguarda de la convivencia ciudadana, se prohíbe el consumo de drogas en lugares públicos como calles, jardines, paseos, parques, plazas y cualesquiera otros destinados a la convivencia ciudadana y al esparcimiento público. El incumplimiento de esta medida será sancionado con arreglo a lo establecido en la legislación sanitaria aplicable.

2.º Las personas que arrojen o abandonen en vías y lugares públicos jeringuillas o cualquier otro material

utilizado para el consumo de droga, serán sancionadas con multa, en la cuantía prevista por la Ordenanza General de Protección del Medio Ambiente.

3.º Los miembros de la Policía Municipal velarán por el cumplimiento de este Bando."

Con fecha 12 de marzo de 1992, ante la entrada en vigor de la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana, el Alcalde del Ayuntamiento de Madrid dictó un Decreto dejando sin efecto el Bando de 4 de octubre de 1991.

Este artículo 25 no sólo sanciona como infracción grave a la seguridad ciudadana el consumo en lugares públicos de drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas, sino también el abandono en los sitios mencionados de los útiles o instrumentos utilizados por los toxicómanos y, como novedad, la tenencia ilícita de estas sustancias, aunque no esté destinada al tráfico.

Peró, ¿qué debemos entender por tenencia ilícita no destinada al tráfico?

España tiene suscritos tres convenios internacionales relativos a estupefacientes y sustancias psicotrópicas:

a) El Convenio Unico de las Naciones Unidas de 30 de marzo de 1961, sobre estupefacientes, que limita el uso de estas sustancias para fines científicos y médicos.

b) El Convenio de Viena sobre sustancias psicotrópicas de 1971, que exige licencia para fabricar, comerciar o distribuir estos productos.

c) El Convenio de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 19 de diciembre de 1988, que complementa las medidas previstas en los convenios anteriores, con el fin de enfrentarse a la magnitud y difusión del tráfico ilícito y sus graves consecuencias.

Aparte de estas normas de carácter internacional, que forman parte del ordenamiento interno al haber sido publicados oficialmente en el Boletín Oficial del Estado, conforme establece el artículo 96 de la Constitución, la posesión, uso y consumo de productos estupefacientes se regula en la Ley 17/1967, de 8 de abril. Con respecto a las sustancias y preparados medicinales psicotrópicos, su distribución, prescripción y dispensación se contiene en el Real Decreto 2829/1977, de 6 de octubre.

En las disposiciones mencionadas se exige autorización del Servicio de Control de Estupefacientes y Psicotrópicos, dependiente de

la Dirección General de Farmacia, para la posesión de estas sustancias, así como su dispensación en las oficinas de farmacia mediante prescripción en receta médica.

En consecuencia, habrá que entender como tenencia ilícita la posesión de estos productos sin la preceptiva autorización administrativa o incumpliendo las formalidades establecidas.

Artículo 26

Enumera las infracciones leves:

a) El incumplimiento de la obligación de obtener la documentación personal.

b) La negativa a entregar la documentación personal cuando hubiere sido acordada su retirada o retención.

c) La omisión o la insuficiencia de medidas para garantizar la conservación de las documentaciones de armas o explosivos, así como la falta de denuncia de la pérdida o sustracción de tales documentaciones.

d) La admisión de menores en establecimientos públicos o en locales de espectáculos, cuando esté prohibida, y la venta o servicio de bebidas alcohólicas a los mismos.

e) El exceso en los horarios establecidos para la apertura de establecimientos y la celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas.

f) Las irregularidades en la cumplimentación de los registros prevenidos en las actividades con trascendencia para la seguridad ciudadana y la omisión de los datos o comunicaciones obligatorios dentro de los plazos establecidos.

g) La exhibición de objetos peligrosos para la integridad física de las personas con la finalidad de causar intimidación.

h) Desobedecer los mandatos de la autoridad o de sus agentes, dictados en directa aplicación de lo dispuesto en la presente Ley, cuando ello no constituya infracción penal.

i) Alterar la seguridad colectiva u originar desórdenes en las vías, espacios o establecimientos públicos.

j) Todas aquellas que, no estando calificadas como graves o muy graves, constituyan incumplimiento de las obligaciones o vulneración de las prohibiciones establecidas en la presente Ley o en Leyes especiales relativas a la seguridad ciudadana, en las reglamentaciones específicas o en las normas de policía dictadas en ejecución de las mismas.

Artículo 27

Establece que las infracciones leves prescriben a los tres meses, las graves al año y las muy graves a los dos años.

Sección segunda: Sanciones

Artículo 28

Enumera las sanciones que pueden imponerse por la comisión de las infracciones previstas en los artículos anteriores:

a) Multa de 5.000.001 pesetas a 100.000.000 de pesetas para infracciones muy graves. De 50.001 pesetas a 5.000.000 de pesetas para infracciones graves. De hasta 50.000 pesetas para infracciones leves.

b) Retirada de las armas y de las licencias o permisos correspondientes.

c) Incautación de los instrumentos o efectos utilizados para la comisión de las infracciones, y, en especial, de las armas, de los explosivos, de las embarcaciones de alta velocidad o de las drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas.

Así pues, las drogas, estupefacientes y psicotrópicos deberán siempre incautarse, aunque se trate de tenencia para el consumo, al amparo de lo establecido en esta Ley.

d) Suspensión temporal de las licencias o autorizaciones o permisos desde seis meses y un día a dos años para infracciones muy graves, y hasta seis meses para las infracciones graves en el ámbito de las materias reguladas en el Capítulo II de esta Ley, es decir en las medidas relativas a acción preventiva y vigilancia.

e) Clausura de las fábricas, locales o establecimientos, desde seis meses y un día a dos años por infracciones muy graves y hasta seis meses por infracciones graves, en el ámbito de las materias reguladas en el Capítulo II de esta Ley.

Se señala también que en casos graves de reincidencia, la suspensión y clausura a que se refieren los dos apartados anteriores podrán ser de dos años y un día hasta seis años por infracciones muy graves y hasta dos años por infracciones graves.

Con especial referencia a las infracciones previstas en el artículo 25 (consumo de estupefacientes en lugares públicos, tenencia ilícita de estas sustancias y abandono de los útiles o instrumentos utilizados para el consumo), se establece que podrán ser sancionadas además

con la suspensión de conducir vehículos de motor hasta tres meses y con la retirada del permiso o licencia de armas, reiterando nuevamente la obligación de intervenir en todo caso las drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas.

Con respecto a los extranjeros, se contempla la posibilidad de sustituir las infracciones graves o muy graves que correspondan por la expulsión del territorio nacional, de acuerdo con lo previsto en la legislación sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.

Según el artículo 26.1 de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, los extranjeros podrán ser expulsados de España por resolución del Director de la Seguridad del Estado cuando incurran en alguno de los siguientes supuestos:

a) Encontrarse ilegalmente en territorio español, por no haber obtenido la prórroga de estancia o, en su caso, el permiso de residencia, cuando fueran exigibles.

b) No haber obtenido permiso de trabajo y encontrarse trabajando, aunque cuente con permiso de residencia válido.

c) Estar implicados en actividades contrarias al orden público o a la seguridad interior o exterior del Estado o realizar cualquier tipo de actividades contrarias a los intereses españoles o que puedan perjudicar las relaciones de España con otros países.

d) Haber sido condenados, dentro o fuera de España, por una conducta dolosa que constituya en nuestro país delito sancionado con pena privativa de libertad superior a un año, salvo que sus antecedentes penales hubieran sido cancelados.

e) Incurrir en demora u ocultación dolosa o falsedad grave en la obligación de poner en conocimiento del Ministerio del Interior las circunstancias relativas a su situación, de acuerdo con el artículo 14 (cambios de nacionalidad, de domicilio, de trabajo, etc., de los extranjeros residentes).

f) Carecer de medios lícitos de vida, ejercer la mendicidad o desarrollar actividades ilegales.

En los supuestos de los apartados a), c) y f) podrá procederse a la detención del extranjero e interesando del Juez de Instrucción en el plazo de setenta y dos horas su internamiento en un centro que no tenga carácter penitenciario, mientras se sustancia el expediente de expulsión, sin que el internamiento pueda exceder de cuarenta días.

También podrán adoptarse como medidas cautelares:

a) La de presentación periódica ante las autoridades competentes.

b) De residencia obligatoria en determinado lugar.

Por último, el artículo 25 que comentamos dispone, que las sanciones por infracciones leves prescribirán al año, por infracciones graves a los dos años y por las muy graves a los cuatro años.

Artículo 29

Señala las autoridades competentes para imponer las sanciones enumeradas en el artículo anterior:

a) El consejo de Ministros para imponer cualquiera de las sanciones por infracciones muy graves, graves y leves.

b) El Ministro del Interior para imponer multas de hasta 50.000.000 de pesetas, y cualesquiera de las restantes sanciones por infracciones muy graves, graves o leves.

c) Los titulares de los órganos a que se refiere el artículo 2.b) de esta Ley (órganos superiores y directivos del Ministerio del Interior a los que se les atribuya competencias en materia de seguridad) para imponer multas de hasta 10.000.000 de pesetas y cualquiera de las restantes sanciones previstas, por infracciones muy graves, graves o leves.

d) Los Gobernadores Civiles y los Delegados del Gobierno en Ceuta y Melilla, para imponer multas de hasta 1.000.000 de pesetas, las sanciones previstas en los apartados b) y c) del artículo anterior y la suspensión temporal de las licencias o autorizaciones de hasta seis meses de duración, por infracciones graves o leves.

e) Los Delegados del Gobierno en ámbitos territoriales menores que la provincia, para imponer multas de hasta 100.000 pesetas, y las sanciones previstas en los apartados b) y c) del artículo anterior, por infracciones graves o leves.

Se establece a continuación que por infracciones graves o leves en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, tenencia ilícita y consumo público de drogas y por las infracciones leves tipificadas en los apartados g), h), i) y j) del artículo 26, los Alcaldes serán competentes, previa audiencia de la Junta Local de Seguridad, para imponer las sanciones de suspensión de las autorizaciones o permisos que hubieran concedido los municipios y de multa en las cuantías máximas siguientes:

- Municipios de más de 500.000 habitantes, de hasta 1.000.000 de pesetas.
- Municipios de 50.000 a 500.000 habitantes, de hasta 100.000 pesetas.
- Municipios de 20.000 a 50.000 habitantes, de hasta 50.000 pesetas.
- Municipios de menos de 20.000 habitantes, de hasta 25.000 pesetas.

Cuando no concurren las circunstancias previstas los Alcaldes pondrán los hechos en conocimiento de las autoridades competentes o, previa la sustanciación del oportuno expediente, propondrán la imposición de las sanciones que correspondan.

Artículo 30

Establece que las respectivas normas reglamentarias podrán determinar, dentro de los límites establecidos por la presente Ley, la cuantía de las multas y la duración de las sanciones temporales, teniendo en cuenta la gravedad de las mismas, la cuantía del perjuicio causado y su posible trascendencia para la prevención, mantenimiento o restablecimiento de la seguridad ciudadana.

Idénticos criterios tendrán en cuenta las autoridades sancionadoras, atendiendo además al grado de culpabilidad, reincidencia y capacidad económica del infractor, para concretar las sanciones que proceda imponer y, en su caso, para graduar la cuantía de las multas y la duración de las sanciones temporales.

Sección tercera: Procedimiento

Artículo 31

Establece que para la imposición de las sanciones previstas en la Ley es preceptivo incoar el correspondiente procedimiento, que se sustanciará conforme a los principios de audiencia del interesado, economía, celeridad y sumariedad, y de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo.

Señala también como autoridades competentes para ordenar la instrucción de los expedientes sancionadores las relacionadas en el artículo 2 de la Ley, dentro de sus respectivos ámbitos territoriales.

Artículo 32

Conforme al principio "nom bis idem", dispone que no podrán imponerse sanciones penales y administrativas por los mismos hechos.

Añade que cuando las conductas a que se refiere la presente Ley pudieran revestir caracteres de infracción penal, se remitirán los antecedentes necesarios al Ministerio Fiscal, lo cual no impedirá la tramitación de expedientes sancionadores por los mismos hechos. No obstante, la resolución definitiva del expediente sólo podrá producirse cuando sea firme la resolución recaída en el ámbito penal, quedando hasta entonces interrumpido el plazo de prescripción.

Finalmente, se establece que las medidas cautelares adoptadas por las autoridades sancionadoras antes de la intervención judicial podrán mantenerse en vigor mientras no se pronuncie al respecto la autoridad judicial.

Artículo 33

Señala la obligación del Ministerio Fiscal, cuando se acordase el sobreseimiento o el archivo de las actuaciones en el proceso penal, de remitir a la autoridad sancionadora copia de la resolución y de los particulares que estime necesarios en el supuesto de que los hechos pudieran ser objeto de sanción administrativa conforme a lo previsto en esta Ley.

Artículo 34

Establece que en los supuestos a que se refieren los dos artículos anteriores, la autoridad sancionadora quedará vinculada por los hechos declarados probados en la vía judicial.

Artículo 35

Contempla la posibilidad de nombrar instructor y secretario para la instrucción del procedimiento sancionador, conforme a lo establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo, o bien encomendar la incoación del mismo a la unidad administrativa correspondiente.

Artículo 36

Se refiere a la facultad de adoptar medidas cautelares, una vez iniciado el expediente, proporcionadas a la naturaleza y gravedad de la infracción, señalando como tales especialmente:

- a) El depósito en lugar seguro de los instrumentos o efectos utilizados para la comisión de las infracciones y, en particular, de las armas, explosivos, embarcaciones de alta velocidad, o drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas.
- b) La adopción de medidas provisionales de seguridad de las personas, los bienes, los

establecimientos o las instalaciones que se encuentren en situación de peligro, a cargo de sus titulares.

c) La suspensión o clausura preventiva de fábricas, locales o establecimientos.

d) La suspensión parcial o total de las actividades de los establecimientos que sean notoriamente vulnerables y no tengan en funcionamiento las medidas de seguridad obligatorias.

e) La retirada preventiva de autorizaciones, permisos, licencias y otros documentos expedidos por las autoridades administrativas, en el marco de lo dispuesto en la presente Ley.

La duración de estas medidas cautelares no podrá exceder de la mitad del plazo previsto en esta Ley para la sanción que pudiera corresponder a la infracción cometida.

Finalmente, se faculta directamente a los agentes de la autoridad para ordenar las medidas previstas en el apartado a), cuando exista riesgo de desaparición de las armas o explosivos o peligro inminente para las personas o bienes, si bien la autoridad competente deberá ratificar o revocar las medidas adoptadas en el plazo máximo de cuarenta y ocho horas.

Artículo 37

Establece que las informaciones aportadas por los agentes de la autoridad que hubieren presenciado los hechos, previa ratificación en el caso de haber sido negados por los inculcados, constituirá base suficiente para adoptar la resolución que proceda, salvo prueba en contrario.

Esta presunción de veracidad de los agentes de la autoridad, que invierte la carga de la prueba, se contiene también en otras disposiciones.

Así, el artículo 62 del Real Decreto 939/1986, de 25 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de la Inspección de los Tributos, establece que las actas y diligencias formalizadas con arreglo a las leyes hacen prueba, salvo que se acredite lo contrario, de los hechos que motivan su formalización y resulten de su constancia personal para los actuarios.

Por otra parte, el artículo 76 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de vehículos a motor y seguridad vial, señala que las denuncias efectuadas por los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico harán fe, salvo prueba en contrario, respecto de los hechos denunciados, sin perjuicio del deber de aquellos

de aportar todos los elementos probatorios que sean posibles sobre el hecho denunciado.

En cualquier caso, el ciudadano tiene la posibilidad de interponer el correspondiente recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa, pues como se establece en el artículo 106 de la Constitución los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican.

Artículo 38

Establece que las sanciones impuestas en las materias objeto de esta Ley serán ejecutivas desde que la resolución adquiera firmeza en la vía administrativa, es decir, con independencia de que se interponga recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Señala asimismo que cuando la sanción sea de naturaleza pecuniaria y no se halle legal o reglamentariamente previsto plazo para satisfacerla, la autoridad que la impuso lo señalará, sin que pueda ser inferior a quince ni superior a treinta días hábiles.

Artículo 39

Contempla la posibilidad de que la resolución firme en vía administrativa de los expedientes sancionadores por faltas graves y muy graves pueda ser hecha pública, en virtud de acuerdo de las autoridades competentes.

DISPOSICION ADICIONAL

Considera autoridades a los efectos de esta Ley, las correspondientes de las Comunidades Autónomas con competencias para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento de la seguridad ciudadana, con arreglo a lo dispuesto en los correspondientes Estatutos y en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, las cuales podrán imponer las sanciones y demás medidas determinadas en la presente Ley en las materias sobre las que tengan competencia.

DISPOSICION DEROGATORIA

Deroga la Ley 45/1959, de 30 de julio, de Orden Público, y su normativa complementaria, así como el apartado 5 del artículo 7 de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, en el que se establecía que la interposición del recurso contencioso-

administrativo suspendía la resolución administrativa cuando se tratara de sanciones pecuniarias reguladas por la Ley de Orden Público, precepto que es precisamente contrario a lo dispuesto en el artículo 38.1 de la presente Ley, al señalar que las sanciones impuestas al amparo de la misma son ejecutivas en cuanto la resolución sea firme en vía administrativa.

Se deroga también el Real Decreto 3/1979, de 26 de enero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana y cuantas disposiciones, de igual o inferior rango, se opongan a lo dispuesto en esta Ley.

DISPOSICIONES FINALES

PRIMERA

Señala que las disposiciones de esta Ley y las que en ejecución de la misma apruebe el Gobierno, determinadas por razones de seguridad pública, se entenderán dictadas al amparo del artículo 149.1.29 de la Constitución.

Este artículo establece que la seguridad pública es competencia exclusiva del Estado, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica (se refiere a la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad).

SEGUNDA

Se respetan las competencias que en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas tengan atribuidas las Comunidades Autónomas, señalando que las disposiciones sobre

estas actividades recogidas en la presente Ley serán de aplicación en defecto de las que puedan dictar las Comunidades Autónomas con competencias en la materia.

TERCERA

Establece que la presente Ley tendrá carácter de Ley Orgánica excepto en los artículos 2, 3, 4, 5.1, 6, 7, 8, 9, 12, 13, 22, 23, en todos los apartados del párrafo 1, excepto el c), 25, 26, 27, 28.1 y 3, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, disposición derogatoria y disposiciones finales primera, segunda, cuarta y quinta, los cuales tendrán carácter ordinario.

En definitiva, al igual que la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se trata de una Ley mixta, que tiene el carácter de Ley Orgánica en algunos preceptos, en tanto que en los restantes tiene la consideración de Ley ordinaria.

CUARTA

Dispone que el Gobierno dictará las normas reglamentarias necesarias para determinar las medidas de seguridad y control que pueden ser impuestas a entidades y establecimientos, medidas que, como se ha dicho, vienen actualmente establecidas en el Real Decreto 1338/1984, sobre medidas de seguridad en establecimientos públicos y privados.

QUINTA

Autoriza al Gobierno para actualizar las cuantías de las sanciones pecuniarias previstas en la Ley, teniendo en cuenta las variaciones del índice de precios al consumo.

MANUEL AZAÑA: Vigencia de un pensamiento

JOSE PEÑA GONZALEZ

Asesor del Ministerio de Defensa

EL cincuenta aniversario de la muerte en Montauban del que fuera el segundo Presidente de la II República Española dio lugar a la publicación de varias monografías sobre la vida y la obra del político alcalaíno. Igualmente, y desde todos los sectores políticos del país, se ha producido un sincero elogio de su acción política, de tal modo que no sería exagerado afirmar que el hombre que jugó un papel decisivo en la eliminación de la secular monarquía hispánica se ha transformado en uno de los pensadores y políticos más citados en la España actual de la Monarquía Democrática. Lo que no deja de ser saludable en un país que es capaz de mantener por los siglos de los siglos la vigencia de sus fobias y filias políticas. De alguna manera podría afirmarse que Azaña ha entrado ya en el estadio histórico, muy español por otra parte, de reinar después de morir. Quizá la clave de esta actualidad radique en que dada la evolución experimentada por la sociedad española hoy resulte más actual que cuando ocupaba la cabecera del banco azul o presidía desde su impotencia una guerra fratricida que no pudo ni supo evitar. El fracaso de Azaña no es sólo el fallo de un régimen político determinado —la Segunda República—, ni la frustración personal de un político concreto que para muchos fue la personificación del régimen que presidía, sino lo que es más importante, el fracaso de la sociedad española. Es cierto que ni el tiempo ni el cuadro permitieron que los hombres de aquella época cuajasen, pero no es menos cierto que los españoles en su mayoría pusieron una vez más de relieve nuestra radical incapacidad para la solución

pacífica de nuestra convivencia. El fracaso de Azaña fue también el hundimiento de todos los esfuerzos intelectuales que se habían intentado en la península en pro de la convivencia desde la época de la Ilustración. Hoy, el hecho de ser reivindicado por todos quizá revele que los niveles de tolerancia y moderación de la sociedad española, plenamente evidenciados durante la llamada "Transición Democrática", son mucho mayores que en su época y que gran parte de las ideas que con la sola fuerza de su voz pregonó por los cuatro puntos cardinales de España han llegado a formar parte del bagaje intelectual y político del presente. Reflexionar sobre la vida y especialmente la obra intelectual que llevó a cabo don Manuel Azaña, tarea por otra parte a la que le debo desde hace mucho tiempo algunos de los momentos más gratificantes de mi vida universitaria, es el objeto del presente trabajo que pretende además poner de relieve la actualidad de un pensamiento profundamente español en la España de nuestros días.

I

Azaña resulta un personaje difícil y en ocasiones contradictorio con el que se puede coincidir o discrepar, pero respecto al que resulta muy difícil mantenerse indiferente. Maura y Madariaga, entre otros, han puesto de relieve esto hecho y su impresión de la existencia de varios Azañas en la persona de don Manuel. Su trayectoria biográfica es fundamental para explicar su pensamiento político. Pocas veces se da una mayor interrelación entre el sujeto y su "circunstancia" en terminología orteguiana. La vida de Azaña presenta dos períodos biográficos perfectamente diferenciados. El primero abarca desde su nacimiento en 1880 hasta la caída de la Dictadura de Primo de Rivera en 1930. El segundo, muy breve en el tiempo, pero extraordinariamente intenso y fecundo, comprende hasta su muerte en tierras francesas en 1940. Son sesenta años justos de los cuales los cincuenta primeros son una apasionada preparación intelectual que dará sus frutos para el gran público en los diez restantes. Son años de constantes lecturas que le van a dotar de una solidez intelectual notable. Durante este período repasa continuamente los clásicos españoles, con los que ha entrado en contacto en los cursos parisinos de Morel Fatio durante su estancia como estudiante becado por la Junta de Ampliación de Estudios que preside su antiguo condiscípulo de la Universidad María Cristina, José de Castillejo. Su perfecto cono-

cimiento de los clásicos se hace patente en su sobria oratoria política, muy alejada de los "arabescos", tan frecuentes en Alcalá Zamora. Su discurso político está impregnado de castizas sentencias, como ha puesto de relieve Cipriano Rivas Cherif. Años más tarde, LA PLUMA, una de las obras más personales y desconocidas del político alcalaino, verá reproducidas algunas de las más brillantes páginas del pensamiento político español de los siglos XVI y XVII.

Pero la circunstancia azañista sería incomprendible sin la correcta comprensión de la influencia de cuatro ciudades que marcaron profundamente su vida. Esta cuadruga urbana comprende desde Alcalá de Henares, lugar de nacimiento, hasta Madrid, en la que permaneció la mayor parte de su vida, pasando por El Escorial y París. Cada una de ellas dejó su impronta en el personaje. Alcalá es, junto a una "lóbrega orfandad", el descubrimiento de su castellanismo. Los discursos parlamentarios con motivo de la apasionada defensa del estatuto de Cataluña, serían una buena ocasión para ponerlo de manifiesto. Además, como ha puesto de relieve Ehreburg, el abandonado paisaje castellano despertará en Azaña "el alma de déspota constructor que lleva dentro". La Universidad María Cristina será el escenario de la ruptura y las crisis juveniles de Azaña. El lugar donde opera lo que él llama "la desfiguración de la conciencia española", servirá de escenario de referencia para su "Jardín de los Frailes", bastante menos crítico que el AMGD de Pérez de Ayala. La capital de Francia es la libertad voluntariamente disciplinada. Racionalismo cartesiano, el "CEPILLADO" de su personalidad y las clases de Morel y Bergson. A París debe igualmente un descubrimiento que se hace patente en su pensamiento político: la estética como ingrediente de la política. Por último, Madrid, la única ciudad que en su opinión ha sabido "estilizar la decadencia española" moviéndose entre dos polos antitéticos: la aristocracia del Teatro Real y la majeza popular de la plaza de toros. Madrid será también el Ateneo, encrucijada de intelectuales y políticos donde se ejercitará en la polémica, el Registro de Últimas Voluntades —trabajando sobre la mesa que perteneció a Calomarde—, Buenavista, desde donde se desbarata la Sanjurjada, El Pardo, Comillas y la Carrera de San Jerónimo.

En estos trazos biográficos que someramente expongo, conviene hacer un alto en el Palacio del Congreso de los Diputados en la Carrera de San Jerónimo. Fue el escenario de los éxitos oratorios de Azaña. Sobre su oratoria hay una rara unanimidad. Correligionarios y adversarios

se vieron subyugados por la fuerza de sus palabras, en las que en última instancia se basaba todo su capital político. La palabra en Azaña era el vehículo de su inteligencia persuasiva y el único argumento importante con que contaba el político. El día en que las circunstancias le obliguen a callar se inicia su amortización gubernamental. Azaña, como recordaría Antonio Machado, "es maestro en el difícil arte de la palabra: sabe decir cuanto quiere decir y es maestro en un arte más excelso que el puramente literario: saber decir bien lo que debe decirse". Todo el pensamiento político de Azaña aparece primero en sus intervenciones parlamentarias o en sus Discursos de Campo Abierto. Más tarde se recogerían en libros. Manuel Azaña actúa con lo que Max Weber llama la "ética de convicción"; está firmemente convencido de lo que expone y consigue arrastrar a su auditorio con una oratoria "persuasiva, lógica y a veces irritante por irrefragable". Es la VOZ carente de todo, salvo el efecto de sus palabras, a través de las cuales legaría a la posteridad un cuerpo de pensamiento político perfectamente asumible en las actuales coordenadas políticas españolas. Veamos a continuación los rasgos fundamentales de ese pensamiento.

II

En una entrevista con el periodista Gunther, en 1933, Azaña se autodefine como "intelectual, liberal y burgués". La expresión en sí, y el mismo orden en que lo expone, no puede ser más sintomático. Y por otra parte el pensamiento del liberal burgués que es el político alcalaíno no puede ser entendido sin tener en cuenta su condición de intelectual. Perteneciente como algunas de las egregias figuras de la historia patria a lo que llamó Luzuriaga la "generación de 1914" en atención a la fecha de publicación de "Vieja y nueva política por parte de Ortega, se diferencia de ellos en su formación preferentemente francesa frente a la influencia mayoritariamente alemana del resto de los integrantes.

Azaña es un intelectual, y además un intelectual auténtico, de los que ponen cerco permanentemente a sus propias convicciones para contrastarlas con las ajenas, como ha destacado especialmente Aguado. Su relación con la colectividad intelectual española fue buena en líneas generales, excepción hecha de Ortega, a quien sucedió en la dirección de la Revista ESPAÑA. Curiosamente la inquina azañista contra Ortega, malévolamente utilizada entre

otros por Arrarás, se vio correspondida por encendidos elogios del filósofo al Ministro de la Guerra. El famoso artículo "Pensar en grande" destaca como la gran hazaña de la República la reforma militar y esta "hazaña es la de Azaña". Frente a la actitud contemplativa de Ortega, postula una actitud beligerante por parte del intelectual. En otro lugar he indicado que "El arte de gobierno será así, para Manuel Azaña un esfuerzo reflexivo a la búsqueda del estado inteligente y hundiendo sus raíces en las costumbres morales de la sociedad, que en muchos casos se transmiten por tradición. "Siguiendo con este planteamiento acabará definiendo la política en 1931 como "Una tradición corregida por la razón".

El rigor intelectual que acompaña a sus planteamientos es en gran parte la herencia que recoge de su paso por la Institución Libre de Enseñanza y el magisterio de Giner de los Ríos, a cuyos cursos de doctorado asiste en la vieja Universidad Central. Confiesa que le impresiona la pulcritud moral de aquel "santo laico" que predica la cultura como remedio para la pacificación de los espíritus. A partir de entonces, para Azaña gobernar es sinónimo de educar. También es perceptible la influencia institucionista en su tesis doctoral que bajo el título de "La responsabilidad de las multitudes" defiende en el caserón de San Bernardo el 26 de junio de 1900. Una de las ideas centrales de la misma es la interrelación líder-masa, que desarrollaría más tarde en la conferencia pronunciada en la sociedad liberal. El Sitio de Bilbao el año de 1934. La condición de intelectual es pues un dato previo y condicionante al analizar el pensamiento político de Azaña. La revolución política es fundamentalmente para él una revolución cultural. De ahí su obsesión por la secularización de la enseñanza, que no debe confundirse con la estatificación de la misma. Con la revolución —dice— "el pueblo español aprenderá a amar la libertad una vez que la haya conocido. Con ello evitará una vez más que pueda haber gobiernos en España que sean un atentado permanente contra la inteligencia". Se ha señalado la coincidencia de planteamientos entre Azaña y Gramsci en el tema e importancia de la revolución cultural. Pero el político español le da una interpretación desde el punto de vista liberal burgués, mientras Gramsci sigue fiel a sus postulados marxistas.

La revolución cultural y política que había de hacer posible la "refacción" de España había necesariamente que contar con los intelectuales, muchos de los cuales, como el mismo Azaña, están abocados a ser sus protagonistas ca-

reciendo por completo de antecedentes políticos. Sabemos que Azaña ha renunciado a formar parte de la "aristocracia de la toga", condición sine qua non para formar parte de la clase política según los moldes de la Restauración. El mismo reconoce que carece de antecedentes políticos. Toda su prehistoria política no alcanza más allá de las municipales de 1931. De ahí también el carácter de "revelación" con que es conocido por parte de la ciudadanía.

Otra de las ideas dominantes en el pensamiento político de nuestro autor es su concepción de la política como acción y como creación. La política es fundamentalmente acción, pero acción creadora, al margen del verbalismo y la palabrería. Llega a pronunciar las siguientes palabras: "A mí el gobierno sólo me es soportable en la medida que me consiente hacer cosas. Las cosas me embriagan. Realizarlas, mejorarlas, ponerlas en su ser, me multiplica la vida y da empleo a una de mis facultades dominantes. Reconozco que el puro juego de la política me revienta. Pero nadie está obligado a aceptarle a uno tal y como es y la política quiere y puede modelar a su antojo a los hombres".

La transcripción anterior trae de nuevo a colación la idea presente en toda acción política de la interacción entre el político y las masas que es inevitable, aunque Azaña la contemple tamizada desde una perspectiva estética. En su opinión la acción política se ve condicionada en una doble dirección; por un lado la sensibilidad por lo histórico, y por otro su contemplación desde "el ángulo invulnerable de los valores estéticos".

A su vez la acción política así entendida presupone una educación política mínima por parte de la sociedad que haga fecundo el diálogo líder-masa.

La acción política es fundamentalmente acción inteligente. No es posible una política antirracional. Llega a decir que más que política es "una barbarie ejecutada desde el poder". La base racional de la política le permite afirmar que le importa menos fracasar que tener razón, cuando tiene que recoger precipitadamente el poder de manos de Portela Valladares, tras las elecciones de febrero de 1936.

La acción política es la antítesis de "la modorra mental". El mando es el resultado de una condición intelectual: "mandar es pensar en todo y pensar por todos", como advierte en sus comentarios al libro de Berenguer. Es igualmente una acción desinteresada. En política priman sólo las razones nacionales frente a los intereses de partidos o las conveniencias personales. Azaña formula un fuerte alegato contra lo que

podríamos llamar "tráfico de influencias" utilizando la terminología de Lasswell, por desgracia de tanta actualidad en nuestro país. Afirma que "el jefe del Gobierno en política no tiene amigos ni los quiere. La amistad acaba antes que la política o empieza después que la política. La mayor desgracia de un gobernante o de un hombre público que quiera hacer algo útil a su patria, son sus amigos. Nosotros en el Partido de Acción Republicana tenemos correligionarios, cooperadores y compañeros; amigos jamás". La actualidad de estas palabras no necesita comentarios.

La acción política es racionalmente ética. Hay que gobernar con razones. Razones apoyadas en la propia historia de cada uno, en los postulados públicamente defendidos, en las experiencias acumuladas. No se puede estar a "merced de la cólera propia ni la de los demás". Hay que gobernar "con razones y leyes".

La acción política hay que enmarcarla en unas coordenadas espacio-temporales muy concretas. En un tiempo histórico determinado, apoyado en la historia del propio país y la del político que pretende llevarla a cabo. El pasado importa, pero más como acicate que como freno. De ahí su definición de la política como "una tradición corregida por la razón".

La acción política es para Azaña ilimitada en sus fines, aunque limitada en sus formas. Ambiciosa como ambiciosos deben ser los fines de una nación, y será tanto más nacional cuanto mayor sea el aliento que la inspire y tenga siempre como referencia la grandeza de la patria. Pero esta ilimitada ambición no puede servir de excusa de un falso patriotismo bajo cuya patente se cuelen de rondón elementos que pongan en peligro la observancia de las reglas de juego que hay obligatoriamente que respetar en el ejercicio de la acción política. El respeto a las formas de juego es absolutamente vital para Azaña, quien lo exige incluso en plena guerra civil. Es consciente que una democracia parlamentaria no puede hacer tabla rasa del problema de las formas.

La acción política como ejercicio creador, con respeto a las formas, impregnada de factores estéticos, desinteresada y principalmente nacional, puede evitar la "torcedura" nacional y evitar la vergüenza de gobiernos en los que "la majeza y la majadería disputan el primer puesto a la inmoralidad".

El político que tan cartesianamente ha diseñado los caracteres de lo que en su opinión debe ser la acción política se ha presentado en la escena política española como el portavoz del neoli-

beralismo. Se sabe heredero de la gran tradición española que ha hecho suyos los derechos individuales reconocidos en el Bill of Rights de 1689, la Declaración de Virginia de 1776 y la francesa de agosto de 1789. Pero es consciente que con la evolución de la vida social y la puesta en marcha del capitalismo y la revolución industrial hay que contemplar la vida política desde un nuevo prisma. El concepto de Estado de Derecho de hondas resonancias kantianas, con sus postulados de principio de legalidad y división de poderes al estilo de Montesquieu, más, las matizaciones formuladas por Von Mohl tiene que ser completado con lo que a partir de entonces se va a conocer en la doctrina bajo la denominación de Estado Social de Derecho. Azaña conoce tanto la obra de Von Stein como la de Lasalle. Sabe de la existencia de nuevas fuerzas políticas y sociales que al amparo del derecho de asociación han conseguido llegar a amplias masas de la sociedad española. Hay que contar con ellas. Intenta que dichas fuerzas dejen de ser elementos amenazadores del sistema desde el exterior y procura incorporarlas a la acción de gobierno. De alguna manera se puede decir que Azaña practicó por primera vez en España una política de consenso colaborando con los socialistas en su objetivo prioritario de establecer en nuestra patria una república democrática. Mientras los hombres del PSOE entendieron esta fórmula la estabilidad democrática propugnada por el texto constitucional del 31 se mantuvo. A partir de la rotura de la coalición, el consenso desaparece y la República se tambalea.

Pero también tenía que convencer a la derecha española, a la que sociológicamente pertenecía, que el modelo económico y político vigente hasta 1918 había saltado por los aires y era necesaria su inmediata sustitución. Era necesaria la aceptación de los principios del estado social de derecho, contemplados en la Constitución de 1931 en términos parecidos a los textos fundamentales de Weimar y Méjico. Aceptar los nuevos postulados de la ciencia económica magníficamente compendiados por Maynard Keynes y que en un país no precisamente de izquierdas como los Estados Unidos habían sido puestos en práctica por la Administración Roosevelt con un intervencionismo estatal absolutamente necesario para remontar la crisis económico-social de 1929. Intenta convencer a la burguesía española que es la más interesada y puede resultar la más beneficiada si acepta ese mínimum social que obligatoriamente conlleva el concepto estado social de derecho. Lamentablemente no fue posible. Los suyos no le

entendieron. Azaña era un demócrata conservador al que la sociedad española de la época no llega a comprender porque lo que le piden es un comportamiento reaccionario y ahistórico, que no perseguía otro objetivo que hipotecar el presente desde el pasado remoto. Se vio entre el fuego cruzado de una derecha que pedía arqueología política y una izquierda instalada en ocasiones en la pura utopía. Se volvía a cumplir el signo hispánico señalado por Mariategui: En España siempre la extrema derecha traiciona a la derecha y la extrema izquierda a la izquierda. Las circunstancias impidieron que el mensaje moderado y centrado de Azaña encontrara interlocutores válidos.

Pero el liberalismo del autor había sobrepasado los rasgos típicamente individualistas y había dado paso a un liberalismo solidario que hundía sus raíces en la obra de Stuart Mill y Thomas Green y en el revisionismo llevado a cabo por la Escuela de Oxford. Todo fue inútil. La sociedad española, incluso la más conservadora, se empeñaba en ignorar que Azaña era un conservador que creía en la democracia, creencia que en esa época no fue precisamente moneda de uso corriente ni en la derecha ni tampoco en la izquierda.

Su liberalismo solidario y democratizante había también de granjearle la enemistad de gran parte de la Inteligencia española de la época, más partidaria de los postulados que representaba entre nosotros Ortega que los del político alcaláino.

El liberal Azaña como el autor de "El espíritu de las leyes", identifica libertad y virtud porque, como ha advertido Payne, "sus principios liberales se basaban en firmes convicciones intelectuales y morales". Esta firmeza quizá explique el tono dogmático fácilmente perceptible en algunos de sus discursos. Al igual que Tocqueville y Constant, concibe la libertad como una realidad radical. "La libertad —diría— no nos hace mejores o peores. Nos hace sencillamente hombres." La libertad así entendida es una de las fibras fundamentales de la hombridad y además igual para todos al margen de su situación social y económica. A todos le pertenece por igual y todos la anhelan. Los tiranos la aman para sí y la niegan a los demás porque los enemigos de la libertad lo son "de la libertad ajena".

Es frecuente acusar a Manuel Azaña de sectarismo y jacobinismo en su concepción de la libertad. Como tantas otras veces, él mismo dio sobrados motivos para ello. Llegó a hablar de "el liberalismo como intransigencia" y afirmó en múltiples ocasiones que "no hay

libertad contra la libertad". Azaña, fiel a sus certezas morales, quiere evitar en esta nueva etapa de la historia española el talón de aquiles de nuestro liberalismo, su "tragedia", como la ha denominado Juan Marichal: la tendencia a la transacción y el compromiso incluso en los más sacrosantos principios. Azaña propugna una serie de santuarios intangibles sobre los cuales no puede haber pactos ni componendas, como por ejemplo el de la libertad de conciencia. Con ello se pondría fin a la conocida inestabilidad de nuestro liberalismo, aspecto que no podemos olvidar está también ligado a la ausencia de una burguesía fuerte y consciente del papel que le correspondía jugar pero al mismo tiempo dotada de visión creadora y sentido nacional.

La base ética de la libertad está permanentemente presente en toda la obra de Azaña. Como el autor de "La democracia en América" podría haber afirmado que "la libertad no puede establecerse sin moralidad, ni la moralidad sin fe", y acabar con el tajante pronunciamiento del pensador francés de que jamás existió una comunidad libre sin una sólida base moral. El dato es explicable, porque, como recuerda Hayek, la libertad es tanto oportunidad para hacer el bien como para hacer el mal. De ahí que para que una sociedad funcione correctamente y sepa sacarle todo su juego a la libertad es necesario que esté conectada con reglas morales.

En otra parte he recordado que esta valoración ética, que culmina en la aceptación de un sistema democrático de convivencia, exige un compromiso vital con el contenido del voto y el sentido del mismo para deducir todas sus posibles potencialidades. Esto es lo que hace exclamar a Azaña que la rectitud política se basa en la rectitud personal, en la coherencia entre la palabra y los actos y en el paralelismo entre la vida pública y la privada, que deben siempre discurrir en la misma dirección. De ahí su repudio frontal contra las dobles posiciones políticas y el desprecio absoluto que siente ante la falta de coraje para asumir la responsabilidad de las acciones emprendidas. Admitiendo que nada hay nuevo bajo el sol, no puede negarse que el pensamiento azañista podría ser de aplicación inmediata en nuestra patria.

La libertad azañista así entendida hay que ponerla en relación con el concepto de igualdad. Aquí se observan las principales diferencias entre un político como Cánovas, paradigma de conservador-liberal, y Azaña, ejemplo claro en nuestra opinión de liberal conservador. Ello puede explicar también las razones de su fracaso. El error de Azaña fue quizá un error de plan-

teamiento que él mismo reconocería al final de su vida política. Entre la libertad y la igualdad pensó que primero era la libertad, como base que hiciera posible despegar para conseguir en el futuro objetivos más igualitarios. La sociedad española de su época no lo entendió así y al amparo precisamente de la libertad antepuso su sentimiento igualitario a su acendrado espíritu liberal. La pretensión azañista de conjugar, junto a la revolución política, un tímido ensayo de revolución social había de resultar funesto para el propio Azaña y por ende para España.

El liberalismo azañista es también una realidad permanente por la que hay que luchar día a día. Nos falta la constancia a la hora de ser liberales. En un artículo que publica sobre el caciquismo dice que el drama del liberalismo hispánico consiste en "que lucha por arrancar y conseguir unos derechos y luego no es capaz de luchar por realizarlos".

En cuanto a lo que la doctrina llama comúnmente sistemas políticos, no existe la menor duda sobre la adscripción de Azaña al modelo democrático, concebido como la acción política que permite el ejercicio y desarrollo de la libertad y que encuentra en ésta su fin último. Un sistema que permita la elevación moral de los hombres y los pueblos, que dignifica su presencia en el mundo y que al apoyarse en razones deja fuera de lugar "el palo y la corrupción". La democracia es así un compromiso existencial y el mejor exponente de la libertad. En la misma línea de Montesquieu y Tocqueville se transforma en una especie de religión laica, que implica y exige el intento de solucionar todos los problemas de la convivencia con soluciones de carácter moral, hondamente sentidas y honestamente defendidas y postuladas.

Es una cuestión de principios, algunos de los cuales se consideran intangibles e inviolables. De ahí el tono radical que en algunas ocasiones aparece en la obra de Azaña, y que recientemente ha puesto de relieve, entre nosotros, Santos Juliá. Este radicalismo es, como advierte Poulantzas, la meta obligada a que conduce en sus contradicciones interna, la ideología de la pequeña y mediana burguesía, cuando impelidas por la presión de los demás grupos sociales acaban adoptando actitudes jacobinas.

La democracia en Azaña actúa como un auténtico valladar contra las ansias revolucionarias. En su conferencia sobre "Grandezas y miserias de la política" afirma textualmente: "La democracia pretende hacer innecesarias las revoluciones, porque siendo posible el libre contraste de pareceres, siendo posible que

todas las opiniones se descubran y manifiesten, estando abierta a la conquista de la opinión pública de los más capaces, a los que más razón tengan, las consecuencias es que ya no es necesario un movimiento de violencia y revolución".

La república es la mejor expresión de la democracia a la que aspira Azaña. Es una idea que comparte con otros hombres de su generación, máxime tras el fracaso de la Restauración. En ello puede influir también su idea de que la república es la expresión más acabada del Estado inteligente con el que sueña el intelectual alcaíno... República y Monarquía son para Manuel Azaña algo más que formas de gobierno, tal y como lo hubiera entendido cualquiera de sus coetáneos europeos. Son dos formas de enfocar la organización del Estado con distintas bases éticas y políticas. El concibió siempre la forma republicana como la solución más correcta para todos los problemas del país y la que permitiría que España recuperara en el mundo el papel que nunca debió perder. No era una salida momentánea a una crisis más o menos pasajera. Lo concebía como una empresa nacional que levantaría España, continuando la obra de los Reyes Católicos y haciendo realidad las tesis derrotadas en Villalar.

En esta línea argumental identifica "su" república con el Estado. Una república de todos y para todos, pero gobernada sólo por los republicanos, inspirada por ellos y por ellos controlada. El planteamiento no puede ser más jacobino y absolutamente carente de justificación democrática. Aun pensando que respondiera al deseo de salvaguardar la república de los ataques de sus adversarios, carece por completo de justificación en quien tan vivamente cree en el modelo democrático. Ni siquiera como medida cautelar podría ser aceptable, ni aun en la coordenada temporal que le tocó vivir.

Realizada esta identificación podemos concluir diciendo que el Estado para Azaña tiene un norte: la libertad de todos y para todos; un instrumento: la ley; una legitimación: el sufragio universal; un campo de actuación concreto: el Parlamento, y un nombre: la República. De esta forma el Estado deja de ser una categoría político-administrativa y se transforma en un factor moral. El poder del Estado es una fuerza creadora que, a través del Estado Inteligente, hará posible la elevación de España.

Una de las cuestiones que más llaman la atención al analizar el pensamiento político de Azaña es el contraste entre la gran cantidad de páginas que dedica a exponer su teoría de la República y el relativamente escaso que

reserva para desarrollar una teoría del Estado. Creo que el hecho se debe fundamentalmente a dos razones. En primer lugar, el concepto República tiene mayor carga ideológica y política que el de Estado. De hecho sobre tal concepto giraron la mayor parte de las intervenciones brillantes que lleva a cabo en la campaña electoral de las Constituyentes de 1931. Era un tema que se prestaba muy bien para encandilar a amplios sectores de la población. En segundo lugar, porque el concepto Estado es mucho más técnico y preciso. Más propio de una monografía que de un mitin electoral. De ahí que cuando se refiere al Estado lo hace desde su identificación con la República y para explicar su idea de un estado republicano —el adjetivo es compañero inseparable— que permitirá la elevación de España en el concierto de los pueblos.

Sus conocimientos del Estado desde el punto de vista jurídico-político para un hombre de tan amplia cultura y tantas y variadas lecturas resulta más bien pobre. Conoce el "Estado francés" y sabe de la división de poderes y las declaraciones de derechos como columna vertebral de la democracia parlamentaria con la que sueña para España. Un gobierno que le sustenta una mayoría y responde ante la Cámara. Un gobierno que tiene la misión de gobernar mientras disponga de esa mayoría y que tiene que llevar a la práctica el programa ofrecido durante la campaña electoral. Pero, salvo estos rasgos, bastante elementales, poco más hay en el pensamiento azañista que permita hablar de un sólido cuerpo de doctrina sobre esta materia. Sin embargo, la inclusión en la Constitución Republicana de la teoría del Estado Integral y la cerrada defensa que Azaña va a llevar a cabo del Estatuto Catalán permite sacar algunas conclusiones y aportaciones interesantes también en esta materia.

La Teoría del Estado Integral fue acuñada por las constituyentes de 1931 e incorporada al artículo primero de la Constitución de la Segunda República que define a España como "Una República democrática de trabajadores de todas las clases que se organiza en régimen de libertad y justicia" para añadir en el párrafo tercero del mismo artículo que "La República se constituye en un Estado Integral, compatible con la autonomía de los municipios y las regiones". Por primera vez en la accidentada historia constitucional de nuestra patria se rompía abiertamente con el concepto de Estado Unitario presente en todo los textos, desde Cádiz hasta la Restauración Canovista, con el frustrado

paréntesis del Proyecto Republicano Federal de 17 de julio de 1873.

Por lo que supone de novedad en el esquema organizativo del Estado y por la influencia que ha tenido en el orden del sistema constitucional, muy especialmente en la vigente Constitución Italiana de 1947 y de forma más o menos directa en la Constitución española de 1978, merece estudiarlo con cierto detenimiento. No es ajeno a ello el hecho de que por lo que se refiere a la teoría del Estado Integral y en el tema de las relaciones Iglesia-Estado la presencia y la intervención personal de Azaña incluso en la defensa del proyecto constitucional fueron de gran importancia.

La teoría del Estado Integral presenta un doble planteamiento: ideológico y político. En cuanto al primero, la intervención de Azaña resulta decisiva. La fórmula de este Estado Integral se presenta como la solución al viejo problema español de las diferencias entre el centro y la periferia. Su punto de partida es la propia configuración del Estado español a partir de la unión real y personal de los reinos peninsulares tras el matrimonio de los Reyes Católicos y que con distintas alternativas y la secular pugna entre corrientes centripetas y centrifugas habían marcado la historia española hasta el advenimiento de la República.

Los prohombres republicanos, a pesar de las reiteradas acusaciones de separatismo de que fueron objeto tanto mientras estuvieron en el poder como tras la guerra civil, eran conscientes de la necesidad de resolver este problema, pero dentro del marco de una república fuerte y unitaria, y por supuesto con soberanía única. De ahí que el problema lo circunscribieran en principio al caso catalán como supuesto de solución perentoria y urgente al que, además, se veían vinculados por los acuerdos no escritos derivados del Pacto de San Sebastián en agosto de 1930. Ello explica el hecho de que sólo Cataluña alcanzara el Estatuto de Autonomía en 1932, y la negativa obstinada, sobre todo por parte de dirigentes destacados del partido socialista, para la concesión de autonomía al País Vasco, hecho que tiene lugar en plena guerra civil, en octubre de 1936.

De ahí que en la práctica y en los debates planteados en el Congreso, amén de los ingredientes ideológicos que acompañaron a este debate, estén personificados en la figura de Manuel Azaña y en la discusión parlamentaria del Estatuto que tuvo como principal valedor al político alcaláino. Le correspondió la defensa de la autonomía catalana dentro del proyecto de Estado Integral, encargo que llevó a cabo

con plena entrega y absoluto éxito. Sus discursos se cuentan entre los mejores de aquellas constituyentes tan pródigas en monumentos oratorios y le sirvieron para, al amparo del estatuto, señalar las líneas maestras del pensamiento azañista sobre el concepto de Estado.

Cataluña será la gran obsesión de Azaña antes de la llegada de la República, durante ella y en plena guerra civil. Para el intelectual Manuel Azaña constituye el desafío de la solución en libertad de un problema secular. Para el político, la base indispensable para dar estabilidad a la naciente República. Durante la guerra serán tierras catalanas las que sirvan de amparo y refugio último a un Presidente que para muchos es la personificación del Régimen. Hoy nadie duda que fue el hombre que más empeño puso en resolver el eterno problema de la distribución territorial del poder en España, tema tabú en todas las épocas y que afortunadamente también se planteó o se resolvió por la sociedad española durante la transición política.

El 22 de octubre de 1931, contestando en el Parlamento a Miguel Maura, recuerda que "Una de las cosas que tiene que hacer la República es resolver el problema de Cataluña, y si no lo resolvemos, la República habrá fracasado aunque viva cien años; y la única forma de resolverlo es hacerlo en sentido liberal, haciendo honor a las propagandas, a las promesas y a los programas de los partidos publicados en todas partes y suscritos por lo que se refiere a Cataluña por el propio señor Maura".

Manuel Azaña ha tomado conciencia del problema catalán por la doble vía de la inteligencia y el sentimiento. Su planteamiento racionalista es el fruto de largas lecturas de la Historia de España que le permiten plantearse con rigor el problema catalán. En la discusión del Estatuto, frente a maestros consagrados como el historiador Menéndez Pidal o los filósofos Unamuno y Ortega, pondrá de relieve su gran formación histórica y la utilizará como instrumento persuasivo para la defensa del estatuto y, por ende, de la fórmula del Estado Integral. La solución del problema la sitúa siempre en parámetros de libertad: "Gracias al catalanismo será libre Cataluña, y al trabajar nosotros apuntalados por vosotros, trabajamos por la misma libertad nuestra y así obtendremos la libertad de España. Porque muy lejos de ser inconciliables la libertad de Cataluña y la libertad de España son la misma cosa".

Destaca el sentido indivisible de la libertad proyectado sobre la forma de estado. No cabe la libertad del todo si alguna de las partes se ve privada de ella. La libertad es un conjunto

armónico entre el todo y las partes. Y una libertad no exenta de riesgos. Resultan proféticas las palabras que recogemos a continuación: "Yo creo que esta liberación conjunta no romperá los lazos entre Cataluña y lo que seguiría siendo el resto de España. Creo que entre vuestro pueblo y el mío hay demasiados lazos espirituales, históricos y económicos, para que un día, enfadándonos todos, nos volviésemos la espalda como si jamás nos hubiésemos conocido. Es natural que en tiempos de lucha establezcamos el inventario cuidadoso de lo que nos separa, pero también será bueno que un día nos pongamos a reflexionar sobre lo que verdaderamente —no administrativamente— sino espiritualmente nos une". La libertad que preside el andamiaje de todo el concepto de Estado Integral es fundamentalmente autogobierno que haga posible "una unión libre de iguales con el mismo rango, para así vivir en paz dentro del mundo hispánico que nos es común y que no es menospreciable".

Se encara siempre con el problema regional y por supuesto con el del Estado desde la óptica de la libertad, poniendo además de relieve que el problema no lo ha planteado la República, sino que viene de antiguo. La República en todo lo que intenta es resolverlo. Es el eterno problema de las tendencias centripetas y centrifugas tan presente en todo momento. Para resolverlo lo que procede, según Azaña, es situarlo históricamente, analizando sus antecedentes próximos y remotos y dando un impresionante recorrido por la historia patria desde el Renacimiento hasta la llegada de la República. En su opinión, la política asimilista se inicia en España con la llegada de los borbones y culmina en el siglo XIX con el influjo de la Revolución Francesa y la propia experiencia del liberalismo español durante esta centuria. La muerte de Fernando VII recrudece el movimiento asimilista por imperativo dinástico. Fue una jugada, una mala jugada de la Historia a los hombre que defendían en España la causa de la libertad, ya que para defenderla tuvieron que ignorar las peculiaridades autonómicas de los pueblos de España que se habían transformado en baluarte de los "apostólicos". A finales del siglo XIX, Aribau con su Oda a la Patria y el movimiento de la *Renaixença* volverían a situar en primer plano el llamado problema catalán y con él el de las disfunciones entre el centro y la periferia.

Ello exige una política inteligente, de gran respeto a los hechos diferenciales de España y evitar el empobrecimiento que es siempre el precio de la uniformidad. Política que no siempre es comprendida porque antes y ahora suele levantar recelos viscerales. La oposición política

en las constituyentes condena en nombre del patriotismo la teoría del estado integral. Azaña se vería obligado a decir, en 1932, que su patriotismo está fuera de toda duda y que el reconocimiento de las peculiaridades regionales es consecuencia de "su pasión españolista". La reacción no se hace esperar. Recuérdese, como ejemplo paradigmático, la expresión de Goicoechea tras el discurso del Estatuto de Cataluña, al que califica como "el más grande blasfematorio de la Historia de España".

En el debate ideológico que siguió a la teoría y práctica del Estado Integral resultaba también poco digerible para un amplio sector de las constituyentes el empeño de un centralista como Azaña de impulsar las autonomías y de modo especial la catalana. La traición que muchos verán a la historia de la unidad española era de modo especial traición a Castilla. Azaña vuelve a llevar el discurso a sus justos límites. Niega, en primer lugar, que Castilla tenga alguna responsabilidad en la transgresión de los fueros y libertades reconocidos secularmente a algunos de los reinos de España. En su opinión, la primera confiscada y esclavizada fue precisamente la región castellana. Para los que reclaman el mantenimiento del estado centralista y la uniformidad empobrecedora que supuso la política de castellanización, les recuerda que dicha política fue nefasta para Castilla. Con orgullo de castellano viejo, remata su discurso sobre el estatuto de Nuria con estas palabras: "Viene siendo moda y moda que dura ya muchos años, traer y llevar el nombre de Castilla... algo así como el que compadece a una pobre viuda. A mí esto me parece la mayor profanación, porque este sentimiento derramado sobre la historia a la personalidad de Castilla les ha servido a algunos para hacer sonetos cursis, y yo protesto porque es demasiado grande, demasiado profundo el espíritu de una región como ésta, para que quepa en una mente pequeña. Cuando se ha peregrinado por los caminos de Castilla, bordeados de ruinas, y se ha bebido en la limpieza del cielo un poco del alma de nuestros mayores, hay derecho a volverse a estos hombres de la periferia española y decirles: De nosotros nada tenéis que temer. A nosotros los castellanos nos basta nuestro destino, que es llevar sobre los hombros la universalidad del nombre de España. Y cuando se tiene este destino claro no hay orgullo que no esté satisfecho". Es difícil encontrar en la oratoria parlamentaria española un párrafo que mejor resuma el orgullo nacional español y simultáneamente más abierto al reconocimiento

del hecho diferencial de los distintos reinos peninsulares.

Azaña es consciente de estar trazando una nueva ruta histórica en la a veces problemática convivencia española. El 26 de septiembre de 1932 señala en Barcelona que la solución del Estado Integral no es sólo una fórmula para resolver el problema catalán, sino una aportación para el resto del mundo, "porque estando planteado en el seno de otros estados europeos cuestiones que guardan íntima semejanza con lo que representa Cataluña con el resto de España, es probable que sean España y la República Española, con las soluciones autonómicas para este género de problemas, las que se adelantan y dan la muestra de los caminos que hayan de seguir otros pueblos europeos, colocados en situaciones más o menos semejantes a la nuestra". Estas palabras resultaron ciertamente proféticas. Su influjo está hoy reconocido en la Constitución italiana vigente y no ha sido ajeno a la elaboración de la Constitución española.

Azaña, sin embargo, y a pesar de su entusiasmo autonómico, hay algo que no está dispuesto a tolerar ni comprometer: la unidad de España y la preeminencia del Estado, porque, en su opinión, hay "una unidad interior española", que es una unidad moral, subterránea, capaz de aglutinar "esa cuadriga de pueblos peninsulares" con la realidad universal de España.

El reconocimiento de que la teoría del Estado Integral era la única solución desde el punto de vista constitucional al problema de Cataluña y con ello al clásico enfrentamiento entre tendencias centrípetas y centrifugas, hace que respalde con todas sus fuerzas a la comisión constitucional que presidida por el socialista

Jiménez de Asúa introducen en la historia constitucional la novedad del Estado Integral. El nombre fue propuesto por el profesor Miguel Cuevas, que lo concibe como una fórmula superadora de los conceptos de estado unitario por un lado y estado federal por otro. Era una vía media entre ambos. La influencia de la dogmática alemana era evidente y la paternidad conceptual de Hugo Preuss y Hans Kelsen innegable. El propio presidente de la Comisión Constitucional no tiene empacho en reconocer asimismo la influencia de la Constitución de Weimar. Leyendo los diarios de sesiones del momento constituyente de 1931 y cotejándolos con los de 1978 es fácilmente comprobable el parecido lenguaje y la problemática coincidente en ambos momentos de la historia patria.

Relacionado con su teoría del Estado, Azaña apuesta desde primera hora por una neta superioridad del poder civil sobre otros posibles poderes. Muy en la línea de Heller, admite la existencia de una sociedad policrática, pero entiende que todos los demás poderes tienen que estar sometidos al estatal, en el ámbito de la actuación política, porque sólo el estatal es representativo del conjunto de la sociedad. De ahí su sonora intervención en el tema de las relaciones Iglesia-Estado y la obsesión por neutralizar políticamente al Ejército, tarea que como los hechos se encargarían de demostrar no logró culminar. Naturalmente, este fracaso no empaña su faceta de pensador y hombre de estado, cuya influencia es palmaria en los momentos de la recuperación de la democracia en España. Su pasión española y su pasión por la libertad, presentes en toda su obra, constituyen una parte importante del legado de la sociedad española y de nuestro sistema de creencias.

