

CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

REVISTA DE SEGURIDAD PUBLICA

NUMERO XXIII

AÑO 2001

2ª EPOCA

LA REFORMA DEL SISTEMA DE ENSEÑANZA DE LA GUARDIA CIVIL

Santiago López Valdivielso

LA INDUSTRIA DEL SECTOR PRIVADO DE LA SEGURIDAD

Primitivo Seivane García

LA GUARDIA CIVIL EN LA DEFENSA NACIONAL

Ignacio Cosidó Gutiérrez

EL COMPONENTE POLICIAL EN LAS OPERACIONES DE PAZ

Francisco Díaz Alcantud

FUNCIONES MILITARES DE LA GUARDIA CIVIL EN LAS OPERACIONES DE PAZ

Jesús Narciso Núñez Calvo

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL, POLICIAL Y COOPERACION AL DESARROLLO

Manuel Marión Mainer

DOSSIER

EL PRESUPUESTO DE LA SEGURIDAD DEL ESTADO 1997-2001

María Angeles Peña Álvarez

PRESUPUESTO DE LA GUARDIA CIVIL, SUS LINEAS GENERALES

Francisco Javier Alvaredo Díaz

LA FINANCIACION DE LAS POLICIAS LOCALES

Manuel Martín Fernández

EL COSTE DEL DELITO INFORMÁTICO

Anselmo del Moral Torres

EL "BUDGET" DE LA GENDARMERIA

Maximiliano Lasén Paz

ESTUDIOS

LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA

LIBROS

SUMARIO

CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

REVISTA DE SEGURIDAD PUBLICA

Colaboraciones

La reforma del sistema de enseñanza de la Guardia Civil 1

Santiago López Valdivielso

■ Reunidos en El Escorial profesores de todos los Centros de Enseñanza de la Guardia Civil, el Director General don Santiago López Valdivielso, estableció lo que iban a ser las líneas generales por la que debía transcurrir la formación dentro del Cuerpo, y establecer el primer escalón de un proceso de reforma profunda y ambiciosa que demanda el futuro. El reto fundamental que planteó como primordial, mejorar la calidad de la enseñanza, lo basa el Director en cinco líneas fundamentales: la formación en los valores institucionales, el énfasis en la formación de capacitación para la promoción interna, la utilización intensiva de las nuevas tecnologías, la apertura y flexibilización de nuestro sistema de enseñanza y el desarrollo de los altos estudios profesionales. Para conseguir estos objetivos se deberán utilizar todos los recursos que estén a nuestro alcance, en especial las nuevas tecnologías, que sin duda están cambiando las técnicas docentes.

La industria del sector privado de la seguridad 9

Primitivo Seivane García

■ Con una introducción centrada en la filosofía conceptual de la seguridad privada y un análisis del supuesto español, el presente artículo expone con detalle el desarrollo de la seguridad privada a lo largo del siglo XX, momento en el que inicia su despliegue y consolidación como actividad empresarial. En España con la Ley 23/92 de 30 de julio de Seguridad Privada se establecen las bases y se regulan las actividades, con carácter intervencionista, que pueden realizar las empresas de seguridad. A efectos comparativos, se realiza un estudio sobre la situación de mercado de la seguridad privada en España, Europa y el resto del mundo.

La Guardia Civil en la defensa nacional 25

Ignacio Cosidó Gutiérrez

■ Basándose en la premisa de una supuesta desmilitarización de nuestra defensa y en la aceptación de que la Defensa Civil está ganando preeminencia respecto a la Defensa estrictamente militar, el Sr. Cosidó considera que la Guardia Civil está abocada a desempeñar un papel creciente en el nuevo concepto de Defensa, estableciendo un nuevo marco de cooperación con las Fuerzas Armadas que sea bidireccional. Para establecer esta colaboración se hace necesario establecer un marco legal que aclare las misiones, dependencias, modalidades de integración y los procedimientos operativos de la misma; resolver la financiación del cada vez más elevado coste económico que supone para la Guardia Civil este tipo de nuevas operaciones; constituir unidades de reserva especializadas en este tipo de misiones e integrar plenamente a la Guardia Civil en el planteamiento estratégico de la Defensa.

El presupuesto de la Seguridad del Estado

35

M.^a Angeles Peña Alvarez

■ La autora hace en este artículo un estudio detallado sobre todas las dotaciones destinadas a la Seguridad del Estado encuadradas en el Presupuesto del Ministerio del Interior desde el año 1997 al 2000. Apoyándose en gráficos muy esclarecedores, afirma que el crecimiento moderado pero sostenido de estos años permitirá que el incremento para el 2001 afronte la cobertura de todos los gastos para el cumplimiento de los objetivos previstos.

El presupuesto de la Guardia Civil, sus líneas generales

59

Francisco Alvaredo Díaz

■ Estamos frente a un aspecto del Instituto tan poco estudiado como es la materia presupuestaria, y a un artículo muy clarificador en materia económica que hace evidente que la Guardia Civil ha operado con un razonable nivel de eficacia pese a dedicar pocos esfuerzos a su propia administración.

Estando las estructuras del Cuerpo fuertemente centralizadas, los aspectos económicos no han sido una excepción, así las unidades comunican sus necesidades a la Dirección General y ésta las globaliza, prioriza y atiende en la medida de lo posible.

Toma como base los datos de 1999, dado que este ejercicio económico fue muy representativo y marcó la consolidación de unas tendencias presupuestarias que se han confirmado, con algunas alteraciones, en los datos de ejecución de 2000 y de los presupuestos de 2001.

La financiación de las Policías Locales

75

Manuel Martín Fernández

■ La eficiencia en la legislación de los recursos, es un requisito básico para poder atender adecuadamente las crecientes demandas de servicio a la Policía Local. Las fuentes tradicionales de financiación de las policías locales resultan a veces insuficientes para poder alcanzar los niveles de calidad y de eficiencia requeridos. Por ello, los Ayuntamientos más dinámicos y eficientes potencian fuentes alternativas de financiación externa de programas policiales: la repercusión del coste a otras administraciones; el precio público para determinados servicios; o la prestación externa de algunas funciones que no implican ejercicio de autoridad.

El coste del delito informático

85

Anselmo del Moral Torres

■ Los delitos informáticos pueden resultar casi inofensivos, como por ejemplo la modificación de una página WEB en Internet, o pueden venir acompañados de situaciones catastróficas. Pensemos que las centrales nucleares, los aeropuertos las estaciones de tren, o el sistema de impresión de billetes de un banco nacional se encuentran gestionados por redes de ordenadores que pueden ser vulnerados.

El incremento del uso de las redes informáticas y de telecomunicaciones por parte de las personas físicas y jurídicas es imparable y como consecuencia el coste del delito informático será directamente proporcional al valor de la información vulnerada en los sistemas informáticos. A excepción de los ataques a los ordenadores que gestionen infraestructuras básicas para el hombre ya que las consecuencias de estas acciones delictivas serán siempre impredecibles.

Maximiliano Lasén Paz

■ Constituye el presupuesto de la Gendarmería una parte del coste de la seguridad pública francesa, a la que dedica, aproximadamente, un 5% del presupuesto anual. La Gendarmería está llevando a cabo una profunda reestructuración de su personal que, al horizonte del año 2002, doblará su oficialidad –inversión en inteligencia–, contará con 16.232 Gendarmes Ayudantes de bajo coste, incorporando 4.169 efectivos del nuevo cuerpo de Sostén y 2.260 empleados civiles, que abaratan los puestos en sustitución de los gendarmes por el total de un 23,15% de la plantilla, a lo que se añade el disponer de 50.000 reservistas para los aumentos estacionales o extraordinarios de servicio. Este cambio estructural del Arma se lleva a cabo en un marco presupuestario restrictivo generador de dificultades, salvadas en el Consejo Superior de la Función Militar de 28-2-2000, en el que se toman las medidas de dotación pertinentes para asegurar el funcionamiento cotidiano de las unidades, adaptado a la nueva política de seguridad basada en el concepto de policía de proximidad, pues la técnica presupuestaria francesa permite aportar en curso de ejercicio asignaciones no previstas inicialmente.

Estudios

El componente policial en las operaciones de paz

109

Francisco Díaz Alcantud

■ La evolución experimentada en la concepción de las misiones de apoyo a la paz, y las actividades que se desarrollan dentro del conocido como "componente policial", centran este esclarecedor artículo que partiendo de las razones que motivaron la aparición de estas operaciones, continúa analizando su evolución, los tipos diferentes de operaciones que se pueden plantear, los diferentes escenarios en los que se activan y en definitiva cual es el contexto donde se desarrollan las funciones de las fuerzas policiales que intervienen.

Las actuales operaciones de paz con su gran complejidad y su marcado carácter multifuncional, hacen que sea necesario una estudiada coordinación y dirección de los componentes participantes, de modo que el entramado pueda funcionar eficazmente y conseguir los objetivos propuestos.

Funciones Militares de la Guardia Civil en las Operaciones de Paz

121

Jesús Narciso Núñez Calvo

■ Dada la naturaleza militar y su especializada preparación profesional, la Guardia Civil puede y debe integrarse en las operaciones de paz vigentes, desarrollando funciones específicas de carácter militar conforme a la legislación vigente. Según el autor estos componentes estarían encuadrados tanto en unidades de policía militar nacionales o multinacionales, en los estados mayores de las unidades militares participantes, así como cooperar en diversas acciones navales y aéreas lideradas por dichas fuerzas.

En este aspecto debe tenerse muy presente que la Guardia Civil puede aportar los especialistas que les faltan a los ejércitos para asumir sus compromisos fuera del territorio nacional, pero no como sustitutos de su tropa profesional, sino para que sean dirigidos por los cuadros de mandos intermedios de las Fuerzas Armadas.

Con todo se evitaría el problema que ocasiona detraer periódicamente a personal operativo, con el consiguiente perjuicio para el servicio.

Manuel Marión Mainer

■ Dejando a un lado la cooperación policial internacional en sus aspectos más operativos, el presente artículo se centra en la cooperación como una asistencia técnica a una institución para contribuir, a través de la cooperación al desarrollo, a crear un contexto internacional más estable, pacífico y seguro para todos los hombres. Atendiendo a esta definición, el autor se centra en las misiones fruto de la solicitud de asistencia internacional para el fortalecimiento institucional, en nuestro caso de un Cuerpo Policial.

Concretamente se analizan las misiones en El Salvador y Mozambique, financiadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); y en Guatemala financiada por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y actualmente por la Unión Europea.

Bibliografía y documentación

Libros	157
Legislación y Jurisprudencia	167
<i>José García San Pedro</i>	

Abstracts

<i>Manuel Labandeira Fernández</i>	
<i>María Luisa Barón Hernández</i>	177

LA REFORMA DEL SISTEMA DE ENSEÑANZA DE LA GUARDIA CIVIL

SANTIAGO LOPEZ VALDIVIELSO

Director General de la Guardia Civil

EN el curso de la legislatura que comenzó el pasado año la enseñanza será una de las grandes prioridades de la Guardia Civil. Nuestro sistema de enseñanza, que no ha dejado de evolucionar a lo largo de la historia de la Guardia Civil necesita ahora de una profunda reforma y un nuevo impulso si queremos ser capaces de preparar a la Institución para afrontar los retos y desafíos que nos depare el futuro próximo.

Durante muchos años la enseñanza en la Guardia Civil ha sido unas veces la gran desconocida, en ocasiones la gran olvidada y casi siempre la gran sacrificada. En mi intervención en la II Convención de Mandos, celebrada el 21 de enero, dije que no podemos olvidar que lo más importante en la Guardia Civil, por encima de las infraestructuras, de los medios materiales o de cualquier otra cuestión, son los hombres y las mujeres que la componen. Hombre y mujeres a los que debemos formar, asistir y motivar para que cumplan su misión con el máximo de exigencia, ilusión, entrega y seguridad. También me referí entonces, a que es el momento de afrontar decididamente una reforma en profundidad de la enseñanza en el Cuerpo. Y manifesté ya entonces que esta octava legislatura tenía que ser la legislatura de la enseñanza en la Guardia Civil.

La Convención de Enseñanza que recientemente hemos celebrado representa el primer paso en esa senda anunciada, el primer escalón de ese proceso de reforma profunda y ambiciosa que nos demanda el futuro. Siempre se ha dicho que la enseñanza tiene un gran contenido vocacional. Esto, que es cierto en términos generales, puede ser especialmente aplicable a un Cuerpo como la Guardia Civil en el que la labor docente no está suficientemente reconocida profesional-

mente, ni motivada económicamente. Soy muy consciente del esfuerzo que realizan a diario por hacer los mejores guardias civiles, los mejores mandos, los mejores especialistas para nuestra institución. Soy consciente del grado de entrega, incluso de su entusiasmo en muchas ocasiones, de sus sacrificios, de sus frustraciones en otros momentos por no poder hacer las cosas mejor debido a la falta de medios o por fallos en la organización o en las normas.

Soy el primero en reconocer que necesitamos mejorar, pero no comparto en absoluto la opinión de quienes creen que en materia de enseñanza vamos hacia atrás. Por el contrario creo que nuestros alumnos salen cada vez mejor preparados de los centros de enseñanza, eso es algo que habitualmente me reconocen los mandos operativos cuando visito unidades. Y si estamos mejorando eso se debe fundamentalmente a su trabajo, a su esfuerzo por actualizarse y por mejorar, a su voluntad de enseñar por encima de cualquier dificultad.

Hay quien dice que tenemos un profesorado de mala calidad. Tampoco comparto en absoluto esta afirmación. Como en todo colectivo numeroso tenemos mejores y peores profesionales, igual que hay mejores y peores comandancias. Lo cierto es que en su conjunto tenemos un buen nivel de profesorado al que sin duda tenemos que saber estimular, incentivar y motivar, pero que sin duda constituye una magnífica base sobre la que construir el futuro de nuestra enseñanza.

El reto que nos planteamos a partir de ahora es mejorar la calidad de esa enseñanza. Sé que no es una tarea fácil, y que requerirá grandes esfuerzos. Durante los últimos años ya se han puesto parte de los cimientos sobre los que se debe edificar la reforma que quiero proponerles. Prueba de ello son las actuaciones que se acometieron en la pasada legislatura para modernizar la enseñanza del Cuerpo, algunas de las cuales continúan desarrollándose en la actualidad. Estas actuaciones a las que me refiero han sido principalmente, la racionalización de las estructuras de los Centros de Enseñanza, la vinculación del adiestramiento más especializado a los servicios operativos, la renovación de los planes de estudio, la potenciación de la enseñanza de

especialización, el impulso a la motivación del profesorado y por último la mejora en las condiciones de vida de los alumnos. Permítanme profundizar en las que a mi juicio presentan mayor interés: la racionalización de las estructuras de los Centros de Enseñanza ha sido una medida necesaria para mejorar la calidad docente y optimizar los recursos humanos y materiales disponibles en este campo. La dispersión existente en los Centros que impartían la enseñanza de formación incidía negativamente en el empleo adecuado de las instalaciones y de los cuadros de profesores. En consecuencia se hizo necesario agruparlos atendiendo a los niveles de formación que se impartían en cada uno de ellos. Para ello en 1999 se acometieron las reformas legales necesarias, creándose por Real Decreto la Academia de Oficiales y la Academia de Guardias y Suboficiales, que en la actualidad imparten la enseñanza de formación para el acceso a las distintas escalas del Cuerpo.

La segunda de las actuaciones consistía en la renovación de los planes de estudio para conseguir la homologación de la enseñanza de formación con el sistema educativo general. Los nuevos planes de estudio, apoyados en un adecuado marco legal, permiten que la obtención de los primeros empleos de cada una de las escalas equivalgan, en cada caso, a las titulaciones de Técnico, Técnico Superior, Diplomado Universitario y Licenciado del sistema educativo general. En esta línea, dos Órdenes del Ministerio de la Presidencia del mes de abril de 1999 aprobaron los nuevos planes de estudio de la enseñanza de formación para el acceso a la escala de suboficiales, y a la escala de cabos y guardias. Esto permitirá la adquisición de las titulaciones de técnico superior y técnico respectivamente a los alumnos que cursen dichos planes de estudio.

En tercer lugar, la creación en 1997 en Valdemoro de la Escuela de Especialización, ha permitido impartir desde un solo Centro, los cursos correspondientes a las especialidades más importantes de la Guardia Civil. La creación de esta Escuela constituye en mi opinión uno de los grandes aciertos de la política de enseñanza de la pasada legislatura. Con la creación de este nuevo Centro se ha potenciado enormemente la enseñanza de especialización del Cuerpo, además esta actuación

nos ha permitido incrementar el nivel de conocimientos técnico-policiales que los componentes de la Guardia Civil precisan para desempeñar de forma más eficaz los servicios que, día a día, la sociedad nos demanda. Finalmente, la integración en una única Academia de enseñanza de las diferentes especialidades permite tanto una economía de medios como la posibilidad de aprovechar mucho mejor los existentes. El caso más paradigmático es la excelente aula informática que hoy disponemos en la Escuela, gracias al Servicio de Protección de la Naturaleza, pero que utilizan todos los alumnos. Muestra de dicha potenciación, es el hecho de que la Escuela de Especialización ha desarrollado entre 1996 y 1999 un total de 65 cursos, titulando a 3.974 especialistas en las distintas áreas en que se encuentra estructurada: policía judicial, protección de la naturaleza, información y fiscal, a las que en el futuro habrá que añadir los de intervención de armas. De esta manera hemos podido optimizar los recursos disponibles, acabar con la dispersión de centros existentes y dotar a la enseñanza de especialización, en la medida de lo posible, de los medios técnicos necesarios. Medios que sin ninguna duda serán incrementados en el futuro.

Por último deseo resaltar la importancia que hemos concedido en la anterior legislatura al hecho de disponer en los Centros de Enseñanza de un profesorado motivado y de crear las mejores condiciones posibles de vida y estudio para el alumnado. Como he dicho ya en diferentes ocasiones, tengo el convencimiento de que sólo los mejores guardias del presente serán capaces de formar los mejores guardias del futuro. No necesito reiterar que sin buenos profesores no existe enseñanza de calidad, pero una enseñanza de calidad no sólo requiere profesores cualificados, sino que exige profesores ilusionados y convencidos. En los últimos años hemos dado algunos pasos en el terreno de los incentivos, mejorando los complementos específicos del personal docente de determinados Centros. Pero habrá que ir más allá, tanto en términos de productividad como en la mejora de la valoración que la actividad docente tiene en las evaluaciones de la carrera profesional.

Tampoco hemos olvidado en la anterior legislatura las condiciones de vida de los alumnos y prueba de ello es el incremento que han tenido en sus retribuciones, una realidad ya en la escala de cabos y guardias y espero que se materialice también pronto para la superior de oficiales. Por otro lado, se han realizado modificaciones sustanciales en el régimen interior de los Centros de Enseñanza y se han mejorado, siempre en la modesta medida de nuestros presupuestos, sus infraestructuras.

En otro orden de cosas deseo destacar que la nueva Ley de Personal ha configurado la enseñanza en la Guardia Civil con una personalidad y una dimensión propias por primera vez en la historia del Cuerpo. Resulta muy significativo que la parte más extensa de la ley esté dedicada precisamente a la enseñanza, lo que pone de manifiesto la importancia que queremos conceder a esta materia. Sin embargo es mucho el trabajo por hacer en relación con el desarrollo, tanto reglamentario como interno de la ley y aunque no será fácil, las ponencias, debates y trabajos desarrollados en estos días serán de inestimable ayuda para poder abordar con acierto esa compleja tarea. Las ponencias elaboradas, discutidas y aprobadas permitirán avanzar, en un proceso lógico, en la determinación de las necesidades formativas de los miembros de la Guardia Civil. En definitiva, creo que sin caer en ningún tipo de triunfalismo ni autocomplacencia podemos hacer un balance positivo de las actuaciones que hemos realizado en materia de enseñanza en los últimos cuatro años. Pero el futuro nos exige más, siempre el futuro exige más, inmersos en una revolución hacia la denominada sociedad del conocimiento resulta imprescindible que tratemos de adaptar la institución a los nuevos requerimientos y desafíos que esta nueva sociedad va a suponer para la Guardia Civil.

Todos los analistas coinciden en que para hacer frente a esta nueva sociedad de la información o del conocimiento, es imprescindible potenciar y adaptar la enseñanza en todos los niveles. El riesgo de no hacerlo es quedar rezagado en un entorno que evoluciona cada vez a mayor velocidad. La Guardia Civil no puede, si quiere sobrevivir, perder este tren del conocimiento. En los próximos años me pro-

pongo por tanto realizar una profunda reforma de nuestro sistema de enseñanza basado en cinco líneas fundamentales: la formación en los valores institucionales, el énfasis en la formación de capacitación para la promoción interna, la utilización intensiva de las nuevas tecnologías, la apertura y flexibilización de nuestro sistema de enseñanza y el desarrollo de los altos estudios profesionales.

Cuando analizo los programas docentes de nuestras academias, en especial la de cabos y guardias, tengo la impresión de que a veces pretendemos enseñar demasiadas cosas olvidando lo que es esencial: formar buenos guardias. Enseñamos a medias muchas cosas, cuando lo que hay que hacer es enseñar bien unas pocas. Debemos realizar un cambio importante en el enfoque de la formación básica de nuestros guardias. Las misiones de la Guardia Civil son tan amplias que es imposible pretender que los alumnos aprendan todos los reglamentos que deben aplicar en su quehacer profesional. Para mí lo importante es que les enseñemos donde pueden acceder a esos reglamentos, como deben interpretarlos y, lo que es mucho más importante, como deben aplicarlos. Tampoco podemos pretender en un año suplir todas las deficiencias de nuestro sistema general de enseñanza. Así, cuando impartamos informática o idiomas, por poner dos ejemplos, debe ser con un enfoque muy práctico y muy orientado a las necesidades profesionales. Pero lo más importante, mucho más que el volumen de conocimientos que adquieran, es que nuestros guardias alumnos salgan de Baeza y Valdemoro con un concepto claro de lo que es esta profesión, con unos valores propios del Honor, del Servicio, de la Disciplina, plenamente asimilados. Es más importante que aprendan valores que técnicas, estas ya las aprenderán, unos guardias con confianza en sí mismos, orgullosos de vestir el uniforme que se han ganado, con un sentido elevado de la responsabilidad y la ética profesional, con una idea clara de que es lo que los españoles esperan de ellos. Esto requerirá una revisión y una simplificación de los planes de estudios, pero sobre todo exigirá una actitud, una dedicación y un ejemplo en su profesorado que más allá de los conceptos sepan transmitir e inculcar esos valores y esos principios a todos los alumnos.

En esta línea de defensa de la educación en los valores propios del Cuerpo quiero hacer especial referencia al Colegio de Guardias Jóvenes de Valdemoro. A nadie se le ocultan las dificultades jurídicas que tiene el mantenimiento de este Colegio en su actual configuración. Hay también quién con un criterio puramente economicista plantea la no necesidad de mantener dos centros distantes para la formación de guardias. Sin embargo, para mí, el Colegio simboliza mejor que ningún otro centro de enseñanza de la Guardia Civil la formación en nuestros propios valores. Por esta razón estoy dispuesto a defender su existencia donde sea y ante quién sea porque el Colegio de Guardias Jóvenes, guarda en sí todo lo mejor de la Guardia Civil, representa como ninguna otra unidad nuestro espíritu y es depositario de una tradición y de unos principios de solidaridad y cohesión que en mi opinión resultan insustituibles.

En otro orden de cosas, quiero señalarles la enorme importancia que concedo a la promoción interna y, consecuentemente, a la enseñanza de formación para la promoción dentro del Cuerpo. Creo sinceramente que esta enseñanza, la que permite el acceso a las escalas de oficiales y suboficiales, constituye hoy la principal deficiencia de nuestro sistema de enseñanza. Es nuestra principal deficiencia y es al mismo tiempo la más importante, porque su experiencia profesional les habrá demostrado, al menos la mía me lo ha enseñado con toda nitidez, en la Guardia Civil y fuera de la Guardia Civil, que el mando intermedio es siempre la clave en el funcionamiento cotidiano de todas las organizaciones. No podemos hacer una enseñanza de capacitación que sea repetitiva de la enseñanza de formación. No podemos enseñar lo mismo o casi lo mismo al aspirante a guardia, al aspirante a cabo, al aspirante al sargento, al aspirante a alférez. El enfoque debe ser completamente distinto. Tampoco podemos convertir esa enseñanza en un mero trámite para el acceso a una nueva escala. Es algo mucho más importante. No se trata de reciclar guardias en suboficiales o suboficiales en oficiales. Se trata de cambiar mentalidades, de transformar actitudes, de ampliar perspectivas.

La responsabilidad de un suboficial como comandante de puesto o en otras tareas equi-

valentes en mucho mayor de la que se exige en otras profesiones a profesionales de ese nivel formativo. Y cabe decir lo mismo de un oficial como jefe de compañía, unidad que queremos convertir en la estructura operativa básica de toda nuestra acción. Lo esencial para mí es que esos nuevos suboficiales y oficiales sepan mandar. Que los convirtamos en auténticos líderes para los hombres que tendrán bajo sus órdenes. Habrá por tanto que poner mucho énfasis en sus planes de estudio en cuestiones como la gestión de recursos humanos, en las técnicas de comunicación, en los procedimientos de planificación o en la gestión de calidad. Y queremos unos mandos intermedios que sepan también relacionarse con la sociedad. Que sepan generar esa sensación de cercanía al ciudadano que hoy nos demanda la sociedad, que tenía la Guardia Civil tradicional, que ha perdido y debe recuperar.

Estas mismas ideas son aplicables a la enseñanza de capacitación, y muy especialmente, al curso de acceso a comandante sobre el que creo sinceramente que debemos reflexionar ampliamente para encontrarle un nuevo sentido. Tanto este curso de ascenso a comandante como el que da acceso al generalato nos están exigiendo además unos contenidos más específicos, en los que sin renunciar a lo mucho de positivo y común que podemos aprender con las Fuerzas Armadas, se ponga un énfasis muy especial en los contenidos propios de la profesión de guardias civiles. Es en esta enseñanza de promoción en la que pretendo centrar más esfuerzos y dedicar más recursos. No es necesario que me extienda demasiado en la necesidad de aplicar, de forma intensa y masiva, las nuevas tecnologías a nuestra enseñanza. Los costes de la enseñanza presencial son tan elevados que todo lo que podamos hacer a distancia a través de estas nuevas vías que nos brinda la técnica nos permitirá mejorar muy sensiblemente toda nuestra formación y, de forma muy especial, la formación de actualización, un aspecto que resulta esencial en esta sociedad de cambio acelerado a la que antes me he referido. No se trata de sustituir la enseñanza presencial por estas nuevas modalidades, la enseñanza en valores en los que tanto énfasis he puesto nos exige ese contacto humano y

personal del profesor con el alumno que para mí resulta esencial, especialmente en la enseñanza de formación. Pero tenemos que ser capaces de aprovechar a fondo las nuevas oportunidades que nos brinda el desarrollo tecnológico.

Puedo anunciarles que estamos inmersos en un ambicioso plan telemático que pretende conectar en una gran red virtual todas nuestras unidades y todos nuestros puestos en un futuro muy próximo. En ese plan telemático tiene una importancia muy especial lo que hemos denominado como aula cibernética que permitirá impartir todo tipo de cursos de actualización o perfeccionamiento en las propias unidades. Sólo espero que los recursos presupuestarios nos permitan culminar este plan en el tiempo más breve posible. Queremos trabajar también por lograr un sistema de enseñanza más abierto y más flexible. ¿Qué entiendo por un sistema de enseñanza más abierto? Entiendo en primer lugar, un sistema más integrado en el sistema general educativo de nuestro país. Pero además en un sistema que debe aprovechar en mayor medida las potencialidades de ese sistema general. Convenios como el que históricamente hemos mantenido con la UNED para impartir docencia en nuestra Academia Especial debe ser norma para todos los Centros de Enseñanza en relación a sus universidades o centros de enseñanza próximos.

Es necesario además contar cada vez con mayor número de profesores civiles, incorporándolos incluso de forma estable a nuestros departamentos de enseñanza, en aquellas materias generales que exijan tal grado de especialización que no compense dedicar a un profesional de la Guardia Civil. Ese intercambio entre civiles y militares creo que nos enriquece además a todos. Hay que hacer además un uso aún más intensivo del sistema de enseñanza militar, evitando duplicidades, abriendo nuestras escuelas a los miembros de las Fuerzas Armadas e intercambiando mayor número de alumnos en aquellas áreas de mutuo interés. Y hay que integrar más nuestros sistemas de enseñanza con el del resto de fuerzas de seguridad en nuestro país y muy en particular con el Cuerpo Nacional de Policía, sin perjuicio de mantener nuestras especificidades.

Finalmente quiero hacer una referencia a los altos estudios. Creo que en este campo tenemos que trabajar sobre dos líneas complementarias. Por un lado, hemos incrementado muy significativamente el número de oficiales superiores que realizarán el curso de Estado Mayor en la recién creada Escuela Superior de las Fuerzas Armadas. La creación de esta Escuela y el incremento de nuestros concurrentes nos ha permitido desarrollar un programa de estudios propios que hace que este curso se adapte mucho mejor a nuestras necesidades específicas de planeamiento y asesoramiento. Por otro lado, en el marco del Instituto Universitario "Duque de Ahumada" de Estudios de Seguridad se está trabajando sobre la puesta en marcha de un Master de Seguridad Pública especialmente pensado y diseñando para nuestros Comandantes y Tenientes Coronales. Espero que la primera edición de este master pueda comenzar el próximo curso 2001-2002. Junto a ello, el Instituto está pensando también en la puesta en marcha de un programa de Tercer Ciclo dedicado a la seguridad pública, lo que nos permitirá contar en el futuro con un mayor número de Doctores especializados en materias de nuestra competencia.

Todo sistema educativo debe perseguir la formación integral de la persona, es decir, el desarrollo equilibrado y continuo de todas sus capacidades, ya sean profesionales, intelectuales, técnicas e incluso las de carácter emocional, de tanta transcendencia en una sociedad moderna. La sociedad exige guardias civiles con ese tipo de formación integral, que sean capaces de trabajar en grupo, de afrontar cambios y de resolver conflictos. Para formar esta clase de profesionales no sólo debemos desarrollar los aspectos intelectuales y técnico-profesionales del individuo, sino que también habrá que fomentar cualidades de carácter personal como la iniciativa, la adaptabilidad, la capacidad de dialogar y persuadir, la flexibilidad, el optimismo y el autocontrol. Cualidades todas ellas que tienen sus referentes en los principios morales y profesionales contenidos en los primeros reglamentos del Cuerpo y en la Cartilla del Guardia Civil. Por lo tanto cualidades que no son ajenas a la Institución. En definitiva no podemos buscar solamente la mejora de la enseñanza, como un fin en sí mismo. Lo

que realmente debemos pretender y alcanzar es el desarrollo integral del guardia civil y sobre todo fomentar sus capacidades emocionales y sociales. Desde luego, sin olvidar su capacitación profesional y una permanente actualización de conocimientos.

Hoy en día se hace cada vez más evidente en la Guardia Civil la importancia de tres cualidades en los Mandos del Cuerpo. En primer lugar la capacidad de formar equipos y ejercer su liderazgo. Liderazgo que exige tener una percepción clara de los sentimientos, necesidades y preocupaciones ajenas. Pero sobre todo que consiste en inspirar y dirigir grupos de hombres y mujeres, tener una adecuada aptitud para resolver conflictos, y una gran iniciativa y capacidad de motivación. En segundo lugar ha de tener la capacidad de adaptarse a los cambios y en consecuencia poder catalizarlos aprovechándose de los mismos. Esta capacidad exige dar respuestas creativas en el momento oportuno a los problemas, contratiempos y obstáculos que surjan. Por último, el autocontrol ha de ser un inseparable compañero de fatigas para todo mando del Cuerpo en cualquier situación y para adquirirlo lo primero que se exige es confianza en uno mismo, como todos vosotros por experiencia sabéis.

Estas son las cualidades que la sociedad española va a solicitar con mayor exigencia cada día, de aquellos que tienen el deber y el honor de servirla desde puestos de responsabilidad. Y estoy convencido que a través del sistema de enseñanza de la Guardia Civil ésta será la formación que daremos a nuestros mandos. Soy consciente de que procesos de cambio como el que pretendemos afrontar a veces genera conflictos e incluso no llegan a buen término. Pero también sé que éste no será nuestro caso. Porque la Guardia Civil ha demostrado que posee la mentalidad necesaria para dirigirlo. Una mentalidad abierta y sin temor al futuro. Sabemos que necesitamos un tipo de enseñanza integral e integradora. Una enseñanza que no fomente barreras y diferencias dentro de la Institución. Una enseñanza que profundice en los objetivos comunes y en el espíritu de grupo. Una enseñanza que permita el adecuado desarrollo de las propias capacidades de los individuos. En definitiva una enseñanza moderna y de calidad. No me

cabe la menor duda de que entre todos, éste será el tipo de enseñanza que vamos a conseguir.

Y para conseguirla deberemos utilizar todos los recursos que estén a nuestro alcance, en especial los que nos ofrecen las nuevas tecnologías. Nuevas tecnologías que están cam-

biando nuestras vidas y a las que no podemos dar la espalda. Nuevas tecnologías de la información y de las telecomunicaciones que también cambiarán las técnicas docentes, ampliando sobre todo las posibilidades de los sistemas de actualización de conocimientos a distancia.

LA INDUSTRIA DEL SECTOR PRIVADO DE LA SEGURIDAD

PRIMITIVO SEIVANE GARCIA

General de Brigada (R) de la Guardia Civil
Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales

INTRODUCCION

La seguridad privada es un concepto intrínseco a la propia naturaleza del hombre que, de uno u otro modo, ha tratado de defender y mantener lo que considera suyo. Las primeras reflexiones sobre este concepto tienen su origen en el derecho natural y su desarrollo en textos legales aparecen, en el entorno de nuestra cultura, en los principios reguladores del Derecho Romano donde seguridad y defensa de la propiedad se encuentran intrínsecamente unidas.

De una y otra forma, e incluso antes que la propia seguridad pública, podemos hablar de una seguridad individual, de clanes o familias referidas no sólo a la persona sino también a sus bienes que posteriormente va evolucionando hacia formas en las que el individuo o sus organizaciones sociales atienden de distintas maneras a la defensa de su vida y haciendas. El Estado, más tarde, ante las exigencias sociales, se hace eco de esta necesidad y desarrolla un sistema de seguridad pública que se materializa de una manera progresiva y coherente.

Entender estos supuestos como seguridad privada, dentro del contexto en que hoy los situamos, nos parece un tanto aventurado pero no cabe la menor duda de que esta primera filosofía de la seguridad nace en un entorno privado que va a evolucionar y alcanzar su mayoría de edad como un servicio de naturaleza pública ante una exigencia social recogida en los textos constitucionales bajo el concepto de seguridad ciudadana, seguridad pública u orden público.

La seguridad, tal y como hemos expuesto, es innata en el hombre y ello hace que sea un concepto bastante generalizado presentando,

en razón de su naturaleza, acepciones muy diferentes y que afecta a muchos actos de su existencia tales como seguridad laboral, nuclear, sanitaria, vial, industrial y seguridad ciudadana etc.. Todos ellos tienen como elemento común una idea, la que hace referencia a una situación libre y exenta de cualquier peligro, daño o riesgo siendo el calificativo lo que define su especialidad.

En España la seguridad pública, de acuerdo con lo que dispone el art. 7 del Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, desarrollo del mandato constitucional, es competencia exclusiva del Estado y las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales participaran en la misma en los términos que se establezca en los respectivos estatutos y en el marco de esta Ley señalando que su mantenimiento se ejercerá por las distintas Administraciones Públicas a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

No obstante lo dispuesto en la Constitución española y en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no se excluye a la iniciativa privada de su participación en servicios de seguridad a través de Empresas de Seguridad, manteniendo el Estado el control de sus actividades.

La seguridad privada en su acepción actual, como complementaria y subordinada de la seguridad pública, tiene su origen en el hecho de que determinadas instituciones, personas o instalaciones con un elevado valor patrimonial o de riesgo acumulado precisan para su protección de unos medios superiores a los niveles standard proporcionados por la seguridad pública y cuya utilización para atender esta necesidad podría suponer una carga injustificada del erario público o una disminución, con perjuicio del resto de los ciudadanos, en el servicio público de seguridad.

Cuando hablamos de seguridad nos estamos refiriendo a ausencia de riesgo y peligro y si utilizamos la expresión seguridad ciudadana hacemos alusión a una situación de ausencia de peligro para los ciudadanos. El concepto de seguridad ciudadana recogido en el artículo 104 de la Constitución puede ser analizado en un sentido amplio y otro más restringido; el primero es una sensación o estado de ánimo percibido por los ciudadanos que garantiza el libre ejercicio de sus derechos y libertades (tanto

individuales como colectivos) y el segundo se entiende como el conjunto de dispositivos, personal y medios dispuestos por la sociedad para conseguir ese clima de convivencia y paz pública que permite desarrollar los postulados constitucionales en esta materia.

La seguridad privada nace, dentro de este último contexto, como complementaria de la seguridad pública y, en consecuencia, muchos de sus principios y criterios de actuación responden a los conceptos generales que se aplican en aquella.

La Ley 23/1992 de 30 de julio de Seguridad Privada, su Reglamento y demás disposiciones complementarias atienden esta necesidad y desarrollan las normas de control del Estado para que la industria de seguridad privada realice su actividad de manera eficaz. Este control se realiza por la Administración a través de la Dirección General de la Policía con competencia exclusiva en esta materia, salvo en lo que se refiere a Guardias Particulares de Campo y Armamento y Munición que lo ejerce la Dirección General de la Guardia Civil.

Esta Ley en su artículo 1º apartado 3 señala que las empresas de seguridad no podrán dedicarse a la fabricación de material de seguridad, salvo para su propia utilización, exportación y consumo ni a la comercialización de dicho material, añadiendo que las empresas dedicadas a estas actividades no podrán usar, como denominación o calificativo de su naturaleza la expresión "Empresa de Seguridad".

Consecuencia de esta disposición en este estudio de la industria de la seguridad privada abordaremos la problemática desde dos campos bien diferenciados los servicios que prestan las Empresas de Seguridad regulados por la Ley 23/92 y las empresas que fabrican, distribuyen y comercializan productos de seguridad cuyo objeto social y mercado es mucho más amplio que el específico de las empresas de seguridad.

LOS SERVICIOS DE LAS EMPRESAS DE SEGURIDAD PRIVADA EN ESPAÑA

ANTECEDENTES

Cuando tratamos de buscar los antecedentes más remotos de la seguridad privada en España tenemos que elevarnos al año

1822, fecha en la que aparece el Reglamento Provisional de la Policía y donde se utiliza por primera vez el término de Seguridad Privada, regulando su empleo en determinadas actividades. La Cartilla del Guardia Civil en el año 1844 hace referencia en el servicio de la Guardería Rural a que la Guardia Civil podrá exigir de los Guardias particulares cuantas noticias consideren necesaria para la custodia de los campos.

La Administración a lo largo de todo el siglo XIX crea en este contexto nuevas figuras con funciones muy concretas tales como protección de empresas eléctricas, guardas de empresas, bancos, industria y comercio, guardas de campo, caza, pesca, etc., si bien, pese a estos antecedentes, el sector de la seguridad privada en España no se desarrolla hasta mediados del siglo XX, momento en la que se inicia su despegue hasta alcanzar en la época actual su consolidación definitiva.

PERIODO ANTERIOR A LA LEY 23/92 DE SEGURIDAD PRIVADA

El análisis del desarrollo del sector de la Seguridad Privada en España, anterior a la Ley de Seguridad Privada de 1992, ofrece tres épocas perfectamente diferenciadas.

La primera abarca los años 1940-1960. La seguridad privada es prácticamente inexistente por innecesaria al no sentirse las empresas amenazadas por otros riesgos ajenos a los actuales y disponer el Estado de los recursos necesarios para proporcionar seguridad a la globalidad de las instituciones y empresas tanto públicas como privadas. La legislación en esta periodo nos ofrece, no obstante, el primer texto legal de la Administración en materia de Seguridad Privada, el Decreto de 4 de mayo de 1.946 por el que se establece un servicio de vigilancia en los establecimientos bancarios.

La segunda se extiende desde los años 1960-1978. Aparecen nuevas necesidades en el campo de seguridad pública, con diferentes campos de actuación que obligan a utilizar un mayor contingente de las Fuerzas de Seguridad del Estado y que trae como consecuencia una disminución en la seguridad que se prestaba a las empresas privadas. De nuevo, dentro del sector privado, es el sector

bancario el que más preocupa a la Administración quien mediante el Real Decreto 554/1974, al que podemos considerar como el primer antecedente de las actuales Entidades Privadas de Seguridad, obliga a las oficinas de Bancos y Cajas de Ahorro a que cuenten con determinadas medidas de seguridad y protección. Su aparición supuso el reconocimiento implícito desde la Administración de que al menos, en el campo preventivo, en razón de los altos índices delincuenciales y de las limitaciones presupuestarias del Estado, había que contar con la colaboración de la iniciativa privada.

En 1974 se homologó por la Dirección General del Estado la primera empresa dedicada a la prestación de servicios de Seguridad Privada alcanzando en 1977 el número de 80 y sus actividades se centran en la prestación de servicios de vigilancia con hombres, sistemas físicos de protección y transporte de fondos.

La legislación en este periodo ofrece un amplio conjunto de normas en las que se regula el servicio de Vigilantes Jurados de Industria o Comercio, Cajas de Ahorro, Monte de Piedad y Entidades similares, de seguridad en armerías, de seguridad en Bancos, Cajas de Ahorro, Entidades de Crédito y en establecimientos industriales y de comercio.

La tercera época comprende los años 1978-1992. Durante la misma la empresa privada de seguridad tiene las mismas preocupaciones que en la época anterior intensificadas por el aumento de la delincuencia, la escalada del terrorismo y un incremento de la inseguridad ciudadana.

La seguridad pública, ante la problemática expuesta, va prestando cada vez menor atención a la seguridad de la empresa privada y de alguna manera alienta desde la Administración la creación de Departamentos de Seguridad en determinadas empresas y comienza a tener una mayor preocupación por la seguridad privada promulgando normativas que regulen sus actividades y donde ya recoge implícitamente la labor de complementariedad que con respecto a la seguridad pública realiza en materia de seguridad la iniciativa privada.

La demanda de servicios se centra en las áreas bancarias, industrial, comercial, domiciliaria y en un menor grado en el institucional.

En este periodo existen dos etapas perfectamente diferenciadas:

- Período 1978-1982 que podemos considerarlo como el de implantación y crecimiento del sector.
- Período 1982-1992, previo a la promulgación de la Ley de Seguridad Privada 23/92, en el que se desarrolla y consolida el sector de la seguridad privada.

La demanda de servicios se centra en las áreas bancarias, industrial, comercial, domiciliaria y en menor grado en el institucional.

Durante este período la Administración dicta una serie de normas que complementan o añaden nuevos conceptos al campo de los servicios de seguridad privada; aparece el asociacionismo con APROSER (Asociación de Compañías Privadas de Servicios de Seguridad en 1977) y AES (Asociación Española de Empresas de Seguridad en 1981); nacen las primeras revistas españolas especializadas en materia de seguridad - Cuadernos de Seguridad y Securitecnia y en 1980 se celebra el I Salón de Seguridad (SICUR). El desarrollo del sector lleva a la celebración en 1984 del Primer Congreso Español de Seguridad y se inicia la apertura hacia otros países con la implantación de ASIS en España, la participación en el (CESS) Confederación Europea de Servicios de Seguridad o la colaboración en el Comité Europeo de Seguridad (CEA).

LA LEY 23/92 DE 30 DE JULIO DE SEGURIDAD PRIVADA

La Constitución Española de 1978 exige nuevos requerimientos en el campo de la seguridad y de ellos nacen orientaciones y criterios no recogidos en la serie de normas reguladoras del sector, deficientes en ocasiones, dispersas, faltos de estructura y sistemática, lo que produce, lagunas o desfases propios de una legislación obsoleta y superada por la dinámica de la propia actividad.

Consecuencia de esta exigencia y necesidad es la Ley 23/92, de 30 de julio de Seguridad Privada, reguladora de esta actividad y fundamentada en dos principios básicos:

- Los servicios de seguridad privada tendrán la consideración de actividades complementarias y subordinadas respecto a los de seguridad pública.
- Control de la actividad por parte del Estado garantizando el cumplimiento de las finalidades del ordenamiento así como el establecimiento de un procedimiento sancionador con especificación de las autoridades competentes para aplicar las distintas sanciones.

Esta Ley que incorpora en su normativa las innovaciones tecnológicas más avanzadas y desarrolla en su articulado las necesidades que precisa la prestación de esta actividad, unifica y racionaliza el sector privado de seguridad. Frente a las diversas corrientes y orientaciones el legislador se decide por una norma intervencionista en las que no solamente se regulan las Empresas de Seguridad indicando sus actividades, formación personal e incluso criterios del servicio sino que además en el desarrollo reglamentario se establecen un conjunto de medidas de seguridad específicas obligatorias para determinados establecimientos en los que se realizan cometidos o actividades que por su naturaleza pueden ser objeto de agresión por parte de los delincuentes.

El sector privado de la industria de seguridad que regula la legislación comprende las empresas de seguridad, el personal de seguridad, los escoltas privados, los guardias particulares de campo y los detectives privados.

Empresas de seguridad.

Sus actividades serán:

- Vigilancia y protección de personas y bienes, establecimientos, espectáculos, certámenes o convenciones.
- Protección de personas.
- Deposito, custodia, recinto y clasificación de objetos valiosos o peligrosos y explosivos.
- Transporte y distribución de objetos valiosos o peligrosos y explosivos.
- Instalación y mantenimiento de aparatos y sistemas de seguridad.
- Centrales de alarmas.

- Planificación y asesoramiento de actividades.

Se define en este capítulo, junto con las actividades, las normas societarias y los criterios de formación y de prestación de determinadas servicios.

Personal de seguridad.

El personal objeto de regulación será:

Vigilantes de Seguridad:

Podrán desempeñar las siguientes funciones:

- Vigilancia y protección de personas y bienes. Controles de acceso.
- Prevención de actos delictivos.
- Protección de almacenamiento recuento, clasificación y transporte de valores y objetos valiosos.
- Protección de servicios de respuesta a las alarmas de las Centrales de Alarmas.
- Protección de almacenamiento, manipulación y transporte de explosivos u otros, substancias o productos que precisen habilitación especial.
- Función de colaboración y auxilio a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

La legislación define los criterios de formación, procedimientos de habilitación y las funciones, deberes y responsabilidades de este personal.

Jefes de seguridad:

La norma define sus funciones y responsabilidades destacando, entre otras:

- Responsable del funcionamiento de los vigilantes de seguridad y de los sistemas de seguridad cuando el número de personas o la complejidad técnica u organizativa la requiera.
- Organización y ejecución de los servicios
- Vigilancia y exigencia del cumplimiento de la normativa aplicable.
- Obligación de comunicación y coordinación con Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Escoltas Privados.

Las funciones específicas de su actividad serán, con carácter exclusivo y excluyente, acompañamiento, defensa y protección de personas que no tengan la condición de autoridades públicas.

Guardias Particulares de Campo.

Ejercerán funciones de vigilancia y protección en el área rural. Vigilancia de espacios naturales. Vigilancia, seguimiento y control de especies vegetales y animales.

Guardería rural en labores fluviales y marítimas.

Vigilancia de terrenos cinegéticos.

Detectives Privados.

Sus actividades serán:

- Obtener y aportar información y pruebas sobre conductas o medios privados.
- Investigación de delitos perseguibles sólo a instancia de parte o por encargo del legitimador en el proceso penal.
- Vigilancia en ferias, hoteles, exposiciones o ámbitos análogos.
- No podrán realizar investigaciones sobre delitos perseguibles de oficio, no obstante, si como consecuencia de su actividad tuviesen conocimiento de alguno deberán denunciarlo inmediatamente ante la Autoridad competente y poner a su disposición toda la información e instrumentos que pudiera haber obtenido.

Medidas Específicas de Seguridad.

Con respecto a las entidades y establecimientos que obligatoriamente tiene que tener medidas de seguridad específica, sin que la enumeración sea exhaustiva, citaremos:

- Bancos, Cajas de Ahorro y demás Entidades de Crédito.
- Cajas fuertes, Dispensadores de efectivo, Cajeros Automáticos, Oficinas de Cambio de divisas y Módulos Transportables.
- Joyerías, Platerías, Galerías de Arte y tiendas de Antigüedades.

- Oficinas de Farmacia, Administraciones de Lotería, Despachos de Apuestas Mutuas y Establecimientos de juego.
- Estaciones de servicio y Unidades de suministro de combustibles y carburantes.
- Depósito, custodia y transporte de objetos valiosos o peligrosos.
- Armamento.
- Explosivos.

El Reglamento define para cada grupo no sólo medidas concretas de seguridad tales como equipos y sistemas, dispositivos eléctricos, pulsadores, cajas fuertes, control de acceso, central de alarmas, detectores, puertas blindadas, cámaras acorazadas, etc., sino los requisitos y especificaciones correspondientes a cada uno de estos elementos para que cumplan su objetivo de seguridad. En lo que respecta al capítulo de Armamento y Explosivos hemos de remitirnos a lo que se dispone en sus Reglamentos específicos.

El desarrollo de esta Ley y su Reglamento, aprobado por el Real Decreto 2364/1994 de 9 de diciembre, además de unificar toda la normativa dispersa sobre la materia ofrece como novedades más significativas la legalización del servicio de escoltas privados y la inclusión en la misma de la actividad de detectives privados. Su promulgación supuso un avance importante y actualmente es objeto de revisión y estudio para modificar algunos artículos del Reglamento de Seguridad Privada con el fin de adaptarla a las necesidades que exige un sector dinámico y en amplio desarrollo.

ESTUDIO DEL SECTOR DE EMPRESAS DE SEGURIDAD PRIVADA

En Europa al igual que en España el sector de la seguridad privada esta unido a la legislación que en cada momento emana de la Administración y, en consecuencia, nos encontramos con diferentes criterios al analizar la regulación de este sector, países que como Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia, Italia y Portugal cuentan con una normativa específica, otros como Alemania y Holanda que tienen una legislación variada y no normalizada y países como Gran Bretaña que no cuentan con legislación de ningún tipo.

La seguridad privada es un sector que mueve alrededor de 20 billones de pesetas en todo el mundo con un amplio mercado en los países mas industrializados. Estados Unidos es el país que más gasta en este servicio con un importe superior a 8 billones anuales de pesetas lo que representa el 45% del total mundial; le sigue de cerca Europa con un 40% de participación Japón con el 8% y el resto del mundo con un 7% sobre el total. En USA aproximadamente 325.000 personas se dedican a esta actividad lo que implica un porcentaje de 15 por cada mil habitantes.

Centrándonos en Europa esta participación se reparte fundamentalmente entre cinco países que controlan las tres cuartas partes del mercado - Alemania, Francia, Italia, Gran Bretaña y España, siendo la Europa del Este la región que menos utiliza este tipo de servicios.

El estudio del sector de seguridad privada en España ofrecía un conjunto atomizado con un elevado número de pequeñas empresas. El número de empresas en 1991 inscritas y autorizadas en el Registro de Empresas de Seguridad de la Dirección de la Seguridad del Estado era de 1990 con un total de más de 50.000 empleados siendo las Comunidades Autónomas de Madrid y Cataluña las, que absorben el 50% de su actividad.

La Ley 1992 trajo consigo, unas veces por falta de mercado y otras por adaptación a la nueva ley, una gran concentración de empresas descendiendo paulatinamente su número hasta llegar al número actual aproximadamente 380 empresas. No obstante este mercado español de seguridad se distribuye entre cuatro grandes empresas que absorben el 65% del total de la actividad y el resto entre número de empresas, con dimensiones y actividades muy variadas.

El volumen de negocio en España durante 1999 fue una cifra superior a los 215.000 millones de pesetas y España el numero de personas que absorbe el mercado es aproximadamente 80.000, de los cuales unos 70.000 son Vigilantes de Seguridad.

En Europa al igual que en Estados Unidos se esta produciendo una tendencia en la que se observa que van disminuyendo los efectivos de la seguridad pública para la protección de diversas instalaciones, asumiendo esta fun-

ción, personal de empresas privadas. Asimismo se observa que cada vez aumenta más el empleo de sistemas y equipos junto a la aparición de nuevos servicios integrados de vigilancia y sistemas.

Las actividades que fundamentalmente se desarrollan en el sector de la seguridad privada son los servicios de vigilancia y protección, control de sistemas de alarma y transporte de fondo siendo sus cuotas de mercados las siguientes:

% porcentaje	Estados Unidos	Europa	España
Servicios vigilancia	53%	48%	60%
Sistemas de alarma	43%	41%	4%
Transporte fondos	4%	11%	15%
Otros	-	-	21%

Dentro del concepto otros en España se incluyen actividades muy diversas tales como protección de personalidades o detectives privados.

EVOLUCION DE LAS EMPRESAS DE SEGURIDAD

El mundo evoluciona en todos los sectores y el de la seguridad privada no es una excepción, lo que hace se presente como un servicio dinámico, en constante evolución y abierta a los avances tecnológicos atendiendo, cara a su futuro, fundamentalmente a la formación específica del personal dedicado a esta actividad, la normalización, la globalización, la armonización de su normativa en el ámbito europeo y al empleo de nuevas tecnologías en su campo operativo.

Formación básica y específica para mejorar los perfiles profesionales de todo el personal de seguridad en los distintos sectores de seguridad privada, y formación continuada en la que se evalúan y contrastan experiencias profesionales con especial atención al análisis de las consecuencias que los cambios tecnológicos pueden introducir en la eficacia del servicio de seguridad.

La normalización estará centrada en la calidad de los productos como paso riguroso para el planteamiento e implantación de sistemas activos o pasivos, diseñados y aplicados como medios técnicos en la prevención o protección

de las distintas áreas de actividad diferenciada de la seguridad y en la homologación de productos como garantía de su eficacia y funcionamiento.

La globalización surge como una necesidad ante la evolución de los negocios en todos los sectores empresariales y las nuevas ideas sobre economía y sociedad de la información. Le ley 1992 dio un paso importante en este sentido y si bien la automatización del sector ha ido disminuyendo como consecuencia de las exigencias legales, esta globalización aún ha de ser más acusada no sólo a nivel nacional sino estableciendo conciertos, convenios y acuerdos con los grandes líderes europeos y mundiales de la seguridad privada, así como abriendo mercados hasta ahora específicos del sector público como pudieran ser servicios en instalaciones de la Defensa, vigilancia de establecimientos penitenciarios, transporte de presos, seguridad en instituciones públicas, seguridad de la información, internet, etc.

El estudio de la armonización es complejo y nada fácil de definir lo que exige que se aborde el problema de mayor a menor en base a definir criterios que atiendan a los supuestos de:

- lo nacional con lo internacional: Realizando un proceso de adaptación de las directivas europeas a la normativa nacional de manera especial en lo que hace referencia a definir principios básicos que potencian los objetivos económicos, la adaptación de tecnologías y una normativa cada vez más detallada y clarificadora.
- lo público con lo privado: Definiendo la complementariedad y subordinación de los servicios con respecto a la seguridad pública con criterios que tiende, de una parte, a optimizar los recursos con que contamos para abordar la prevención, el control y la lucha contra los riesgos y, de otra, a establecer protocolos y procedimientos de colaboración.
- lo estatal con lo autonómico o local: Coordinando las disposiciones dimanantes de cada Administración para clasificar acciones y evitar duplicidades cuando no contradicciones.
- las normas con las reglas, especificacio-

nes técnicas y códigos de diseño: Delimitando, sin intento de invasiones recíprocas, los campos que abarcan los distintos documentos técnicos puestos a disposición de los responsables de seguridad y, tratando de buscar su complementariedad.

El empleo de nuevas tecnologías en su campo operativo y de investigación en nuevos productos será objeto de análisis cuando estudiemos el futuro de los materiales de seguridad.

La tendencia de las empresas de seguridad es dedicar cada vez una mayor atención a la operatividad en la prestación de servicios de seguridad; potenciar los departamentos de seguridad con personal más cualificado, la seguridad informática, la seguridad de la información y las medidas de protección ante el espionaje industrial y comercial así como el empleo de medidas electrónicas de alta tecnología en el desarrollo de equipos y sistemas de seguridad destacando que cada vez tendrán mayor importancia los servicios integrados en los que se incluye, vigilancia, mantenimiento, dirección, asesoramiento y planificación de la seguridad.

Por último señalar que coyunturalmente puede ser objeto de atención los servicios de protección de personal y en cuanto a los de detectives privados significar que su alcance estará íntimamente unido a la evolución del sector en otros países, fundamentalmente en USA y Europa.

LA INDUSTRIA DE PRODUCTOS PARA LA SEGURIDAD PRIVADA

La industria española atiende a las necesidades de la seguridad privada proporcionándole los materiales que precisa para realizar su actividad, y oferta para ello una gama de productos que responde, en mayor o menor grado, a la demanda del sector.

Cuando abordamos esta problemática nuestra primera dificultad está en definir, de una parte, los productos que se emplean en la prestación de este servicio, que prácticamente son los mismos que los que utiliza la seguridad pública, y, de otra, como estructurar su presentación.

Tras un análisis de esta consideración hemos optado por indicar, sin que la enumeración sea exhaustiva, en una primera etapa la gama de productos que utiliza la seguridad privada en las tres grandes áreas que exponemos a continuación para posteriormente hacer una referencia a cómo la industria española satisface esta demanda.

Los materiales que demanda la seguridad privada podemos clasificarlas en tres grandes áreas:

- Área operativa: Medios de carácter general que emplea el profesional de la seguridad privada para la prestación de sus servicios de seguridad y protección.
- Área de medidas específicas: Conjunto de productos que atiende a las necesidades contempladas por la ley bajo el concepto de Medidas Específicas de Seguridad.
- Área técnica: Productos de componente tecnológicos avanzados y utilizados en la prestación de determinados servicios o actividades relacionados con la seguridad.

AREA OPERATIVA

La legislación establece una serie de supuestos en la prestación del servicio de seguridad que requiere el empleo de unos medios que permitan desarrollarlo de acuerdo con la normativa establecida lo que da a unas necesidades que podemos sintetizar:

- Comunicaciones.
- Armas reglamentarias.
- Uniformidad.
- Equipamiento.

Comunicaciones.

Las comunicaciones han de establecerse entre la sede de la empresa y el personal que preste determinados servicios. Esta transmisión requiere unos productos que proporcionen la información de una manera sencilla, oportuna y conveniente. Dentro de la organización de la seguridad privada realizan la función esencial de enviar información sobre situación e incidencias en el área de respon-

sabilidad de un vigilante de seguridad y servir de enlace con los centros de decisión operativa.

Los medios necesarios se integran en redes de telefonía, radioteléfonos, teléfonos móviles, mensáfonos, red informática, megafonía e intercomunicadores fijos.

Armamento.

Las armas y elementos complementarios que han de portar y utilizar los vigilantes de seguridad, escoltas privados y guardas particulares de campo en el ejercicio de sus funciones y en los ejercicios de tipo obligatoriamente establecidos precisa de una serie de medios que podemos clasificar en:

- Armas reglamentarias: Pistolas semiautomáticas de calibre 9 m.m. Parabellum; revolver de calibre especial de simple o doble acción y escopeta de calibre 12/70.
- Cartuchería y munición, metálica o semimetálica para el uso de las armas reglamentarias.
- Defensa personal y Grilletes.
- Galerías de tiro y Armeros.

Uniformidad.

La prestación de los servicios de Vigilantes de seguridad y Guardas Particulares de Campo será realizada vistiendo uniforme y ostentando el distintivo de su cargo. Esta exigencia es satisfecha por la industria proporcionando la variada gama de productos que este supuesto requiere.

Equipamiento.

Comprende un conjunto de productos utilizados en situaciones especiales, fundamentalmente emergencias y que, si bien, son de mayor empleo en los Cuerpos de Seguridad pública o Protección Civil, en ocasiones, también serán objeto de consideración por la vigilancia privada; entre ellos citemos chalecos de protección balística, gafas de visión nocturna, mascarás, chalecos salvavidas, vehículos blindados, perturbadores anti-explosivos, etc.

AREA DE MEDIDAS ESPECIFICAS DE SEGURIDAD

Tal y como ya expresamos la legislación obliga a que determinados establecimientos, en razón de su actividad, tengan unas medidas específicas de seguridad definidas por un conjunto de productos cuyo objeto es, complementado o sustituyendo a los medios humanos, evitar riesgos o neutralizar agresiones.

Exponemos a continuación, para cada tipo de estableciendo los medios y las medidas que se especifican para cada uno de ellos.

Bancos, Cajas de Ahorro y demás Entidades de Crédito.

Central de alarmas: Conexión de todos los sistemas de seguridad.

Sistemas de seguridad:

- Equipos y sistemas de captación y registro con capacidad para obtener imágenes protegidas contra robo y posibilidad de conservar los soportes con las imágenes grabadas.
- Dispositivos electrónicos con capacidad de detención al ataque a cualquier elemento de seguridad física donde se custodien efectivos o valores.
- Pulsador u otros medios de accionamiento fácil de señales de alarma.
- Recinto de caja cerrado desde interior protegido con blindaje antibala.
- Control individualizado de acceso a la oficina o establecimiento con bloques y anclaje automático que permita detección de masas metálicas.
- Carteles anunciadores de las medidas de seguridad.

Cámaras acorazadas y cajas de alquiler:

- Dispositivo mecánico o electrónico que permita bloqueo.
- Establecimiento de sistemas de apertura automática retardada.
- Detectores sísmicos y microfónicos y volumétricos.
- Mirillas o dispositivos similares.

Cajas fuertes, dispensadores de efectivo y cajeros automáticos:

- Además de definir aspectos relacionados con su estructura, peso, resistencia, etc. precisan.
- Dispensadores de efectivo.
- Puerta de acceso blindada.
- Dispositivos de apertura automática retardada.
- Detectores sísmicos.

Oficinas de cambio de divisas y módulos transportables:

- Señales luminosas y pulsadores.
- Carteles anunciadores.
- Caja fuerte con dispositivo automático.

Joyerías, platerías, galerías de arte y tiendas de antigüedades:

- Caja fuerte o cámara acorazada.
- Pulsadores automáticos.
- Rejas en huecos.
- Protección electrónica de escaparates, ventanas.
- Puerta blindada.
- Detectores sísmicos en paredes y techo.
- Acristalamiento blindado.
- Detectores de intrusión.
- Carteles anunciadores de medidas de seguridad.

Estaciones de servicio y unidades de suministro de combustibles y carburantes:

- Caja fuerte específica con mecanismo de retardo.
- Carteles anunciadores.

Deposito y custodia de objetos valiosos o peligrosos explosivos:

- Archivo mecanizado e informatizado.
- Criterios de seguridad definidos en los Reglamentos respectivos sobre estructura de los depósitos, características de los vehículos de transporte, etc.

Transporte y distribución de objetos valiosos, peligrosos o explosivos:

- Vehículos blindados de características definidas (mercancías peligrosas).
- Vía aérea y marítima.
- Explosivos; Reglamento.

Centrales de alarma:

- Aparatos, dispositivos y sistemas de seguridad a centrales de alarma.
- Armario o caja fuerte- custodia de llaves.

Oficinas de farmacia, Administración de lotería, Despacho de apuestas mutuas y establecimientos de juego.

- Oficinas de farmacia. Sistemas de dispensación específicos.
- Administración de lotería, Despachos de Apuestas mutuas y establecimientos de juegos: Caja fuerte, recinto blindado del nivel que se determine y dispensadores.

AREA TECNICA

El área técnica esta integrado por un conjunto de productos cuya finalidad es complementar las acciones de los dos grupos anteriores, significando que es dentro de la misma donde se desarrolla la verdadera actividad de la denominada industria de la seguridad así como que algunos de los productos reseñados en el área de medidas específicas de seguridad podrían estar incluidas en aquella.

Los productos que proporcionan la industria podemos clasificarlos atendiendo a su función o en razón de su prestación operativa.

Atendiendo a su función distinguiremos entre:

- Medios técnicos pasivos cuya misión es reforzar la protección de una instalación, retardar la materialización de un posible riesgo y minimizar los daños que pudieran producirse.
- Medios técnicos activos cuya misión es informar de la posible materialización de amenazas o riesgos así como de cualquier otra incidencia de interés para la seguridad de una instalación.

Atendiendo a la prestación operativa que realiza distinguiremos:

- Control de accesos de seguridad.
- Protección ante la intrusión.
- Protección ante la agresión.
- Protección de la documentación y valores.
- Seguridad de la información.

Con respecto a este grupo señalar que no siempre resulta fácil la clasificación de sus productos ya que muchos de ellos, según su empleo, en un momento dado, pueden incluirse en uno u otro.

Control de accesos de seguridad:

Control de acceso en general.

Pasivos:

Puertas acorazadas y blindadas, esclusas de control de paso, cerraduras, bunker y mecanismos de seguridad, carteles y señalizaciones.

Activos:

Control de acceso de personas:

- Tarjetas: Banda magnética, óptica, efecto Wiegand, de circuito eléctrico, pasivas y activas de proximidad por personas.
- Emisores: por infrarrojos y electromagnéticos.

Control de acceso de mercancías:

Automáticos:

- Metales:
 - Arcos detectores.
 - Detectores portátiles.
 - Detectores de cartas explosivas.
- Explosivos:
 - Analizador de vapores.
 - Analizador técnico de neutrones.
 - Robot desactivadores.

- Radiación:

- Detectores tipo Gaiser.

Observación por rayos X:

- Cabinas de observación directa.
- Scanner.

Etiquetas antihurto:

- Electromagnética.
- Radio frecuencia.

Sistemas antiatraco: Seguridad bancaria:

- Esclusa.
 - Control de accesos.
 - Equipos de captación y registro de imágenes.
 - Equipos de captación con registros mediante video-tope.
 - Pulsadores.
 - "time lapse".
 - Recicladores de efectivo.

Protección ante la intrusión.

Pasivos:

Muros, tabiques; vallados, enrejados; alumbraos, concertinas, rejas, empalizadas, barreras de detención de vehículos y personas, cerramiento de protección perimetral en general.

Activos:

- Contactos magnéticos.
- Detectores de vibración, sísmico, micrófonos, termo-velocímetro, piezo-eléctricos, sísmicos y la amplia gama de volumétricos.

Sistemas anti- robo.

Antintrusión:

- Detectores exteriores por interrupción de haces:

- Barreras de infrarrojos.
- Barreras de microondas.
- Sistemas por diferencia de presión.
- Sistemas por cable radiante enterrado.

– Centrales de alarma:

- Zonas de detención o entradas.
- Zonas de actuación o salida.
- Indicadores de estado de la instalación.

– Sirenas y luminosos.

– Transmisión de alarmas, vía teléfono o radio.

Sistemas antiatraco.

Enumerados anteriormente.

Protección ante la agresión.

Pasivos:

Cabinas y mostradores blindados, materiales para blindajes, vehículos blindados.

Activos:

- Pulsadores y elementos de activación de alarmas.
- Centrales de alarmas.
- Centrales de sistemas monodireccional básicos y con identificación de zona.
- Centrales de sistemas bidireccional en dos fases e integrados.
- Centrales de sistemas inter.

Televisión: Circuitos cerrado (CCTV)

Vídeo sensores, matriz de vídeo, videotape, vídeo impresora.

Videograbadores analógicos y digitales.

Protección de documentación y valores:

Pasivos:

Buzones, cámaras acorazadas, cajas fuertes, armarios de seguridad, cajeros especiales.

Activos:

Elementos incluidos en el grupo de intrusión.

Seguridad de la Información.

Sus objetivos son la protección de la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información priorizados de acuerdo con la actividad de la empresa. A título de referencia significaremos que en USA los sectores gubernamentales priorizan la integridad, las empresas públicas y privadas, la confidencialidad y en ambas ocupa el último lugar la disponibilidad.

Las amenazas de la seguridad generalmente, con independencia de los accidentes, son los fraudes, sabotajes e interceptaciones siendo las redes de ordenadores y las comunicaciones las que constituyen un motivo de especial preocupación para las empresas.

Las medidas de protección pueden ser de carácter legal, administrativas, organizativas y de seguridad físicas o técnica.

Las medidas de protección física son fundamentalmente, con independencia de las que hacen frente a amenazas de origen natural como inundaciones, fuego o caída de tensión, controles de acceso de individuos a las redes de información con sistemas muy sofisticados tales como el reconocimiento de la huella dactilar, de las características del ojo, de la voz, la cara, la genética de la palma de la mano y otras, entre las que citamos el reconocimiento de la forma y de las pulsadas del teclado.

Las medidas de protección técnica para evitar la interceptación de datos o la seguridad de las comunicaciones ofrecen una amplia gama de productos entre los que destacamos la criptografía, la seconfonía, el apantallamiento (fibra óptica) y otros, ofertando el mercado para su solución un conjunto de modalidades tales como criptosistemas simétricos y asimétricos; cifradores de flujo y de bloque; seconfonos digitales, codificadores, etc.

ESTUDIO DEL SECTOR DE INDUSTRIAS DE PRODUCTOS PARA LA SEGURIDAD

Conocida las necesidades del sector de seguridad, señalaremos que las industrias para atender esta demanda ofrecen una amplia gama de productos cuyo empleo espe-

cífico no es exclusivo de la seguridad privada sino que abarca a otros relacionados con ella como pueden ser el de la Seguridad Pública, la Protección Civil, Seguridad en el Trabajo. Contra incendios e incluso el campo de la Defensa. Esta realidad nos lleva, en una primera aproximación, a la consideración de que no siempre será fácil clasificar de una manera específica industrias cuya oferta sea exclusivamente productos de seguridad privada ya que ésta, junto con otros productos, proporciona también los incluidos en el conjunto de medidas específicas de seguridad exigidas a determinadas actividades o instituciones.

Esta industria, en principio, en nada diferente a la de cualquier otro sector económico centra sus actividades en fabricar, distribuir, comercializar o mantener productos de seguridad, ofreciendo una gran diversificación no sólo en lo que respecta a su campo de actividad que abarca fabricación e introducción en el mercado de los más variados complejos y sofisticados productos y sistemas sino también en su dimensión que varía desde las grandes industrias del sector de la Defensa, Telecomunicaciones o Informática centradas en productos standardizados o que precisan grandes inversiones hasta pequeñas industrias que ofrecen productos demandados por las empresas de seguridad públicas o privadas para atender servicios puntuales.

Las industrias que fundamentalmente atienden a este sector son las de Armamento, Munición, Electrónica, Comunicación, Informática, Óptica, Equipamiento, Plataformas terrestres, navales y aéreas, Ingeniería de servicios, Integración de sistemas de seguridad y vigilancia y Policía Científica. Todas estas empresas, tanto nacionales como extranjeras, ofrecen los productos demandados por el sector de la seguridad privada y, de acuerdo con lo ya expuesto observamos que, en ocasiones, no resultara fácil establecer si sus productos son exclusivos del sector seguridad dado que su objeto social, como su propio nombre indica, abarca un campo de actividad mucho mayor del relacionado con el contenido del estudio.

No parece conveniente enumerar todos y cada una de las empresas que pudiéramos incluir en los diferentes grupos, ya que no se trata de presentar un catálogo de las misma

pero si señalar algunas de las características más significativas de las industrias españolas que atienden en este sector:

- Las industrias nacionales que fabrican productos de seguridad no cubren las necesidades demandadas por el mercado que alcanza a satisfacer aproximadamente un 30% de las mismas; no obstante hay que señalar que este porcentaje es mas elevado en el caso de las industrias de Armamento, Munición, Equipamiento, Plataformas e Ingeniería.
- La distribución y comercialización es el objeto social de la mayoría de las industrias de seguridad quienes centran su actividad en la oferta de productos y equipos fabricados en el extranjero; significando que aproximadamente el 50% la actividad industrial del sector se incluye en este grupo.
- El mantenimiento de los equipos de seguridad presenta una problemática muy variada encontrándonos desde áreas en los que la demanda esta totalmente satisfecha hasta otros en los que no siempre resulta fácil satisfacer la necesidad.
- Las industrias ofrecen productos que en razón de las características de sus materiales, su resistencia a la agresión o niveles de protección requerido cumplen los requisitos de calidad, fiabilidad y normalización exigidos por la Administración aplicando, en cada caso, Normas, UNE, ISO, PECAL y otros aprobados por la Comunidad Económica Europea.
- El I + D tiene una gran importancia en razón de las exigencias de la demanda que solicita productos innovadores de alto nivel tecnológico. Pocas actividades presentan una evolución más significativa que la industria de la seguridad y ello conlleva que sus Departamentos de I + D pongan a disposición del usuario, como resultado de un alto esfuerzo empresarial, nuevas opciones técnicas y operativas.

EVOLUCION DE LAS INDUSTRIAS DE PRODUCTOS PARA LA SEGURIDAD PRIVADA

El futuro de las empresas que proporcionan materiales de seguridad esta últimamente

ligado al avance de las nuevas tecnologías, la nueva economía, la sociedad de la información y la investigación en nuevos productos, no siendo ajenos a este avance los resultados que se consiguen en el campo de la Defensa ya que muchos de sus materiales y productos, debidamente adaptados, tienen un campo de aplicación importante en el sector de seguridad en general y de la privada en particular.

La evolución que experimentara este sector industrial estará condicionado por el desarrollo tecnológico y se orientara a desarrollar productos de aplicación en las distintas áreas, señalando a continuación las que, consideramos en nuestro criterio más significativas.

Los medios técnicos pasivos antiagresión, intrusión, o protección desarrollaran nuevos productos con el empleo de materiales procedentes del campo de la Defensa, resistentes al ataque de proyectiles ligeros o explosivos. Estos materiales tanto orgánicos como inorgánicos permiten bajar ostensiblemente los espesores sin que designen el nivel de seguridad e irán sustituyendo a los aceros tradicionales de alta resistencia o los blindajes antisoquete o antilanzatérmica.

Dentro de este capítulo, mención aparte merece el blindaje de los vehículos, fabricados, no transformados, para protegerse de agresiones tales como proyectiles o explosivos, industria en la que se va avanzando en procedimientos e investigaciones que llevan al empleo de materiales con alto nivel de protección y disminución de peso. Lo mismo cabe decir dentro de los medios de protección personal con respecto a los chalecos de protección balística donde se está desarrollando una nueva generación de blindajes flexibles con una amplia gama de protección ante distintas amenazas, señalando que las investigaciones en este campo van orientadas a buscar materiales que absorban la energía del proyectil con la consiguiente disminución de tamaño, peso e incremento de la operatividad.

Las centrales de alarma dirigirán sus investigaciones hacia técnicas que permitan diferenciar las falsas alarmas y hacia productos que integren junto a la reacción contra alarmas convencionales la posibilidad de control y seguimiento de otros sistemas destacando como novedad los que atienden a los denominados parámetros ambientales para supervi-

sión de animales, atención de enfermos e imposibilitados, agresiones y malos tratos y control de presos en domicilio, o efectuando penas de trabajo en beneficio de la Comunidad y arrestos de fin de semana.

Los sistemas automáticos de identificación en los controles de acceso están experimentando, ante los avances tecnológicos, desarrollos importantes señalando los que se refieren a las tarjetas pasivas de proximidad que identifican a distancia, por resonancia, el PIN del usuario; las tarjetas activas de proximidad que, con el mismo concepto, activan un circuito que envía una señal de respuesta al lector, y las tarjetas activas con procesador, con capacidad de información muy alta y cuyo uso tiende a generalizarse al ser difíciles de falsificar y deteriorar como medio de pago, identificación personal, ficha médica, actividades sociales, etc. Por último, señalar que está recuperando la vigencia que parecía haber perdido la identificación por parámetros biométricos encontrándose en el mercado Sistemas de esta naturaleza asociados a tarjetas activas, sin datos pregrabados centrandose las investigaciones en desarrollos que tratan de facilitar el acceso a los algoritmos de comprensión grabados en la tarjeta.

Las comunicaciones irán evolucionando desde los sistemas actuales de la red, Delta o X25 hasta la red RSDI que ofertado al usuario por distintos operadores permitirá, mediante protocolos de comunicación más amplios que las anteriores redes, la transmisión de voz, imagen, información de la red informática y difusión de datos.

En el campo de las medidas específicas de seguridad y mas concretamente en el área de la seguridad bancaria y otros establecimientos, los avances más importantes van encaminados a la transformación de sistemas CCTV de analógicos a digitales, a la motorización de cámaras, mejoras de calidad de imágenes, tratamiento de la señal de vídeo, aumento de calidad en los sistemas de grabación con velocidades muy lentas, dotación de equipos más automatizados y desarrollo de matrices de conmutación para la vigilancia por circuitos cerrados de televisión, significando en lo que respecta a esclusas que las nuevas tecnologías apuntan a incorporar sistemas de detección automática para armas, de intercomuni-

cación, de presencia, señalización, radioscopia o lectores de centros de acceso.

Definida las especificaciones de una televisión en circuito cerrado los avances tecnológicos desarrollaran productos que mejoren la resolución y sensibilidad de las cámaras; la profundidad de campo del iris, el enfoque y la velocidad de obturación en las ópticas; la resistencia de carcasas y soportes con el empleo de nuevos materiales; la visualización de imágenes en los monitores; las posibilidades de giro de los pñonadores y desarrollos sobre los elementos de conmutación; o grabación o procedimientos de secuenciación.

La evolución en el campo del circuito cerrado de televisión CCTV hacia sistemas digitales llevará a la explotación de tecnología de redes de datos para ofrecer servicios como la transmisión de imágenes y el control remoto. Esta tendencia crecerá rápidamente con el desarrollo masivo de infraestructuras de redes de gran ancho de banda, tanto en el sector público como privado.

Los equipos de rayos X avanzan en la investigación sobre distribución de sombras que permitan mejorar la definición interna del paquete observado; en la dotación de software de reconocimiento de imágenes que mejoran el rendimiento e independizan los equipos del criterio humano y en el desarrollo de scanner que permitan conseguir radiaciones mas bajas con el fin de evitar el peligro de las mismas y conseguir blindajes menos complejos.

La robotización esta centrándose en potenciar su campo de acción en los más variados campos. Los aviones cuentan con pilotos automáticos, los coches disponen de control de ruta, los robots fabrican coches, el soldado del futuro cuenta con medios de protección, transmisión y armamento cada vez más sofisticado; la tendencia es evitar el empleo de hombres en actividades peligrosas o de alta dificultad y no cabe ninguna duda de que muchos de estos avances serán de aplicación en la industria de la seguridad. De hecho, ya existen aplicaciones para la vigilancia de oleoductos y gaseoductos, patrullas de guardacostas antidroga, elaboración de mapas y como ejemplo de una aplicación practica de la robótica en el campo de la seguridad citaremos la desactivación de explosivos señalando, a tal efecto, que el ejercito británico utiliza en Irlanda del Norte,

desde el año 1970, el robot Wheelbarrow -producto que luego se empleara en España- y que ha sido desarrollado en otros países con nuevos avances tecnológicos.

El campo de los detectores va orientado fundamentalmente a definir sistemas que incrementan la sensibilidad o la información a distancia en el caso de detectores de metales y la posibilidad de análisis basado en los procesos de quimioluminiscencia en los detectores de explosivos. Asimismo señalar los avances tecnológicos que van apareciendo en neutralizadores y perturbadores utilizados para hacer frente a las acciones con explosivos, coches, bombas, bombas lapa, etc.

La seguridad de los sistemas de información de las empresas no sólo debe de atender al ataque de los virus, la falsificación, el fraude, la piratería o la manipulación de datos sino que en un futuro tendrán en cuenta medios de acción cada vez mas tecnificados tales como los sistemas inteligentes en los que se desarrollan productos electrónicos capaces de inutilizar complejos sistemas informáticos y emplear las posibilidades que ofrece la red Internet y la tecnología digital o interactiva.

La seguridad en las comunicaciones habladas avanzara en el campo de las inversiones analógicas y digitales y en el de los codificadores con sus variadas opciones por amplitud del componente de la señal hablada, por división y permutación en el tiempo o por codificación digital.

CONCLUSIONES

La seguridad, existe cuando no hay ningún peligro, riesgo o amenaza para personas o bienes o cuando existiendo y lo conocemos tomamos las medidas necesarias que nos llevan a esa sensación. La seguridad privada, complementando la seguridad pública, analiza riesgos, peligros y amenazas adoptando las medidas necesarias para evitarlos, previniendo sus efectos y contrarrestando sus consecuencias. La industria de la seguridad en su doble acepción de prestación de servicios de seguridad y de proporcionar los materiales y productos necesarios para atender su demanda, tal y como hemos expuesto, se va adaptando a los cambios tecnológicos, avan-

ces informáticos y criterios de la nueva economía y de la sociedad de información para ofrecer en el campo de la seguridad una dimensión y organización acorde con las exigencias reales de la sociedad y en el de los materiales de seguridad, en un mercado cada vez más globalizado, ofertar productos innovadores y de alto nivel tecnológico.

A modo de colofón estimamos que la seguridad privada en general, avanzara hacia una integración cada vez mayor de hombres y sistemas. Los modernos edificios e instalaciones ofrecen un alto grado de automatización con suficiente flexibilidad en su reconfiguración lo que nos lleva al concepto de edificio o instalación inteligente en el que la integración de sistemas y hombres afectara a un conjunto de instalaciones y elementos entre los que citamos seguridad, medios contra incendios, control de accesos, presencia, energía, climatización, comunicaciones y mantenimiento. Los avances en las comunicaciones, la automatización y la informática proporcionarán sistemas integrados que permitirán aplicar la unifi-

cación del control para sistemas ubicados en uno o más edificios y que serán atendidos por personal cada vez más especializado.

BIBLIOGRAFIA

- CANTON, Lucien G. Guard force management. Boston 1996. Butterworth - Heineman Cop.
- CUNNINGHAM, William C. Private Security Trends 1970 to 2000. Boston 1990 Butter worth - Heineman - Cop
- JONES, Trevor. Private Security and public policing. Oxford 1998. Clarendon Pres. Cop.
- MAPELLI, CAFFARENA, Borja. Legislación de Seguridad Privada. Madrid 1995 (Tecnos).
- MEZQUITA DEL CACHO, José Luis. Seguridad jurídica y sistema carcel para su protección preventiva en la esfera privada. Barcelona 1989. Bosch.
- Le marche de la securite prive. Paris.
- Les cahiers de la securite interieur. publication de el IIIESI (Institut des Hautes Etudes de la Securite Interieure).
- Cones Generales. Congreso (España).
- Ley 23/1992 de Seguridad Privada y Reglamento de la Ley de Seguridad Privada (Real Decreto 2364/1994 de 9 de diciembre)
- Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- Guardia Civil (España).
- Reglamento de la Guardia Civil. Revistas Guardia Civil.
- Dirección General de la Policía (España)
- Reglamento de la Policía. Seguridad Privada. División de Enseñanza y Perfeccionamiento.
- Revistas especializadas en Seguridad Privada (España). Securitecna. Cuadernos de Seguridad.

LA GUARDIA CIVIL EN LA DEFENSA NACIONAL

IGNACIO COSIDO GUTIERREZ

Jefe del Gabinete de SE el Director General
de la Guardia Civil

UN enfoque tradicional sobre la participación de la Guardia Civil en la Defensa Nacional parte de la diferenciación entre Defensa Civil y Defensa Militar. Bajo esta premisa, es posible afirmar que la Guardia Civil participará plena y cotidianamente en la Defensa Civil a través de las misiones que le son propias como Fuerza de Seguridad del Estado. Pero la Guardia Civil, en función de su naturaleza, su estructura, su despliegue y su formación militar, está también en condiciones de desempeñar un papel relevante en la Defensa estrictamente militar, porque además así le habilita específicamente la Ley para hacerlo.

Es también generalmente aceptado que en estos momentos la Defensa Civil está ganando preeminencia respecto a la Defensa estrictamente militar. Esta supuesta desmilitarización de nuestra defensa se sustentaría en una doble tendencia. Por un lado, el riesgo de un conflicto bélico a gran escala o de un ataque militar contra nuestro territorio, nuestra soberanía o nuestra independencia está prácticamente descartado en el momento actual. Por otro, existen una serie de amenazas emergentes no bélicas, como el terrorismo internacional, el crimen organizado y el narcotráfico, los crecientes flujos de inmigración irregular, las agresiones al medio ambiente, la corrupción o los delitos asociados a las nuevas tecnologías. La respuesta a estas amenazas difícilmente puede darse desde los instrumentos militares tradicionales.

En este punto debemos precisar, sin embargo, que el hecho de que descartemos el riesgo de un conflicto a gran escala en Europa no significa que debamos desechar la hipótesis de la guerra. Conflictos regionales y civiles de mayor o menor intensidad, como el acontecido en Bosnia-Herzegovina o el más reciente

de Kósovo, muestran hasta qué punto esta hipótesis de conflicto es real incluso en el propio territorio europeo.

Pero no sólo la guerra se mantiene como una realidad vigente en el mundo actual, sino que nuestras intervenciones en estos conflictos se multiplican. Así, si entre 1948 y 1988 existieron diez operaciones de paz auspiciadas por Naciones Unidas, en los diez años siguientes el número de estas operaciones se elevó a 36. Es decir, casi cuatro veces más operaciones en la cuarta parte del tiempo. Este incremento cuantitativo en el número de misiones ha venido acompañado además de un aumento paralelo en la entidad y ambición de las mismas.

Esta eclosión de las operaciones de paz ha coincidido por otra parte con la incorporación plena de España a las principales organizaciones europeas y con una presencia internacional de nuestro país cada vez más activa. Ambos factores han propiciado que las Fuerzas Armadas españolas se involucren en un número creciente de operaciones de paz en los últimos años.

Pero incluso en el ámbito de estas operaciones internacionales estamos asistiendo a un cierto proceso de desmilitarización. Así, frente a las primeras misiones de interposición, con un contingente reducido pero exclusivamente militar, nos encontramos hoy con las complejas operaciones actuales, en las que junto a un gran contingente de Fuerzas Armadas existe un creciente volumen de personal civil encargado de gestionar los asuntos políticos, la administración, la seguridad pública, los servicios esenciales o las tareas de reconstrucción institucional o de infraestructuras. En este componente civil de las nuevas operaciones de paz es sin duda el contingente policial el de mayor entidad.

Como conclusión, todos estos factores de cambio conducen a una redefinición de la Defensa Nacional. Así, la Defensa Nacional sería cada vez menos defensiva y más proactiva, así como menos nacional y más internacional. Por su parte, la misión principal de las Fuerzas Armadas no sería ya la de preservar la integridad territorial, la soberanía y la independencia de la nación, cuestiones todas ellas que hoy por hoy no están amenazadas, como realizar una contribución significativa al esfuerzo colectivo para garantizar la paz y la

estabilidad internacional. Los ejércitos se han convertido de este modo en un instrumento de la política exterior para la defensa de los intereses nacionales y colectivos en cualquier punto del planeta, más que una mera garantía de la integridad territorial.

Sin embargo, siendo cierta toda esta argumentación, no resulta suficiente para explicar la complejidad de la realidad actual. Así, es necesario en primer lugar superar definitivamente la distinción clásica entre la seguridad exterior y la seguridad interior, una separación que aparece cada vez más difuminada y carente de sentido. Esta difuminación está motivada por la creciente convergencia que se está produciendo entre los riesgos interiores y los riesgos exteriores. El terrorismo, el narcotráfico o el crimen organizado, aspectos que tradicionalmente se combatían en el campo de la seguridad interior, tienen hoy una dimensión internacional determinante.

Esta convergencia de riesgos ha provocado a su vez una creciente interacción entre lo militar y lo policial. Así, en las misiones de paz, las Fuerzas Armadas deben hacer frente a problemas de orden público, seguridad ciudadana, protección de refugiados, ayuda humanitaria, procesos electorales, supervisión de derechos humanos, reconstrucción de infraestructuras, entre otras muchas tareas. La experiencia demuestra que los ejércitos deben utilizar más recursos y medios en estas tareas de naturaleza civil que en las propias misiones estrictamente militares.

Pero las misiones civiles de los ejércitos no tienen sólo lugar en el marco de las operaciones de paz. Las Fuerzas Armadas se ven arrastradas progresivamente a involucrarse también en territorio nacional en la vigilancia de fronteras, en la contención de la inmigración irregular, en operaciones contra el narcotráfico o en tareas de protección civil. En este sentido, el recientemente publicado "Libro Blanco de la Defensa" señala:

"No puede descartarse que las Fuerzas Armadas sean llamadas a colaborar en la lucha contra el terrorismo internacional, narcotráfico, crimen organizado o inmigración clandestina, realizando tareas de vigilancia o de apoyo técnico adecuadas a sus capacidades específicas".

Junto a esta "civilización" de las Fuerzas Armadas nos encontramos con una creciente proyección exterior de las fuerzas policiales. Así, en Bosnia-Herzegovina son más de 2.000 los policías que realizan funciones de observación y monitorización policial bajo mandato de Naciones Unidas. En Kósovo ese contingente policial alcanza los 3.000 efectivos y en este caso tienen además un carácter ejecutivo y potestad, por tanto, para usar un poder coercitivo. En nuestro país, sólo la Guardia Civil mantiene un despliegue exterior en estos momentos que ronda los 500 efectivos.

La diferencia entre operaciones militares y operaciones policiales tienden así a diluirse, de forma que ambas esferas se superponen en una sola acción. Esta superposición es especialmente visible en las operaciones de paz, pero se produce también en el abordaje de un navío que transporta un cargamento de drogas en aguas internacionales o en la labor de vigilancia de una frontera, donde los elementos militares y policiales se superponen y entremezclan en muchas ocasiones.

La convergencia de la seguridad exterior y la seguridad interior plantea múltiples interrogantes en el campo político, social y jurídico. Las Fuerzas Armadas han estado encargadas históricamente de hacer frente a las amenazas externas, teniendo vetada en buena medida su participación en la seguridad interior. Por su parte, la policía ha estado a cargo de la seguridad interior sin verse involucrada en ningún caso en operaciones exteriores. Hoy todo esto está cambiando. Las Fuerzas Armadas realizan una colaboración cada vez más intensa para hacer frente a los nuevos riesgos emergentes de naturaleza no militar y las fuerzas policiales tienen cada vez una mayor proyección exterior en operaciones de paz. En cierto modo es un mundo al revés.

El problema de fondo de todo este proceso de cambio es la falta de adecuación de los instrumentos tradicionales de los que disponen los Estados, ejércitos y cuerpos policiales, para hacer frente a los nuevos riesgos y a las nuevas misiones. Así, los ejércitos tienen crecientes dificultades para hacer frente a las tareas no estrictamente militares en las que se ven involucrados en el desarrollo de una misión de paz. Por su parte, los cuerpos de policía carecen en muchos casos de las capacidades y el adiestramiento para proyectar y

sostener una fuerza significativa sobre un territorio lejano, con infraestructuras muy deterioradas y un clima de inseguridad general muy alto.

Pero estos mismos cuerpos policiales tienen también crecientes dificultades en su propio país para hacer frente a los crecientes flujos de inmigrantes irregulares que pretenden penetrar en su territorio, para contener el caudaloso volumen de droga que penetra en nuestros países y para luchar contra los fenómenos de corrupción y delincuencia organizada que acompañan a todo este tipo de tráfico ilícitos.

La doctrina clásica que diferenciaba entre Defensa Militar y Defensa Civil pierde en este contexto buena parte de su vigencia. Muchas de las amenazas actuales son de naturaleza compleja e incluyen aspectos tanto militares como civiles. La proliferación de armas de destrucción masiva, por ejemplo, ha sido considerado tradicionalmente un riesgo militar. El terrorismo ha sido por el contrario un problema más interior y policial. Sin embargo, hoy la probabilidad de un ataque con este tipo de armas está más en la acción de grupos terroristas internacionales que en la agresión de otro estado. Es sólo un ejemplo de cómo ambas esferas se superponen.

Necesitamos por tanto reformular el concepto de Defensa Nacional hacia una perspectiva más global y sobre todo más integrada. Un concepto en el que lo determinante sea hacer frente de forma eficaz a las amenazas reales, al margen de cual sea su naturaleza específica. Pero dar respuesta a las amenazas emergentes exigirá a su vez una mayor integración y una mayor coordinación de todos los instrumentos del Estado. En este sentido, es urgente desarrollar un nuevo marco de colaboración entre las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad para poder dar una respuesta común a las nuevas amenazas.

En este nuevo concepto de Defensa Nacional es donde un Cuerpo de Seguridad como la Guardia Civil, de naturaleza militar pero con una función esencialmente policial, puede resultar particularmente adecuado y útil. La Guardia Civil ha demostrado reiteradamente su capacidad para proyectar fuerzas en el marco de operaciones de paz, tanto en misiones de naturaleza militar, como de naturaleza policial e incluso mixta. Pero además, la

Guardia Civil, por su dimensión, su despliegue, su versatilidad, su polivalencia y su especialización múltiple, está demostrando ser un instrumento esencial para hacer frente a los riesgos emergentes a los que se enfrenta la seguridad nacional. A esta adecuación no es ajena en absoluto esa doble capacidad para actuar tanto en el campo militar como en el civil o en el policial.

No obstante, el principal valor de este Cuerpo no son sus propias capacidades, sino su potencialidad como elemento de engarce entre la seguridad interior y la seguridad exterior, su capacidad de interlocución entre todas las instituciones implicadas en este ámbito y su virtualidad como un instrumento privilegiado para potenciar la colaboración entre Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad.

LA GUARDIA CIVIL EN LAS OPERACIONES DE PAZ

Tanto la Ley 6/80 de Criterios Básicos de la Defensa Nacional, como la Ley 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad habilitan a la Guardia Civil para desempeñar, bajo la dependencia directa del Ministro de Defensa, las misiones de naturaleza militar que el Ministro o el Gobierno le asignen. Sin embargo, dos décadas después de la promulgación de la primera Ley no ha existido un desarrollo reglamentario de esas misiones de naturaleza militar a realizar por la Guardia Civil.

Paradójicamente, ha sido la participación de las Fuerzas Armadas españolas en misiones internacionales de paz la que ha puesto en evidencia la necesidad de desarrollar estas misiones militares de la Guardia Civil por la vía de los hechos. Así, es en 1996 cuando por primera vez desde la promulgación de la mencionada Ley 6/80 encontramos una unidad de la Guardia Civil encuadrada orgánica y funcionalmente en una estructura operativa de las Fuerzas Armadas, la Brigada que nuestro país desplegó en Bosnia Herzegovina en el marco de la operación IFOR de la OTAN.

Esta incorporación de la Guardia Civil al contingente nacional en IFOR ha tenido su continuación en la posterior integración de contingentes del Cuerpo en diversas unidades multinacionales de Policía Militar, tanto en el Cuartel General del Cuerpo de Ejército en

Sarajevo como en la División Sudoeste en Mostar. Un oficial del Cuerpo ocupó además la Jefatura de Operaciones de la Policía Militar Multinacional en Sarajevo. La experiencia se ha repetido posteriormente en Kosovo, donde un contingente de la Guardia Civil se incorporó desde el primer momento a la Agrupación Táctica española integrada en la KFOR.

¿Qué razones empujaron a las Fuerzas Armadas a incorporar unidades de la Guardia Civil en sus contingentes militares para operaciones de paz? Fundamentalmente dos razones. En primer lugar, la necesidad de contar con especialistas en determinadas áreas funcionales, como el control del tráfico, la policía judicial, la intervención de armas o el servicio fiscal, tareas para las que las Fuerzas Armadas carecían del personal necesario para desempeñarlas. En segundo término, existía también la necesidad de los contingentes militares de hacer frente a problemas de orden público y seguridad ciudadana, relacionados con la población civil, para los que los ejércitos tampoco contaban con el material, ni el adiestramiento, ni la doctrina adecuada para solucionarlos de forma eficaz.

La experiencia de la incorporación de la Guardia Civil a las grandes unidades militares ha constituido un notable éxito tanto para la propia Institución como para las Fuerzas Armadas. Su participación no sólo ha satisfecho los objetivos iniciales de dotar a nuestros contingentes militares con especialistas capaces de satisfacer demandas específicas de seguridad en el tráfico, investigación o policía administrativa, así como proporcionar un entorno de seguridad para el desenvolvimiento de las operaciones militares, sino que han constituido además un instrumento flexible y versátil en manos del mando para misiones muy diversas, como facilitar las relaciones civico-militares, la captación de información, el asentamiento y protección de refugiados, o el patrullaje nocturno entre otras muchas.

Uno de los valores añadidos de la participación de las fuerzas de seguridad de naturaleza militar en general, y de la Guardia Civil en particular, en este tipo de misiones es además que lo hace en su doble vertiente militar y policial, formando parte tanto del contingente militar como de la policía civil internacional. Esta dualidad no sólo favorece unas perfectas relaciones entre ambas esferas en el desarrollo de

la operación, sino que facilita de forma considerable la siempre compleja transferencia entre las autoridades militares y las autoridades civiles internacionales de la responsabilidad de la seguridad pública en la zona de operaciones.

En este sentido, fuerzas del tipo Guardia Civil vienen a llenar el vacío que en las operaciones de paz se produce entre las fuerzas militares dotadas de una disuasiva capacidad de combate, pero con dificultades para graduar el uso de la fuerza frente a agresiones civiles, y una policía internacional que hasta Kosovo estaba constituida por personal desarmado, diseminado en pequeñas unidades y sin ningún poder coercitivo. Llenar este vacío exigía la constitución de unidades reunidas con capacidad para una adecuada gestión del orden público mediante medios no letales, pero que al mismo tiempo pudieran hacer frente a agresiones armadas limitadas en caso de una escalada de la agresión. Estas unidades debían tener además una gran capacidad de cooperación e interoperatividad con las unidades militares, al tiempo que con las autoridades civiles y la policía internacional.

Estas unidades adoptaron en Bosnia la denominación de Military Special Units (MSU) constituidas por fuerzas de seguridad de naturaleza militar—los carabinieri italianos en este caso concreto—, que mantenían una dependencia plena de la cadena de mando militar OTAN. La Guardia Civil fue reiteradamente invitada y reclamada para formar una unidad de este tipo en el seno de SFOR, en especial por la administración de Estados Unidos, pero el gobierno español decidió declinar estas invitaciones motivado en su deseo de no incrementar más sus contingentes en SFOR y las incertidumbres jurídicas, políticas y operativas que despertaba la iniciativa.

Este tipo de unidades ha vuelto a ser generadas en KFOR. Pero en esta operación, las Naciones Unidas reconsideraron a su vez el papel que debe jugar la policía internacional a la que otorgaron un poder más ejecutivo. Así, el despliegue policial en Kosovo incluye una serie de unidades especializadas que deben asumir funciones de protección y seguridad similares a las de las MSU, pero bajo una dependencia directa de la autoridad civil internacional. En este caso, el Gobierno español decidió participar en la iniciativa autorizando el

despliegue de un contingente de la Guardia Civil, constituido por cerca de 150 efectivos formando una unidad especial de la policía internacional. España constituye así el único país occidental que ha aportado una unidad de este tipo, a pesar de que en un principio estaban comprometidos unidades de la Gendarmería francesa y de los Carabinieri italianos.

Existe un cierto debate doctrinal sobre la mejor ubicación de estas unidades, bien integradas en la cadena de mando militar, bien bajo la autoridad de la administración civil internacional. En realidad se trata de un debate un tanto artificial. Es evidente que en este tipo de operaciones de paz debe producirse un proceso de transferencia de la competencia de seguridad pública desde las fuerzas militares que inicialmente restablecen el orden y la seguridad global en el teatro de operaciones a las autoridades civiles internacionales, una vez que la situación se va estabilizando y normalizando. El momento óptimo para culminar esa transferencia dependerá de cada operación y de cada coyuntura concreta. En cualquier caso, lo que resulta evidente es que la existencia de este tipo de unidades de seguridad de naturaleza militar facilitan en buena medida ese proceso.

LA NECESIDAD DE UN MARCO NORMATIVO

La participación de la Guardia Civil en misiones internacionales, encuadrada dentro de las estructuras operativas de las Fuerzas Armadas, se está realizando por la vía de los hechos sin que exista un marco normativo adecuado que vaya más allá de lo establecido por las Leyes 6/80 y 2/86. Es decir, la Guardia Civil está desarrollando de hecho misiones de naturaleza militar en el exterior sin que el Gobierno haya en realidad definido tales misiones ni exista el preceptivo desarrollo reglamentario a las habilitaciones establecidas por la Ley.

La ausencia de un marco normativo adecuado no es solamente una deficiencia formal. Este vacío provoca también una indefinición del estatus con el que actúan los Guardias Civiles cuando son integrados en unidades militares, indefinición sobre sus dependencias y cadena de mando, problemas en la aplica-

ción del régimen disciplinario y un importante vacío doctrinal en la utilización de este tipo de unidades.

Para subsanar todas estas deficiencias, la Dirección General de la Guardia Civil y el Estado Mayor de la Defensa vienen trabajando conjuntamente desde 1996 en la elaboración de un proyecto de Real Decreto que regule las misiones de naturaleza militar de la Guardia Civil.

Sin embargo, sería conveniente estudiar un cambio en el enfoque con el que se ha venido trabajando en estos últimos cinco años sin alcanzar un resultado definitivo. En este sentido, lo esencial en este momento no es tanto desarrollar las misiones de naturaleza militar de la Guardia Civil como establecer un nuevo marco de colaboración reglada entre las Fuerzas Armadas y la Guardia Civil, de forma que pueda hacerse frente de manera efectiva a los riesgos y amenazas emergentes a los que ya nos hemos referido. No se trata, por tanto, de establecer una colaboración unidireccional de la Guardia Civil hacia las Fuerzas Armadas, sino de establecer una relación bi-nívoca de colaboración entre ambas instituciones.

Este nuevo enfoque exigirá establecer las áreas de actuación en que se llevará a cabo la colaboración, las oportunas relaciones de mando, las modalidades de integración en las correspondientes estructuras y los cauces de consultas y autorizaciones entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa. Pero una participación más activa de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior exigirá, con toda probabilidad, una reforma de nuestra Ley de Defensa Nacional.

Es importante destacar que esta norma se referirá exclusivamente a las situaciones de paz, dado que en tiempo de guerra o durante el estado de sitio se produce una total dependencia de la Guardia Civil del Ministerio de Defensa y una plena integración de todas sus unidades en las estructuras de mando militares.

Un primer aspecto donde la colaboración puede resultar de utilidad es en la defensa del territorio. Es importante destacar que las tareas que la Guardia Civil puede desempeñar en esta defensa integral del territorio desde una perspectiva militar, son en realidad coincidentes con las funciones que el Cuerpo

desempeña cotidianamente en cuanto responsable de la seguridad pública. Hay por tanto un solape absoluto entre las misiones de la Guardia Civil como Cuerpo de Seguridad y las misiones que pueden asignar al Cuerpo como fuerza militar en este terreno. En la medida en que las amenazas a nuestro territorio tienen hoy una naturaleza compleja, es por lo que resulta imprescindible establecer ese marco reglado de colaboración bidireccional entre ambas instituciones, colaboración a la que reiteradamente nos hemos referido.

Este ámbito de colaboración bidireccional debería abarcar al menos los siguientes aspectos:

- Seguridad de puntos, instalaciones y zonas de interés.
- Cobertura de costas y fronteras.
- Control del tráfico marítimo.
- Protección marítima de puertos.
- Vigilancia del mar territorial y vías de comunicación.
- Custodia de puertos y aeropuertos.

Todas estas misiones son, en lo que se refiere al territorio nacional y en condiciones de normalidad, responsabilidad de la Guardia Civil. Por el contrario, en el marco de operaciones multinacionales en el exterior, las Fuerzas Armadas deben hacerse cargo de todas estas funciones en su área de responsabilidad hasta tanto cese la situación de riesgo que generó la intervención militar. Existe por tanto una necesidad de colaboración de las Fuerzas Armadas con la Guardia Civil en el desempeño de estas misiones en territorio nacional, así como una necesidad inversa de colaboración de la Guardia Civil con las Fuerzas Armadas cuando se desarrolla en el marco de operaciones internacionales.

En cualquiera de los casos, es importante destacar que la participación de la Guardia Civil en estas misiones de colaboración con las Fuerzas Armadas debe hacerse en el marco de su integración en el Mando Operativo Conjunto y no exclusivamente, como había sido tradicional dada la histórica pertenencia del Cuerpo al Ejército de Tierra, en el Mando Operativo Terrestre. Mucho más complejo, aunque no menos necesario, es como integrar unidades de las Fuerzas

Armadas en la estructura de mando operativo de la Guardia Civil cuando lo que se trata es de articular la colaboración de los Ejércitos con la Guardia Civil en la seguridad interior.

Un segundo ámbito en el que la colaboración resulta cada vez más necesaria es en el de la inteligencia y la contrainteligencia, cuestiones que cobran una relevancia muy especial en un momento histórico caracterizado por la incertidumbre. En este campo, resulta obvio que los especialistas de información de la Guardia Civil pueden ser de extrema utilidad para la obtención, análisis y elaboración de información en el marco de operaciones internacionales. Por otro lado, es evidente también la utilidad que la Guardia Civil puede tener en las labores de contrainteligencia militar, tanto en el ámbito exterior como en el propio territorio nacional. Pero la naturaleza mixta de las nuevas amenazas exigirá cada vez más un intercambio y una integración de la información civil y militar, interior y exterior, en el marco de una comunidad de inteligencia aún por definir y formar en nuestro país. Sólo desde esta perspectiva integradora será posible afrontar las crecientes demandas de inteligencia que nos exige hacer frente a los nuevos riesgos emergentes.

Finalmente, no es necesario insistir demasiado en el importante papel que puede desempeñar la Guardia Civil en los órganos encargados de las actividades de cooperación cívico-militares, especialmente cuando se trata de operaciones internacionales. En este sentido, la incorporación de personal del Cuerpo en las correspondientes secciones de Estado Mayor responsables del área parece cada vez más necesaria.

UN MODELO DE POLICÍA MILITAR

La policía militar es probablemente la función en la que puede desarrollarse una colaboración más activa de la Guardia Civil con las Fuerzas Armadas. Esta función está cobrando además una mayor relevancia en el marco de las operaciones internacionales de paz. Sin embargo, España carece por el momento de un modelo de policía militar definido así como del desarrollo normativo preciso.

El concepto de policía militar está cobrando una creciente dimensión en el marco de la

Alianza Atlántica. La necesidad de este tipo de unidades va en aumento tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Así, por un lado, se requieren cada vez más unidades de este tipo en las estructuras operativas, pero al mismo tiempo se necesita también una mayor especialización de las mismas.

Esta necesidad se ha puesto especialmente de manifiesto en las operaciones internacionales en las que han intervenido nuestras Fuerzas Armadas. En definitiva, la función básica de la policía militar no es otra que proporcionar el necesario nivel de seguridad interior que permita el desarrollo de las operaciones militares. Garantizar ese nivel de seguridad resulta vital en las operaciones de gestión de crisis en los que las Fuerzas Armadas deben desplegarse sobre un territorio en el que tras la existencia de un conflicto armado más o menos prolongado reina un clima de absoluta inseguridad, sus fuerzas de policía locales han sido desmanteladas o depuradas y el terrorismo y el crimen organizado se alzan como amenazas reales para las propias fuerzas y para el conjunto de la población civil.

En estas circunstancias, las unidades de policía militar tienen una función vital que desarrollar en los campos de la protección y la seguridad, tanto de las propias unidades militares como también de la población civil en el área de operaciones.

Junto a esta necesidad de orden y seguridad pública, cobran también especial relevancia en este tipo de misiones algunas tareas especializadas de apoyo y de orden interno que puede desempeñar con eficacia la policía militar. Así, la experiencia demuestra que el mayor número de bajas en las operaciones de paz se viene produciendo por accidentes de circulación. El control del tráfico y la prevención de accidentes constituye por tanto una misión prioritaria para evitar bajas en las unidades desplegadas en el exterior. La policía militar debe en consecuencia contar en su seno con especialistas que puedan desempeñar esta función con la máxima profesionalidad y eficacia.

Una tercera área en el que la actuación de la policía militar resulta esencial es en el control de movimientos de masas, disturbios públicos y otras alteraciones del orden por parte de la población civil. Una vez que las fuerzas milita-

res de pacificación han logrado un efectivo control del territorio, las fuerzas contendientes han sido confinadas en sus acuartelamientos y se ha procedido a un proceso de desmovilización y desarme progresivo, los principales problemas a los que se enfrentan estas unidades tienen más que ver con la población civil que con las fuerzas militares. Así, no es infrecuente que población civil trate de impedir movimientos de las fuerzas, que se produzcan conflictos sociales entre las distintas comunidades o incluso que se produzcan intentos de agresión por parte de ciudadanos civiles a los componentes de la fuerza de pacificación. Ante todos estos supuestos, las unidades militares tienen una capacidad de respuesta muy limitada, por lo que cada vez resulta más esencial disponer en su seno de unidades especializadas para hacer frente a todas estas contingencias.

La Guardia Civil puede satisfacer en buena medida ambas demandas. Por un lado constituye una reserva de suficiente entidad como para que el planificador militar no tenga que retraer excesivos recursos para este tipo de unidades de unos efectivos humanos cada vez más escasos, en detrimento siempre de las unidades propiamente de combate. Por otro, la Guardia Civil puede aportar especialistas en toda una amplia panoplia de áreas policiales: investigación, información, tráfico, fiscal, intervención de armas, protección y seguridad, entre otras, que resultan de particular utilidad en las misiones de paz.

Los guardias civiles pueden aportar además un estatus policial del que carecen los componentes de las Fuerzas y que resulta imprescindible en el desempeño de las funciones de policía militar. Así, los guardias civiles tienen en su conjunto el carácter reconocido de policía judicial genérica, pudiendo constituir además unidades específicas en esta tarea. Esta consideración de policía judicial es esencial siempre que se trate de instruir diligencias judiciales o investigar delitos. Por otro, los guardias civiles tienen también reconocida su condición de agente de la autoridad, cuestión que tampoco está establecida para el resto del personal militar. Esta condición de agente de la autoridad, impropia y cuestionada en ocasiones cuando ese mismo personal realiza una función de policía militar, resulta también vital para el eficaz desempeño de esas tareas.

El problema es que la ausencia de un modelo de policía militar implica una indefinición absoluta de la composición y entidad de este tipo de unidades, de sus funciones, de sus dependencias, de su integración en las estructuras operativas, de la doctrina de empleo y de la previsible participación de la Guardia Civil en las mismas. Así, las normas que regulan la policía militar aparecen dispersas –Código Penal Militar, Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, Reales Ordenanzas, entre otras–, y resultan insuficientes, adoleciendo de una cierta falta de coherencia en su conjunto. Esta ausencia de una normativa que defina y regule las misiones y cometidos de la policía militar, así como su estructura y organización está condicionando la participación de nuestro país en el esfuerzo multinacional para hacer frente a estas situaciones de crisis.

CONCLUSIONES

La Guardia Civil está llamada a desempeñar un papel de creciente relevancia en el marco de un nuevo concepto de Defensa más amplio e integral. No se trata por tanto de desarrollar misiones clásicas de carácter militar para el Cuerpo, especialmente en el marco de la defensa territorial, como de establecer un nuevo marco de cooperación con las Fuerzas Armadas que sea además bidireccional. Esta colaboración resulta especialmente útil en aquellas operaciones internacionales de paz a las que se ven abocadas nuestras Fuerzas Armadas cada vez con mayor frecuencia e intensidad.

El desarrollo de esta necesaria colaboración, que ya se está produciendo en la realidad con notable eficacia y satisfacción para ambas partes, requiere antes que nada, un desarrollo normativo adecuado que aclare el marco, las misiones, las dependencias, las modalidades de integración y los procedimientos operativos para asegurar esta efectiva colaboración de la Guardia Civil con las Fuerzas Armadas. La carencia de este marco legal complica en muchas ocasiones la planificación, el mando, el ejercicio de la potestad disciplinaria y la definición de la correspondiente doctrina de empleo de las unidades de la Guardia Civil integradas en contingentes militares multina-

cionales. Dentro de este necesario nuevo marco normativo cobra especial importancia la regulación de un modelo efectivo y coherente de policía militar, que defina con claridad el papel que la Guardia Civil puede y debe jugar en este campo concreto.

En segundo término, esta colaboración exige desterrar viejos prejuicios, complejos y miedos por ambas partes. La acción de la Guardia Civil en misiones de naturaleza militar será siempre en apoyo y complemento de las Fuerzas Armadas, nunca en sustitución o en competencia con las mismas. La Guardia Civil carece absolutamente de los elementos de combate, logísticos, de transporte y de mando, control y comunicaciones necesarios como para poder emprender autónomamente cualquier operación militar, máxime si se trata de operaciones en el exterior.

Por el contrario, la Guardia Civil tiene capacidades propias y unidades altamente especializadas para apoyar y complementar a las Fuerzas Armadas en una serie de tareas que se han demostrado críticas en el desarrollo práctico de las misiones de paz. Desaprovechar esas potencialidades constituiría una enorme irresponsabilidad por parte de todos.

En tercer lugar, es necesario resolver la financiación del cada vez más elevado coste económico que supone para la Guardia Civil este tipo de nuevas operaciones. No se trata en absoluto de retraer recursos de las Fuerzas Armadas, ya de por sí muy escasos, para dárselos a la Guardia Civil. Por el contrario, la participación del Cuerpo en misiones de apoyo a los ejércitos permitirá a las Fuerzas Armadas no tener que detraer nuevos recursos, especialmente limitados en lo que se refiere al factor humano, de sus elementos de combate para dedicarlos a tareas de apoyo especializado. Pero del mismo modo que las Fuerzas Armadas disponen de un crédito ampliable especial para afrontar los compromisos internacionales que asume el Gobierno, para la Guardia Civil es vital bien poder participar de ese crédito ampliable del Ministerio de Defensa o bien constituir un fondo de este tipo en el Ministerio del Interior. Esos créditos deben cubrir no sólo determinados gastos de funcionamiento de las unidades desplegadas en el exterior, sino también la adquisición del material que es específico para este tipo de misiones.

En cuarto lugar, la Guardia Civil necesita constituir unidades de reserva especializadas en este tipo de misiones. En primer lugar, porque el desarrollo de las mismas exige un nivel de preparación especial y un adiestramiento conjunto con el resto de las unidades militares. Al contrario que en el caso de las Fuerzas Armadas, los despliegues en el exterior de la Guardia Civil se hacen siempre a costa de sacrificar misiones importantes en nuestro propio territorio. En estos momentos, con cerca de 500 guardias civiles desplegados en distintas misiones internacionales, parece difícil que podamos incrementar en mayor medida ese esfuerzo. Constituir este tipo de unidades parece complejo mientras la amenaza terrorista y la llegada masiva de inmigrantes irregulares a nuestro territorio se mantengan en los niveles actuales, pero es algo en lo que debemos pensar en el futuro. Mientras tanto será preciso tener una serie de unidades asignadas para que al menos podamos garantizar rapidez en la respuesta y un mínimo nivel de adiestramiento conjunto.

En quinto lugar, es necesario integrar plenamente a la Guardia Civil en el planeamiento estratégico de la defensa. Para ello, además de la voluntad de hacerlo, resulta imprescindible la integración de oficiales de la Guardia Civil en los órganos de dirección y planeamiento correspondientes. No se trata de establecer nuevos "enlaces" entre ambas instituciones, sino que guardias civiles se integren como uno más en los estados mayores que se considere conveniente y en los órganos de dirección del Ministerio de Defensa que se crea oportuno. La disponibilidad de oficiales superiores del Cuerpo con la titulación de Estado Mayor posibilita perfectamente esta opción, con la única limitación de la gran escasez de oficiales que padece la Guardia Civil.

Por último, es necesario insistir, aunque aquí nos hayamos centrado casi exclusivamente en la colaboración de la Guardia Civil con las Fuerzas Armadas, en que en realidad esa colaboración debe ser bidireccional y que cada vez resultará más necesaria la colaboración de las Fuerzas Armadas con la Guardia Civil para hacer frente a los riesgos emergentes a los que se enfrenta nuestro país en su conjunto.

EL PRESUPUESTO DE LA SEGURIDAD DEL ESTADO 1997-2001

M.^a ANGELES PEÑA ALVAREZ

Subdirectora General Jefa de la Oficina Presupuestaria
del Ministerio del Interior

INTRODUCCION

Las dotaciones destinadas a la Seguridad del Estado se encuadran en el Presupuesto del Ministerio del Interior, del que representan en términos consolidados, para el año 2001, el 76 por ciento, siendo su participación relativa en los gastos no financieros del Subsector Estado del 3 %.

Como marco de referencia, hay que señalar que la política económica iniciada en 1997 se ha caracterizado, en el ámbito presupuestario, por la contención del gasto público de cara al cumplimiento de los criterios de convergencia establecidos por el Tratado de Maastricht. Las medidas adoptadas en este sentido han hecho posible nuestro acceso a la Unión Económica y Monetaria en 1999 y poder fijar para 2001 el equilibrio presupuestario. Los Presupuestos Generales del Estado con los que comienza el siglo XXI son los primeros presupuestos sin déficit de la Hacienda Pública de la democracia.

Aún en este contexto de restricción del gasto público, el Presupuesto de la Seguridad del Estado ha crecido, en términos reales, en todos los años del período analizado, crecimiento que es especialmente importante en el año 2001.

En este año los Presupuestos Generales del Estado contemplan, en primer lugar, tres grandes prioridades de gasto: Infraestructuras, con un crecimiento del 9,1 por ciento, que se orientarán fundamentalmente hacia el tren de alta velocidad, autovías, recursos hidráulicos y medio ambiente; Investigación, cuya dotación se incrementa un 11,3 por ciento; y, por último, el Gasto Social, que vuelve a ganar peso en el Presupuesto al aumentar, una vez homogeneizadas las dotaciones de educación, un 7,3 por ciento.

Junto a estas tres áreas, el Presupuesto para 2001 va a dar prioridad a las políticas de Justicia, con un aumento del 9,5 por ciento, que permitirá avanzar sustancialmente en la modernización y mejora de la administración de justicia, y Seguridad del Estado, cuyos recursos se incrementan en un 7,6 por ciento, aumento que se destinará a dotar de mayores medios a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, especialmente en la lucha contra el terrorismo. Este porcentaje, si se excluyen las dotaciones correspondientes al personal en Segunda Actividad y en Reserva, se eleva al 9,2, lo que supone un crecimiento de 3,3 puntos porcentuales por encima de la tasa del PIB nominal (5,9 por ciento) y sitúa a la Seguridad del Estado en el tercer lugar, en cuanto a crecimiento relativo para 2001 se refiere, únicamente por debajo de la Investigación y la Justicia.

El objetivo último de todas las actuaciones que se llevan a cabo en el área de la Seguridad del Estado, viene marcado por la propia Constitución que, en su artículo 104, establece que "las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la Seguridad Ciudadana".

Se trata, en definitiva, de asegurar el normal funcionamiento de las Instituciones públicas y privadas, el mantenimiento de la paz y la convivencia y el libre y pacífico ejercicio de los derechos individuales, políticos y sociales, como premisas inexcusables para el sostenimiento de un Estado democrático.

Su consecución comporta tanto acciones de carácter preventivo, tendentes a articular los mecanismos necesarios para evitar la comisión de actos restrictivos de tal ejercicio –fundamentalmente los de carácter delictivo–, como de carácter represivo, dirigidas a investigar los hechos y descubrir a los culpables. A su vez dentro de uno y otro tipo de acciones, ocupan un lugar primordial, por su especial incidencia social, la lucha contra el terrorismo y el tráfico de estupefacientes.

DELIMITACION DEL AMBITO DEL ESTUDIO

El Presupuesto de la Seguridad del Estado, tal como se entiende en este análisis, com-

prende las dotaciones del Ministerio del Interior correspondientes a los siguientes Servicios presupuestarios: 02 "Secretaría de Estado de Seguridad", 03 "Dirección General de la Policía", 04 "Dirección General de la Guardia Civil", 06 "Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas" (en lo que se refiere al Programa 222C "Actuaciones policiales en materia de droga") y Organismo 102 "Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de la Seguridad del Estado". Hay que señalar que en el Presupuesto para 2001 se produce un importante cambio de adscripción: las dotaciones de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil que, en el resto de los años objeto de estudio (1997-2000), figuraban en el Servicio 04 pasan a integrarse en el Organismo 101 "Jefatura de Tráfico", Programa 222B "Seguridad Vial", Programa que desaparece en la Guardia Civil.

A efectos de hacer la comparación en términos homogéneos, se incluyen los créditos de la Agrupación para el año 2001 en el Servicio 04 "Dirección General de la Guardia Civil".

En la vertiente funcional, el Presupuesto de la Seguridad del Estado abarca los siguientes Programas: 222A "Seguridad Ciudadana", 221B "Formación de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado", 222C "Actuaciones policiales en materia de droga", 222B "Seguridad Vial" (en cuanto a las dotaciones de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil) y 221A "Dirección y Servicios Generales de Seguridad y Protección Civil" (únicamente los créditos correspondientes al Servicio 02 "Secretaría de Estado de Seguridad").

ANALISIS ECONOMICO

Los cuadros 1 y 2 muestran la evolución de las dotaciones de cada Programa y de cada Capítulo, respectivamente, para el período 1997-2000, tanto en créditos iniciales como en obligaciones reconocidas y las dotaciones iniciales para 2001. El gráfico 1 refleja la evolución interanual de las dotaciones totales.

Por otra parte, en el gráfico 2 puede observarse la participación de cada uno de los Capítulos en el total de obligaciones reconocidas en el período 1997-2000 y en los créditos iniciales para 2001, cuyo contenido se analiza a continuación.

La mayor importancia relativa corresponde a los gastos de personal, si bien su participación en el total de obligaciones reconocidas ha ido descendiendo paulatinamente desde un 89,30 por ciento en 1997 a un 86,81 por ciento en el año 2000, representando en los créditos iniciales para 2001 el 85,08 por ciento, debido al mayor peso que van adquiriendo las inversiones, tal como muestra el gráfico 2.

Esta elevada participación es consecuencia del tipo de servicios públicos prestados que exigen, por su propia naturaleza, una gran proporción de medios humanos.

Los efectivos dotados en el Presupuesto de cada ejercicio en cada uno de los Servicios presupuestarios son los que a continuación se detallan:

La mayor parte de este importante incremento -18.526.210.000 ptas.-, se produce en el concepto de productividad de la Policía y de la Guardia Civil, con el que se trata de retribuir el especial rendimiento, la actividad y dedicación extraordinarias, y el interés o iniciativa con que se desempeñen los puestos de trabajo, siempre que redunden en mejorar sus resultados.

Aún cuando el aumento interanual de este concepto es uniforme a lo largo del período, situándose en torno a los 4.000 millones de ptas., no lo es su distribución entre ambos Cuerpos. Así, mientras la Policía crece en 11.230.290.000 ptas., la Guardia Civil sólo lo hace en 7.295.920.000 ptas., pasando a ser la dotación total de este crédito en 2001 de

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LOS EFECTIVOS DOTADOS EN LOS PRESUPUESTOS

SERVICIOS	AÑOS				
	1997	1998	1999	2000	2001
SERVICIO 02 Secretaría de Estado de Seguridad	121	183	194	190	190
SERVICIO 03 Dirección General de la Policía	65.993	67.219	66.935	67.603	69.863
SERVICIO 04 Dirección General de la Guardia Civil	91.985	90.724	89.827	88.164	87.197
SERVICIO 06 D. Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas	36	50	50	44	44
ORGANISMO 102 Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de la Seguridad del Estado	---	---	---	27	27
TOTAL	158.135	158.176	157.006	156.028	157.321

Incluye funcionarios de Policía y Guardia Civil tanto en activo como en Segunda Actividad y en Reserva y personal funcionario de la Ley 30/1984, adscritos a los Servicios y Organismos Autónomos citados.

Los gastos de personal, cuya distribución temporal por Centros Directivos se refleja en el Cuadro 3 y en el gráfico 3, han pasado de 470.757.466.000 ptas. en 1997 a 531.852.665.000 ptas. en 2001, con una diferencia en términos absolutos, por tanto, de 61.095.199.000 ptas.

No obstante, el crecimiento real es de 21.554.641.000 ptas., correspondiendo el resto a las actualizaciones monetarias de las retribuciones para cada ejercicio (1998: 2,1%; 1999: 1,8%; 2000: 2% y 2001: 2%).

18.345.999.000 ptas. y 11.437.829.000 ptas., respectivamente.

El mayor crecimiento en términos absolutos en el ámbito de la Policía en el período 1997-2001 (en términos porcentuales la subida es del 158 por ciento en la Policía y del 176 por ciento en la Guardia Civil), se debe a la puesta en marcha del Programa "Policía 2000".

Con este Programa se trata de adecuar los servicios policiales a las demandas de los ciudadanos en materia de seguridad y a la situa-

ción de la seguridad ciudadana en España. Se basa en tres ejes esenciales:

- La proximidad del servicio al ciudadano.
- La especialización policial.
- La coordinación.

Sus objetivos estratégicos son los siguientes:

- Mejorar la calidad de los servicios.
- Aumentar el grado de satisfacción del ciudadano y del policía.
- Reducir la delincuencia.

Junto a los aspectos señalados, el Programa desarrolla un sistema de trabajo en el ámbito de la Policía, basado en la Dirección por Objetivos, ligando a ello el establecimiento de sistemas de incentivos de los policías, tanto a través de la aplicación de retribuciones variables instrumentadas por medio del complemento de productividad, como de otros estímulos profesionales con proyección para su promoción y trayectoria profesional.

El Programa "Policía 2000" comenzó a aplicarse en enero de 1999 en una primera fase, conocida como "seis x seis", por cuanto que afectaba a seis de las ciudades más importantes de España y sus zonas de influencia -Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Alicante y Málaga- y ponía el énfasis en las seis infracciones que más afectan a las condiciones de seguridad de los ciudadanos en su entorno inmediato -menudeo de drogas, robos en inmuebles, sustracciones en vehículos, sustracciones de vehículos, tirones y violencia callejera-.

La experiencia y los resultados obtenidos en la primera fase, ciertamente satisfactorios, junto a las demandas procedentes de determinados ámbitos sociales, motivaron que el Programa se extendiera en el año 2000 a todo el territorio nacional.

Sigue en orden de importancia el Capítulo II "Gastos corrientes en bienes y servicios", cuya participación relativa crece ligeramente a lo largo del período, pasando de un 8,29 por ciento de obligaciones reconocidas en 1997 a un 8,78 por ciento en 2000, y representando en los créditos iniciales para 2001 el 9,02 por ciento, tal como muestra el gráfico 2.

La evolución temporal de este Capítulo se observa en el cuadro 4 y el gráfico 4 y pasa de 29.702.835.000 ptas. de crédito inicial en 1997 a 56.403.156.000 ptas. en 2001.

Hay que destacar que así como las desviaciones de las obligaciones reconocidas respecto de los créditos iniciales de cada año son mínimas en el Capítulo I "Gastos de Personal" -están por debajo de un punto, con excepción del año 1998 que es de 1,25%- en el Capítulo II "Gastos corrientes en bienes y servicios" son muy importantes, superando en todos los años el 42 por ciento y llegando, incluso, al 54 por ciento en 1998.

Esto pone de manifiesto la tradicional insuficiencia del Capítulo II para la cobertura de las necesidades que ha obligado, hasta el momento, a su financiación con remanentes de la Dirección General de Tráfico y con créditos extraordinarios para el abono de deudas de ejercicios anteriores.

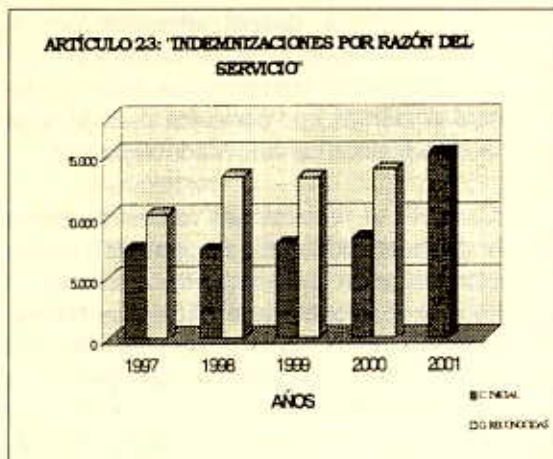
Esta situación cambia radicalmente para el ejercicio 2001, puesto que se prevén unos créditos incluso superiores a las obligaciones estimadas en el año 2000. Ello permitirá una mejor programación, puesto que se contará con las dotaciones desde el inicio del ejercicio, y un saneamiento del Presupuesto de la Seguridad del Estado que evitará dejar deudas al final del año con el consiguiente perjuicio para los acreedores.

Las principales novedades en el período considerado son:

- Sustitución de la compra de una parte de los vehículos de la Policía por el sistema de renting. Se inicia en 1998 con una dotación de 1.200.000.000 ptas., que se va elevando año tras año hasta alcanzar en 2001 la cifra de 1.899.938.000 ptas. En este momento el número de vehículos en renting es de 2.005.
- Implantación del Sistema de Radiocomunicaciones Digitales de Emergencia del Estado (SIRDEE), que más adelante se expondrá, y cuyo mantenimiento comienza en el año 2001 para el que está prevista una dotación de 2.700.000.000 ptas.

Los principales tipos de gasto de este Capítulo son los asociados a la reparación,

conservación y mantenimiento de los más de 3.000 edificios existentes, y de la flota de vehículos propios, cuyo número está por encima de los 21.000, así como los relativos al combustible y a las comunicaciones telefónicas, cuya evolución puede observarse en los siguientes gráficos.



En cuanto a este último, hay que señalar que la baja ejecución del año 2000 se debe a que la iniciación del proyecto SIRDEE, antes mencionado, se pospuso un año sobre las previsiones contenidas en el Presupuesto, por lo que la cuantía consignada para su mantenimiento en ese año –2.700.000.000 ptas.– se transfirió al Capítulo VI "Inversiones reales" para reforzar sus dotaciones.

Mención especial merece el crédito de indemnizaciones por razón del servicio, cuyas variaciones se muestran a continuación, que alcanza una cuantía de 15.119.839.000 pesetas para 2001, frente a 7.326.007.000 ptas. en el crédito inicial de 1997, como consecuencia fundamentalmente de la necesaria movilidad de los efectivos policiales, pudiendo citarse como principales causas de la misma las siguientes:

- La ejecución de diversas operaciones, entre las que cabe destacar: la denominada "Operación Verano", cuyo objetivo fundamental es garantizar mayores niveles de seguridad en las zonas costeras y del interior donde la afluencia y tránsito turístico son más acusados en la época estival; la operación "Paso del Estrecho" con la que se trata de garantizar la seguridad y fluidez del importante contingente de inmigrantes que pasan el estrecho de Gibraltar en su trayecto entre África y Europa durante el verano; y las misiones de carácter internacional.
- Los desplazamientos masivos de efectivos a puntos donde surgen focos de conflictividad.

- Los continuos desplazamientos por la asistencia a cursos de formación y perfeccionamiento en las diferentes especialidades existentes, así como los derivados de la introducción de nuevas tecnologías.

El Capítulo VI "Inversiones reales" aumenta de forma sostenida su participación relativa respecto del total a lo largo del periodo, en cuanto a obligaciones reconocidas se refiere, pasando de un 2,27 por ciento en 1997 a un 4,27 por ciento en 2000. Dicha participación se eleva en los créditos iniciales para 2001 al 5,75 por ciento, tal como muestra el gráfico 2.

Sus dotaciones para cada año figuran en el cuadro 8 y el gráfico 8 y pasan de 9.977.354.000 ptas de crédito inicial en 1997 a 35.975.100.000 ptas en 2001, lo que supone un incremento del 260 por ciento.

Como cambio estructural más significativo del periodo hay que señalar la creación por la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, del Organismo Autónomo Gerencia de Infraestructuras de la Seguridad del Estado, cuyo funcionamiento no fue posible hasta 1999, año en que se aprobó su Estatuto. Este nuevo Organismo responde a la necesidad de contar con un instrumento ágil y eficaz para llevar a cabo los planes de infraestructuras de la Seguridad del Estado y a la conveniencia de disponer de medios específicos que permitan una actuación más flexible en materia urbanística e inmobiliaria.

Transcurridos tres años desde su creación, la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social para 2001, en su artículo 44, ha introducido importantes modificaciones en este Organismo, cuya denominación pasa a ser "Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de la Seguridad del Estado", que se concretan en:

- Duración ilimitada, frente al límite temporal máximo de cinco años que fijaba la anterior Ley.
- Ampliación de su ámbito competencial que rebasa el meramente relativo a las infraestructuras, permitiéndole, además, la adquisición de armamento y material para su uso por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la enajenación

onerosa de los bienes muebles que sean puestos a su disposición, al objeto de obtener recursos para el cumplimiento de los fines del Organismo.

- La inclusión expresa, entre sus recursos, de las aportaciones que se concedan a su favor procedentes de fondos específicos de la Unión Europea y de otras Agencias y Administraciones Públicas nacionales e internacionales, de Entes Públicos, y de particulares.

Las dotaciones consignadas para inversiones en cada año en el Organismo ascienden a 3.460.000.000 ptas., y si bien por el momento, dada su reciente puesta en marcha, la ejecución de las mismas es muy baja, constituyen un instrumento muy prometedor de cara al futuro.

Por su importancia cualitativa pueden destacarse, dentro de las inversiones del Presupuesto de la Seguridad del Estado, 4 planes de carácter integral:

- Implantación del Sistema de Radiocomunicaciones Digitales de Emergencia del Estado (SIRDEE), que tiene por objeto mejorar la capacidad, cobertura geográfica, compatibilidad y coordinación de los sistemas de comunicaciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, con requisitos avanzados de seguridad que impidan las escuchas e intromisiones en los sistemas policiales de comunicaciones.

Este proyecto se consigna en el Servicio 02 "Secretaría de Estado de Seguridad" iniciándose en el año 2000, con una anualidad de 4.500.000.000 ptas., siendo el importe previsto para 2001 de 6.960.000.000 ptas. El plazo de ejecución es de 4 años y su importe global asciende a 36.000.000.000 ptas., de los que 17.508.000.000 ptas., corresponden a inversiones. Junto a esta cifra, se incluye en el Capítulo II "Gastos en bienes corrientes y servicios", como se ha mencionado anteriormente, un importe de 2.700.000.000 ptas. en 2001 para el mantenimiento del sistema, elevándose el importe en los años sucesivos contemplados en el Plan a 6.780.000.000 ptas. en 2002 y 9.012.000.000 ptas. en 2003.

- Puesta en marcha del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE), cuyo objetivo es garantizar la cobertura de la frontera sur de la Unión Europea, de acuerdo con las medidas adoptadas por el Tratado de Amsterdam, mediante el establecimiento de un sistema operativo que impida la entrada irregular de personas y mercancías por el litoral español.

Este proyecto se inicia en el año 2000 con una dotación de 1.000.000.000 ptas. en el Servicio 04 "Dirección General de la Guardia Civil", y continúa en el ejercicio 2001, con un importe de 3.590.000.000 ptas., cuya dotación se incluye, a partir de este ejercicio, en el Servicio 02 "Secretaría de Estado de Seguridad".

- Mejora de medios para la lucha contra el terrorismo, con un incremento importante en el Presupuesto para 2001, cifrado en 6.000.000.000 ptas. (4.000.000.000 ptas en la Dirección General de la Guardia Civil y 2.000.000.000 en la Dirección General de la Policía), que se concretan, fundamentalmente, en sistemas especiales de seguimiento, localización y vigilancia electrónica, telecomunicaciones, vehículos y obras e instalaciones de seguridad en edificios.

- Ejecución del Plan de Seguridad en el Archipiélago Canario con el que se trata de resolver la especial situación en materia de seguridad de esta Comunidad, motivada por su singularidad geográfica, económica y social, y que se caracteriza por la existencia de tasas de criminalidad muy superiores a la media nacional y por una marcada especificidad en la organización, dotación y actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Sus objetivos básicos son, por tanto, reducir los índices de criminalidad y mejorar el nivel de seguridad, y más en concreto:

- Incrementar la seguridad de las zonas turísticas.
- Disminuir la importancia del tráfico de drogas.
- Reforzar el control sobre los extranjeros.
- Aumentar los niveles de seguridad en los grandes núcleos urbanos.

- Desarrollar la participación ciudadana en la administración de la seguridad.
- Incrementar la presencia pública de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, potenciando su acercamiento a la población.

Se trata, en definitiva, de incrementar tanto los medios materiales como humanos y mejorar las infraestructuras destinadas a la seguridad de las islas, adoptando, además, medidas de racionalización de los medios disponibles, con el objetivo último de conseguir una mayor eficacia policial.

El Plan se inició en 1997 y está prevista su finalización en 2002, con un importe total, en cuanto a inversiones se refiere, de 3.725.000.000 ptas. A 31-XII-00 se han ejecutado ya 1.870.520.000 ptas., es decir, algo más del 50%, quedando fundamentalmente por completar la mejora en infraestructuras prevista que, por la propia naturaleza del gasto y diversos problemas surgidos con las Entidades Locales afectadas, necesitan un mayor lapso de tiempo para su ejecución. Estas inversiones se realizan tanto con créditos del Servicio 02 "Secretaría de Estado de Seguridad", como de los Servicios 03 "Dirección General de la Policía" y 04 "Dirección General de la Guardia Civil", figurando como dotaciones previstas para 2001, 500.000.000 ptas, 109.590.000 ptas., y 260.379.000 ptas., respectivamente.

Junto a estos planes integrales cabe señalar la continuación de las inversiones de carácter tradicional, con las que se pretende mantener la capacidad operativa de los servicios, y que se destinan fundamentalmente a la construcción, reforma y mejora de las Casas-Cuartel y de las Comisarías y a la adquisición de material de transporte, armamento, sistemas de telecomunicación e informáticos y equipos especiales.

El resto de los Capítulos tienen mucha menor significación cuantitativa pero no carecen de importancia cualitativa.

El Capítulo IV "Transferencias corrientes", cuya dotación para 2001 es de 1.045.198.000

ptas., ha tenido un espectacular crecimiento –479 por ciento– respecto del crédito inicial para 1997.

Entre las Transferencias corrientes externas, cuya evolución se muestra en el cuadro 6 y en el gráfico 6, cabe destacar las dotaciones que corresponden al ámbito internacional.

Las contribuciones a Organismos Internacionales pasan de 65.354.000 ptas. en 1997 a 447.579.000 ptas. en 2001, correspondiendo el mayor incremento –342.225.000 ptas.– y la cuantía más alta –397.179.000 ptas. en 2001– a las cuotas por la participación española en Interpol y Europol. Asimismo figura un crédito de 50.000.000 ptas. en 2001, que se incrementa en el 400 por ciento respecto de 1997, para la contribución de España al funcionamiento del Sistema de Información Schengen, de acuerdo con el Protocolo de Adhesión firmado en Bonn el 25 de junio de 1991.

Por otra parte, el crédito para cooperación policial con otros países pasa de 39.000.000 ptas. en 1997 a 248.000.000 ptas. en 2001.

Se destina en su práctica totalidad a la formación, capacitación y especialización policial, bien mediante la concesión de becas a miembros de los Cuerpos de Seguridad de países con los que España tiene suscritos convenios de cooperación científica o técnica, o bien mediante el traslado de expertos españoles al extranjero.

En cuanto al ámbito geográfico, hay que señalar que más de las dos terceras partes del importe global se destinan al área Iberoamericana y el resto, fundamentalmente, a África.

Los principales países beneficiarios de esta cooperación son:

- Centroamérica y Caribe: Méjico, Nicaragua, Panamá, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Honduras y Guatemala.
- América del Sur: Ecuador, Colombia, Bolivia, Uruguay, Chile, Venezuela, Perú, Argentina y Paraguay.
- África: Marruecos, Angola, Mozambique, Egipto y Cabo Verde.

Las Transferencias corrientes internas (cuadro 7 y gráfico 7) recogen dos créditos, que aparecen por primera vez en 1998 y que se destinan a la financiación de las operaciones

corrientes del Organismo “Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de la Seguridad del Estado” (Servicio 02 “Secretaría de Estado de Seguridad”) y a la subvención al Consejo Superior de Investigaciones Científicas para el desarrollo de programas de investigación en el ámbito de las drogodependencias (Servicio 06 “Delegación del Gobierno para el Plan Nacional Sobre Drogas”).

Por su parte, el Capítulo III “Gastos financieros”, (cuadro 5 y gráfico 5) recoge, por una parte, el pago de intereses de demora por sentencia judicial, lo que explica las importantes desviaciones entre obligaciones reconocidas y créditos iniciales, ya que hasta la notificación de la sentencia se desconocen los importes que han de ser abonados; y por otra, el pago de intereses por préstamos concedidos a la Guardia Civil por el antiguo IPPV. La devolución del principal de estos préstamos figura como único crédito en el Capítulo IX “Pasivos financieros” (cuadro 12 y gráfico 12).

El Capítulo VII “Transferencias de capital”, en su vertiente de transferencias externas (cuadro 9 y gráfico 9), recoge en los Presupuestos iniciales un único crédito encuadrado en el Servicio 02 “Secretaría de Estado de Seguridad”, que se destina a las aportaciones de España, en cuanto a operaciones de capital se refiere, al Sistema de Información Schengen y complementa al ya mencionado en el Capítulo IV para operaciones corrientes. Su importe oscila, en función de los compromisos adquiridos, entre 19.663.000 ptas. y 25.000.000 ptas., excepto en el año 1999, con unas obligaciones reconocidas de 56.901.000 ptas., ya que en ese ejercicio se requirieron contribuciones superiores a los países miembros para financiar una renovación informática con el objeto de solucionar los problemas derivados del “Efecto 2000”.

Por su parte, el cuadro 10 y el gráfico 10 reflejan la única Transferencia de capital interna existente, carente de dotación inicial, que se concreta en una subvención al Servicio de Vigilancia Aduanera, dependiente del Ministerio de Hacienda, para la adquisición de equipos destinados al control del narcotráfico. Esta subvención se financia con el Fondo procedente de bienes decomisados por el tráfico de drogas y otros delitos relacionados, creado por la Ley 36/1995, de 11 de diciembre.

Por último, en el Capítulo VIII "Activos financieros", cuya evolución se muestra en el cuadro 11 y en el gráfico 11, figuran los créditos para la concesión de anticipos a funcionarios.

En conclusión, puede decirse que en el período 1997-2000 los créditos destinados al Presupuesto de la Seguridad del Estado, han

evolucionado favorablemente, con un crecimiento moderado pero sostenido y que el importante incremento para 2001 permitirá afrontar la cobertura de todos los gastos para el cumplimiento de los objetivos previstos, así como la financiación de los Planes específicos antes mencionados.

CUADRO 1

ÁREA DE SEGURIDAD DEL ESTADO

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LOS CRÉDITOS INICIALES Y DE LAS OBLIGACIONES RECONOCIDAS, EN TÉRMINOS CONSOLIDADOS, DEL PERÍODO 1997 - 2001

Unidades en miles de ptas.

SERVICIOS	1997		1998		1999		2000		2001
	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas (1)	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas	Crédito Inicial (1)
PROGRAMA 221A Dirección y Serv. Generales de Seguridad y P. Civil	869.711	1.755.305	1.642.924	2.630.917	6.185.702	6.228.801	9.120.307	12.257.658	16.233.228
PROGRAMA 221B Formación de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado	11.576.031	10.383.040	11.806.584	12.261.907	11.907.945	10.655.359	11.926.556	11.557.082	14.342.007
PROGRAMA 222A Seguridad Ciudadana	397.393.073	412.702.445	418.090.568	438.542.838	430.885.476	445.658.264	440.658.816	458.104.942	473.545.296
PROGRAMA 222B Seguridad Vial	24.225.202	23.349.956	24.124.016	23.677.047	24.554.572	24.310.134	25.592.275	25.484.533	28.160.473
PROGRAMA 222C Actuaciones policiales en materia de droga	5.115.812	5.099.440	6.236.968	6.113.527	6.163.859	6.169.654	6.517.761	6.503.014	6.755.272
PROGRAMA 222D Fuerzas y Cuerpos en Reserva	71.523.277	71.764.588	74.969.656	75.081.804	78.209.582	78.955.476	87.212.706	83.470.566	86.103.095
TOTAL	510.703.106	525.054.774	536.780.716	558.308.040	557.907.136	571.977.688	581.028.421	597.377.794	625.139.371

(1) Obligaciones estimadas, por no haberse cerrado el Presupuesto en el momento de la elaboración de este estudio

CUADRO 2

ÁREA DE SEGURIDAD DEL ESTADO

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LOS CRÉDITOS INICIALES Y DE LAS OBLIGACIONES RECONOCIDAS, EN TÉRMINOS CONSOLIDADOS, DEL PERÍODO 1997-2001

Unidades en miles de ptas.

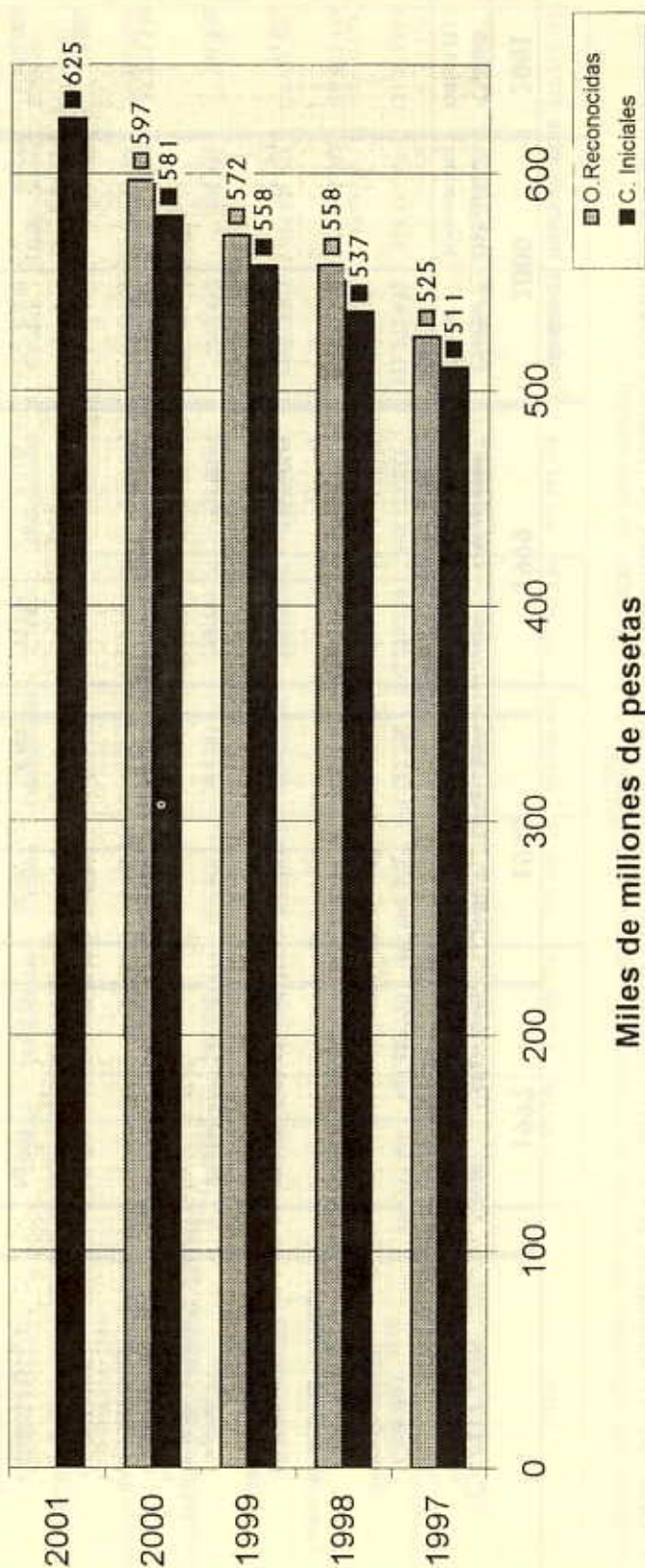
CAPÍTULOS	1997		1998		1999		2000		2001
	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas (1)	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas	Crédito Inicial (1)
Capítulo I Gastos de personal	470.757.466	468.887.720	486.696.460	492.782.796	502.250.359	503.173.233	521.272.652	518.581.101	531.852.665
Capítulo II Gastos ctes. en bienes y servicios	29.702.835	43.542.127	31.122.637	47.899.770	32.003.896	47.167.280	36.670.319	52.433.002	56.403.156
Capítulo III Gastos financieros	37.900	391.103	37.900	660.906	38.900	484.865	74.900	29.290	74.900
Capítulo IV Transferencias corrientes	180.551	268.232	385.365	364.585	558.181	533.295	791.550	768.556	791.550
Capítulo VI Inversiones reales	9.977.354	11.920.855	18.487.354	16.557.841	22.976.800	20.540.358	22.172.000	25.519.064	35.975.100
Capítulo VII Transferencias de capital	18.000	19.663	22.000	21.913	57.000	56.901	25.000	25.000	20.000
Capítulo VIII Activos financieros	10.000	9.943	10.000	8.391	10.000	9.918	10.000	9.900	10.000
Capítulo IX Pasivos financieros	19.000	15.131	19.000	11.838	12.000	11.838	12.000	11.880	12.000
TOTAL	510.703.106	525.054.774	536.780.716	558.308.040	557.907.136	571.977.688	581.028.421	597.377.793	625.139.371

(1) Obligaciones estimadas, por no haberse cerrado el Presupuesto en el momento de la elaboración de este estudio

GRÁFICO 1

ÁREA DE SEGURIDAD DEL ESTADO

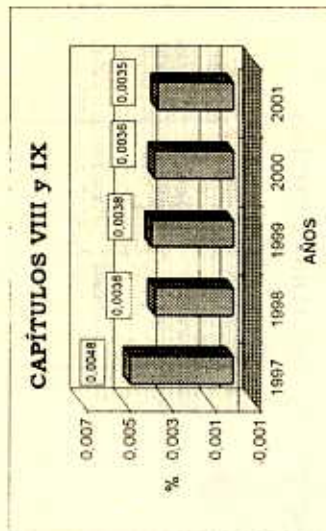
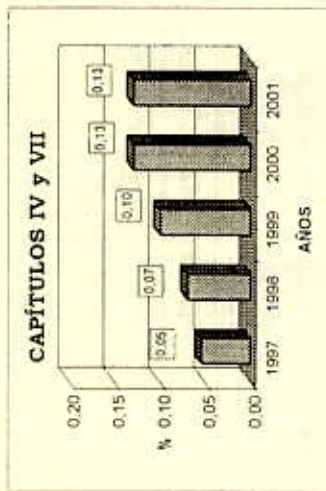
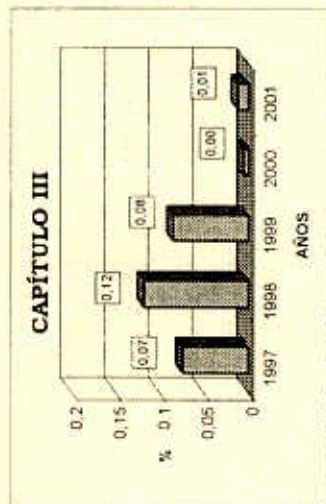
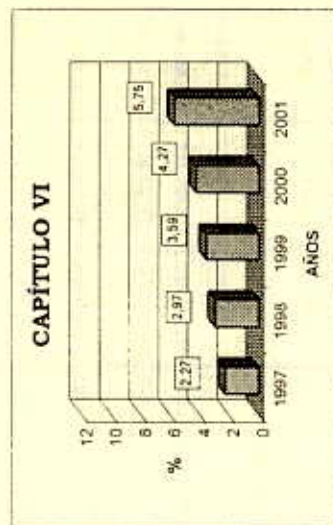
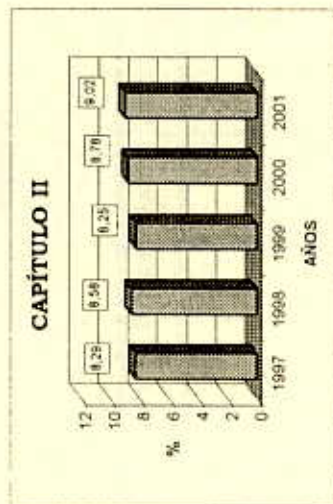
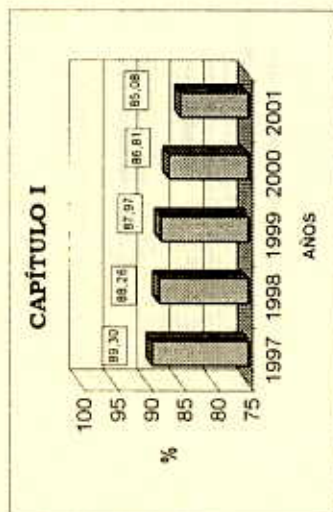
EVOLUCIÓN INTERANUAL EN TÉRMINOS CONSOLIDADOS
1997-2001



Miles de millones de pesetas

GRÁFICO 2

EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN RELATIVA DE CADA CAPÍTULO EN EL TOTAL DE OBLIGACIONES RECONOCIDAS EN EL PERÍODO 1997 - 2000 Y EN LOS CRÉDITOS INICIALES PARA 2001

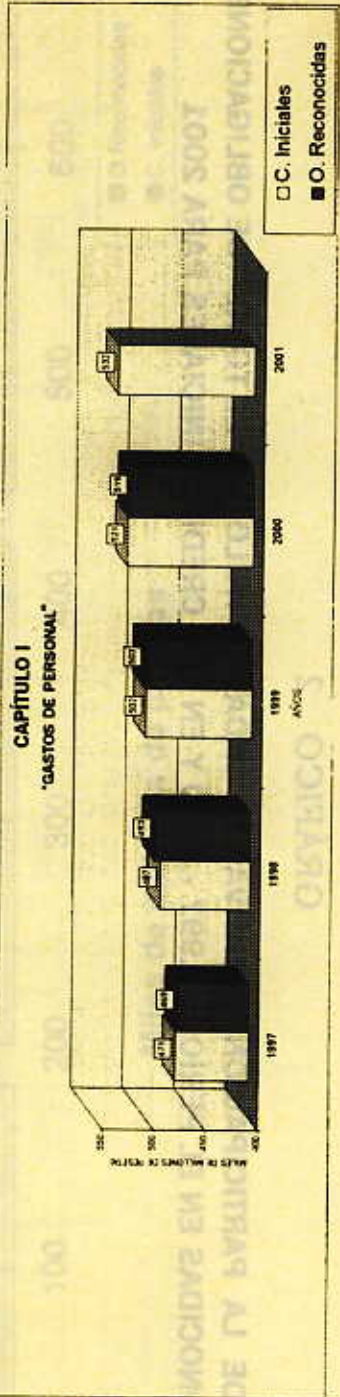


ÁREA DE SEGURIDAD DEL ESTADO. CAPÍTULO I: "GASTOS DE PERSONAL"
EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LOS CRÉDITOS INICIALES Y DE LAS OBLIGACIONES RECONOCIDAS DEL PERIODO 1997-2001

SERVICIOS	Unidades en miles de ptas.									
	1997		1998		1999		2000		2001	
	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas
SERVICIO 02 Secretaría de Estado de Seguridad	460.080	595.829	898.421	817.992	920.199	852.746	914.407	850.399	934.228	
SERVICIO 03 Dirección General de la Policía	209.292.581	208.552.236	219.017.780	220.291.919	228.389.621	227.931.695	241.622.234	241.376.469	247.531.063	
SERVICIO 04 Dirección General de la Guardia Civil	260.857.740	259.584.345	266.557.138	271.493.972	272.713.052	274.189.658	278.378.044	275.995.865	283.008.709	
SERVICIO 06 D. Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas	147.065	155.310	223.121	178.913	227.487	199.134	225.507	218.742	230.017	
ORGANISMO 102 Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de la Seguridad del Estado							132.460	139.627	148.648	
TOTAL	470.757.466	468.887.720	486.696.460	492.782.796	502.250.359	503.173.233	521.272.652	518.581.101	531.852.665	

(1) Obligaciones estimadas, por no haberse cerrado el Presupuesto en el momento de la elaboración de este estudio

GRÁFICO 3



ÁREA DE SEGURIDAD DEL ESTADO. CAPÍTULO II: "GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS"
EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LOS CRÉDITOS INICIALES Y DE LAS OBLIGACIONES RECONOCIDAS DEL PERIODO 1997-2001

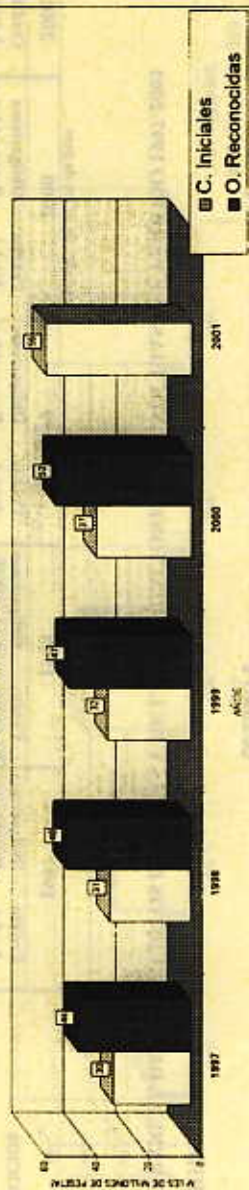
Unidades, en miles de ptas

SERVICIOS	1997		1998		1999		2000		2001	
	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas
SERVICIO 02 Secretaría de Estado de Seguridad	142.631	204.623	178.503	373.680	178.503	166.875	2.833.000	115.360	3.087.000	
SERVICIO 03 Dirección General de la Policía	14.790.576	22.940.172	16.048.062	25.333.080	15.985.224	25.107.655	17.057.864	25.956.014	26.265.156	
SERVICIO 04 Dirección General de la Guardia Civil	14.753.374	20.375.098	14.835.492	22.155.041	15.772.714	21.856.299	16.662.000	26.201.371	26.915.000	
SERVICIO 06 D. Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas	16.260	22.234	16.580	37.969	23.455	28.454	23.455	94.457	40.000	
ORGANISMO 102 Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de la Seguridad del Estado			44.000		44.000	7.997	94.000	65.800	96.000	
TOTAL	29.702.835	43.542.127	31.122.637	47.899.770	32.003.896	47.167.280	36.670.319	52.433.002	56.403.156	

(1) Obligaciones estimadas, por no haberse cerrado el Presupuesto en el momento de la elaboración de este estudio

GRÁFICO 4

CAPÍTULO II
"GASTOS CTES. EN BIENES Y SERVICIOS"



ÁREA DE SEGURIDAD DEL ESTADO. CAPÍTULO III: "GASTOS FINANCIEROS"
EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LOS CRÉDITOS INICIALES Y DE LAS OBLIGACIONES RECONOCIDAS DEL PERÍODO 1997-2001

Unidades en miles de pes.

SERVICIOS	1997		1998		1999		2000		2001	
	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas
SERVICIO 02 Secretaría de Estado de Seguridad	34.900	3.586,50	34.900	51.105	34.900	202.846	34.900	26.175	34.900	34.900
SERVICIO 03 Dirección General de la Policía	3.000	32.453	3.000	609.801	4.000	282.019	40.000	3.115	40.000	40.000
SERVICIO 04 Dirección General de la Guardia Civil										
SERVICIO 06 D. Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas										
ORGANISMO 102 Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de la Seguridad del Estado										
TOTAL	37.900	391.103	37.900	660.906	38.900	484.865	74.900	29.290	74.900	74.900

(1) Obligaciones estimadas, por no haberse cerrado el Presupuesto en el momento de la elaboración de este estudio

GRÁFICO 5



ÁREA DE SEGURIDAD DEL ESTADO. CAPÍTULO IV: "TRANSFERENCIAS CORRIENTES EXTERNAS"
EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LOS CRÉDITOS INICIALES Y DE LAS OBLIGACIONES RECONOCIDAS DEL PERIODO 1997-2001

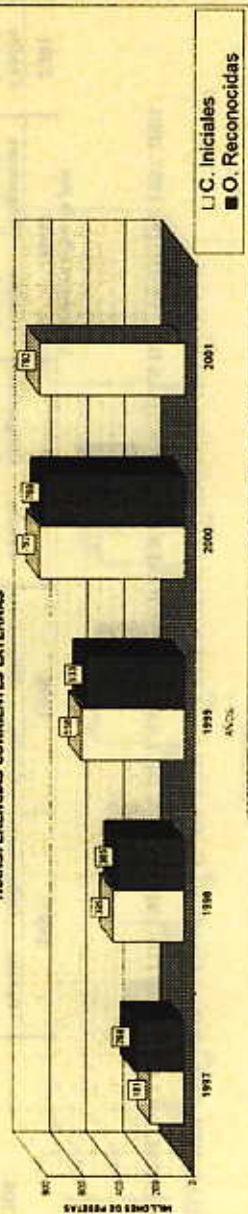
Unidades en miles de ptas.

SERVICIOS	1997		1998		1999		2000		2001	
	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas
SERVICIO 02 Secretaría de Estado de Seguridad	49 000	64 551	125 000	1 06 933	1 65 000	1 61 400	280 000	277 200	280 000	280 000
SERVICIO 03 Dirección General de la Policía	121 551	193 977	238 551	233 376	366 367	347 378	484 736	465 347	484 736	484 736
SERVICIO 04 Dirección General de la Guardia Civil	10 000	9 704	21 814	24 276	26 814	24 517	26 814	26 010	26 814	26 814
SERVICIO 06 D. Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas										
ORGANISMO 102 Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de la Seguridad del Estado										
TOTAL	180 551	268 232	385 365	364 585	558 181	533 295	791 550	768 557	791 550	791 550

(1) Obligaciones estimadas, por no haberse cerrado el Presupuesto en el momento de la elaboración de este estudio

GRÁFICO 6

CAPÍTULO IV
"TRANSFERENCIAS CORRIENTES EXTERNAS"



ÁREA DE SEGURIDAD DEL ESTADO. CAPÍTULO IV: "TRANSFERENCIAS CORRIENTES INTERNAS"
EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LOS CRÉDITOS INICIALES Y DE LAS OBLIGACIONES RECONOCIDAS DEL PERIODO 1997-2001

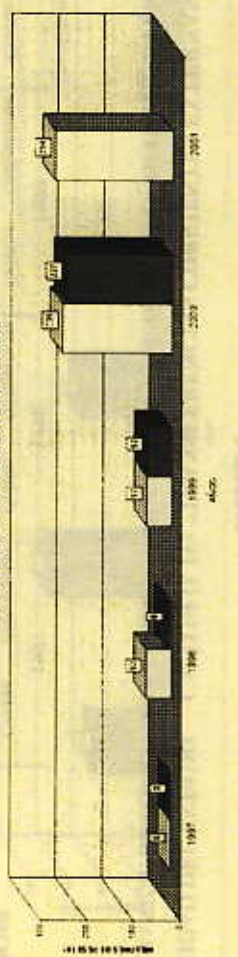
Unidades en miles de ptas

	1997		1998		1999		2000		2001	
	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas
SERVICIOS										
SERVICIO 02 Secretaría de Estado de Seguridad			41.000		44.000	44.000	226.460	218.037	244.648	
SERVICIO 03 Dirección General de la Policía										
SERVICIO 04 Dirección General de la Guardia Civil										
SERVICIO 06 D. Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas			8.000	8.000	8.000	8.000	9.000	9.000	9.000	
ORGANISMO 102 Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de la Seguridad del Estado										
TOTAL	0	0	52.000	8.000	52.000	52.000	235.460	227.038	253.648	

(1) Obligaciones estimadas, por no haberse cerrado el Presupuesto en el momento de la elaboración de este estudio

GRÁFICO 7

CAPÍTULO IV
TRANSFERENCIAS CORRIENTES INTERNAS



□ Iniciales
■ Obligaciones

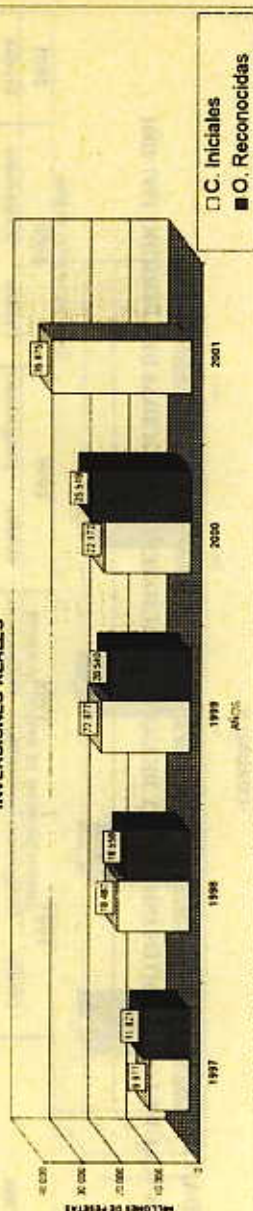
ÁREA DE SEGURIDAD DEL ESTADO. CAPÍTULO VI: "INVERSIONES REALES"
EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LOS CRÉDITOS INICIALES Y DE LAS OBLIGACIONES RECONOCIDAS DEL PERIODO 1997-2001

SERVICIOS	Unidades en miles de ptas									
	1997		1998		1999		2000		2001	
	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas
SERVICIO 02 Secretaría de Estado de Seguridad	200.000	870.641	400.000	1.298.561	4.865.000	4.990.876	5.067.900	10.920.163	11.912.000	
SERVICIO 03 Dirección General de la Policía	5.877.354	6.431.047	6.900.354	6.873.985	6.400.000	7.204.625	3.912.500	4.377.125	6.131.000	
SERVICIO 04 Dirección General de la Guardia Civil	3.896.000	4.619.167	6.23.000	7.232.521	7.223.000	7.145.489	8.644.600	8.728.933	13.384.500	
SERVICIO 06 D. Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas	4.000	0	1.664.000	1.152.774	1.028.800	1.199.368	1.087.600	1.177.843	1.087.600	
ORGANISMO 102 Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de la Seguridad del Estado			3.460.000		3.460.000		3.460.000	315.000	3.460.000	
TOTAL	9.977.354	11.920.855	18.487.354	16.557.841	22.976.800	20.540.358	22.172.000	25.519.064	35.975.100	

(1) Obligaciones estimadas, por no haberse cerrado el Presupuesto en el momento de la elaboración de este estudio.

GRÁFICO 8

CAPÍTULO VI:
"INVERSIONES REALES"



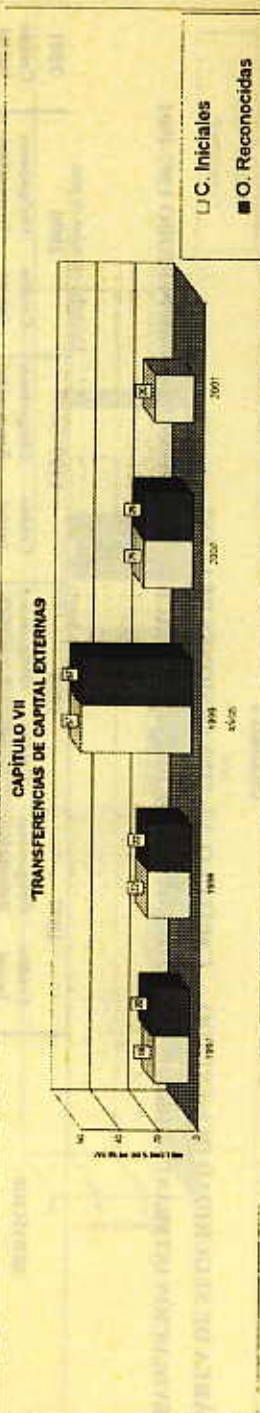
ÁREA DE SEGURIDAD DEL ESTADO. CAPÍTULO VII: "TRANSFERENCIAS DE CAPITAL EXTERNAS"
EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LOS CRÉDITOS INICIALES Y DE LAS OBLIGACIONES RECONOCIDAS DEL PERIODO 1997-2001

Unidades en miles de pesos

	1997		1998		1999		2000		2001	
	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas
SERVICIOS										
SERVICIO 02 Secretaría de Estado de Seguridad	18.000	19.663	22.000	21.913	57.000	56.901	25.000	25.000	20.000	20.000
SERVICIO 03 Dirección General de la Policía										
SERVICIO 04 Dirección General de la Guardia Civil										
SERVICIO 06 D. Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas										
ORGANISMO 102 Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de la Seguridad del Estado										
TOTAL	18.000	19.663	22.000	21.913	57.000	56.901	25.000	25.000	20.000	20.000

(1) Obligaciones estimadas, por no haberse cerrado el Presupuesto en el momento de la elaboración de este estudio

GRÁFICO 9



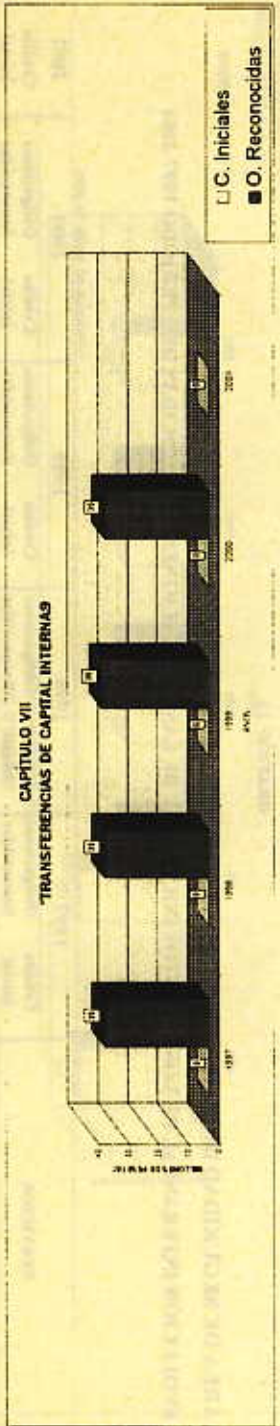
ÁREA DE SEGURIDAD DEL ESTADO. CAPÍTULO VII: "TRANSFERENCIAS DE CAPITAL INTERNAS"
EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LOS CRÉDITOS INICIALES Y DE LAS OBLIGACIONES RECONOCIDAS DEL PERIODO 1997-2001

Unidades en miles de ptas

SERVICIOS	1997		1998		1999		2000		2001	
	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas
SERVICIO 02 Secretaría de Estado de Seguridad										
SERVICIO 03 Dirección General de la Policía										
SERVICIO 04 Dirección General de la Guardia Civil										
SERVICIO 06 D. Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas		35.000		35.000		36.000		35.000		35.000
ORGANISMO 102 Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de la Seguridad del Estado										
TOTAL	0	35.000	0	35.000	0	36.000	0	35.000	0	35.000

(1) Obligaciones estimadas, por no haberse cerrado el Presupuesto en el momento de la elaboración de este estudio

GRÁFICO 10

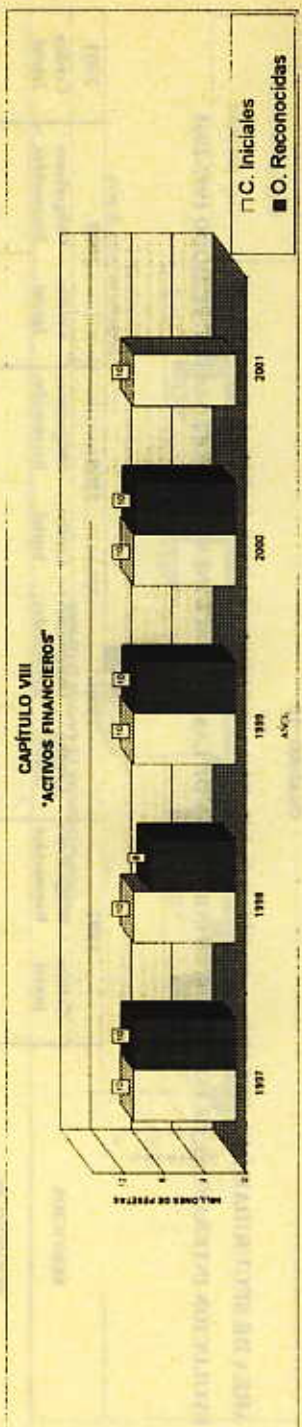


ÁREA DE SEGURIDAD DEL ESTADO. CAPÍTULO VIII: "ACTIVOS FINANCIEROS"
EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LOS CRÉDITOS INICIALES Y DE LAS OBLIGACIONES RECONOCIDAS DEL PERIODO 1997-2001

SERVICIOS	Unidades en miles de pías									
	1997		1998		1999		2000		2001	
	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas
SERVICIO 02 Secretaría de Estado de Seguridad										
SERVICIO 03 Dirección General de la Policía										
SERVICIO 04 Dirección General de la Guardia Civil	10.000	9.943	10.000	8.391	10.000	9.918	10.000	9.900	10.000	10.000
SERVICIO 06 D. Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas										
ORGANISMO 102 Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de la Seguridad del Estado										
TOTAL	10.000	9.943	10.000	8.391	10.000	9.918	10.000	9.900	10.000	10.000

(1) Obligaciones estimadas, por no haberse cerrado el Presupuesto en el momento de la elaboración de este estudio

GRÁFICO 11



ÁREA DE SEGURIDAD DEL ESTADO. CAPÍTULO IX: "PASIVOS FINANCIEROS"
EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LOS CRÉDITOS INICIALES Y DE LAS OBLIGACIONES RECONOCIDAS DEL PERIODO 1997-2001

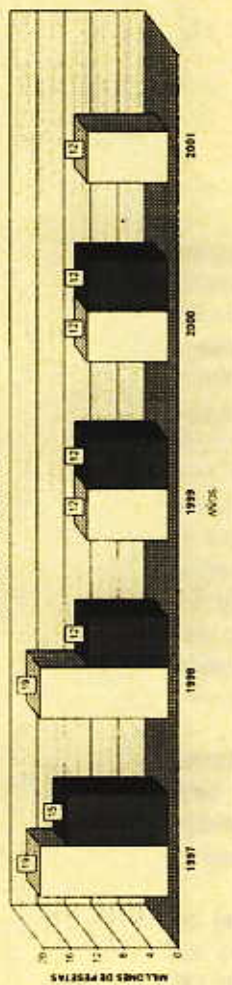
Unidades en miles de pías

	1997		1998		1999		2000		2001	
	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas	Crédito Inicial	Obligaciones Reconocidas
SERVICIOS										
SERVICIO 02 Secretaría de Estado de Seguridad										
SERVICIO 03 Dirección General de la Policía										
SERVICIO 04 Dirección General de la Guardia Civil	19.000	15.131	19.000	11.838	12.000	11.838	12.000	11.880	12.000	12.000
SERVICIO 06 D. Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas										
ORGANISMO 102 Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de la Seguridad del Estado										
TOTAL	19.000	15.131	19.000	11.838	12.000	11.838	12.000	11.880	12.000	12.000

(1). Obligaciones estimadas, por no haberse cerrado el Presupuesto en el momento de la elaboración de este estudio

GRÁFICO 12

CAPÍTULO IX
-PASIVOS FINANCIEROS-



EL PRESUPUESTO DE LA GUARDIA CIVIL, SUS LINEAS GENERALES

FRANCISCO JAVIER ALVAREDO DIAZ

Comandante de la Guardia Civil

INTRODUCCION

Pretende este artículo contemplar la realidad de la Guardia Civil desde la óptica económica, y mas concretamente desde la presupuestaria. Es este un aspecto del Instituto poco estudiado, y ha sido poco estudiado no solo desde sus filas, sino también desde fuera del Cuerpo.

Que los guardias civiles se hayan preocupado poco por las cuentas de su institución ha podido estar motivado por la fuerte prevalencia que siempre ha tenido el Servicio. Pero esta no puede ser la razón última, cualquier organización necesita satisfacer sus necesidades logísticas de un modo eficaz y si no lo hace su capacidad operativa pronto se verá comprometida hasta llegar incluso a quedar inválida.

Es evidente que la Guardia Civil ha operado con un razonable nivel de eficiencia pese a dedicar pocos esfuerzos a su propia administración, siendo buena prueba de ello su permanencia en el tiempo.

Mas adelante, cuando hablemos de las aportaciones externas de recursos tanto en bienes y servicios como en transferencias de capital veremos que las primeras tienen hondo arraigo en el Cuerpo. Esta obtención de los recursos fuera del ámbito de la organización ha podido contribuir a desmotivar a los mandos para dirigir la administración del Instituto.

Otros factores han podido ser la tradicional austeridad de la Administración, de la cual la Guardia Civil fue un claro exponente y que, lógicamente, al reducir poderosamente las necesidades de recursos, también reducía la necesidad de gestionar su adquisición. Tampoco debe olvidarse que el personal dedicado a la gestión se reclutaba de entre las filas del Ejército.

Volvamos al planteamiento inicial de que las inquietudes gestoras no han sido las primeras de nuestros mandos. La estructura del Cuerpo ha estado fuertemente centralizada y los aspectos económicos no han sido una excepción. Las unidades comunicaban y comunican sus necesidades a la Dirección General y esta las globaliza, prioriza y atiende en la medida de lo posible.

Bien es cierto que se están dando pasos hacia una descentralización pero esta no está aún consolidada y ha de vencer importantes inercias.

El procedimiento puede recordar a la imagen de un nido en el que los polluelos abren sus picos demandando alimento y este les es enviado desde Madrid, sin que se sepa cuando va a llegar ni cuanto va a ser y además, si lo que llegará será lo adecuado. Este modo de actuar trae varias consecuencias poco deseables.

Antes de seguir permítame el lector un apunte sobre el tono de cierta crítica de estas líneas. El autor considera que este Instituto, con sus limitaciones, es una organización policial que para sí quisieran la mayor parte de los ministros del interior del mundo, que como organización humana tiene disfunciones importantes pero que ha sabido desde siempre sumar los esfuerzos de sus miembros en la dirección que el poder político le ha pedido y sobretodo ha sido capaz de cumplir hasta niveles muy razonables los objetivos que se le han fijado.

Dicho esto continuará el autor por la línea apuntada convencido de que no se aprende de las lisonjas y sí de las censuras, siempre que estas sean constructivas en el fondo y amables en la forma.

Volviendo a los efectos negativos de la escena del nido, el primero es sin duda la desmotivación para gastar con racionalidad. ¡Hay que pedir el doble porque nos darán la mitad! ¡No lo pidas porque no nos los van a dar! Estos son dos ejemplos no por contradictorios menos reales.

También se produce el "efecto maná". Los usuarios finales pueden llegar a pensar que los recursos caen del cielo o que "el dinero nace en los árboles" y que lo único que deben hacer "en Madrid" es pasar a recogerlo cuando esté en sazón.

Esta situación propicia la incertidumbre e incluso el misterio. La Unidad no acierta a comprender a que ritmo llegan los suministros ni que extrañas leyes marcan su adquisición y distribución. Naturalmente lo que se desconoce se puede llegar tanto a mitificar como a temer.

Tampoco fuera de la Institución se percibe inquietud por lo que supone ésta para el erario público. La Guardia Civil siempre ha captado la atención por los acontecimientos en los que se ha visto involucrada, bien como sujeto activo o pasivo y estos, salvo un lamentable y aún reciente caso, no han tenido contenido económico.

Hasta aquí el autor ha pretendido explicar porque los mandos del Cuerpo no se han implicado en la gestión de sus recursos, a partir de aquí se pretende dar una idea sobre sus finanzas. No va dirigido específicamente a estos sino a cualquiera que sienta curiosidad por saber cuanto le cuesta al contribuyente el Benemérito Instituto y en que modo aplica sus recursos económicos.

Hablaremos de datos referidos, principalmente, al ejercicio de 1999 y contemplaremos estos no solo en sus valores absolutos, sino también en los relativos entre los distintos gastos. Se ha renunciado a propósito a hablar de rentabilidades y a estudiar la evolución en el tiempo de los presupuestos y no porque ambas no sean interesantes sino por fijar la atención del lector en lo esencial. Ya habrá ocasión para que este u otros autores le dediquen el estudio que merecen ambas cuestiones.

Se han tomado los datos de 1999 porque son los más recientes consolidados y también porque, en lo que se refiere a las cuantías, aquel fue un ejercicio económico muy representativo y que marcó la consolidación de unas tendencias presupuestarias, circunstancia esta que ya se puede afirmar a la vista de los datos de ejecución de 2000 y de los presupuestos de 2001.

No obstante, cuando algún dato referido a 1999 sufra alteraciones significativas respecto de ejercicios anteriores o posteriores, si ya está último ya se pudiera aventurar, pierda cuidado el lector puesto que se le hará saber.

Como ya se ha dicho este texto no va dirigido a profundos conocedores del gasto

público, sino más bien a personas con inquietud en estos temas, pero no obstante es inevitable la utilización de términos presupuestarios, que se procurará emplear con rigor, y que cuando se juzgue necesario irán acompañados de la oportuna explicación.

CLASIFICACION ECONOMICA DEL PRESUPUESTO

La ordenación del Presupuesto viene establecida por la Ley General Presupuestaria. Además de las clasificaciones económica y funcional que serán analizadas a continuación, este se ordena siguiendo la Clasificación Orgánica, de acuerdo con la estructura de los Ministerios, y dentro de ellos de los denominados Servicios Presupuestarios.

La Dirección General de la Guardia Civil es el Servicio 04 de la Sección 16, Ministerio del Interior, además se beneficia de los créditos generados por servicio 101 Organismo Autónomo Dirección General de Tráfico.

Centrándonos ya en la clasificación económica, el Presupuesto responde a una estructura de capítulos, artículos, conceptos y subconceptos. Esta clasificación es, sin duda la que mejor refleja la estructura económica del Instituto.

Observamos que en tres capítulos se concentra el 99,8 % de los 304.790 millones de pesetas de asignación final de 1999.

De estos, el 90,09 % correspondieron a gastos de personal. Esta proporción es elevadísima y, aunque fuera de esperar unos gastos de personal prevalentes sobre los demás, dada la naturaleza de "empresa de servicios de seguridad pública" que no deja de ser la Guardia Civil, no deberían superar el 75% u 80%.

Los "Gastos Corrientes en Bienes y

Servicios" supusieron el 7,31 % del gasto frente a las "Inversiones Reales" que alcanzaron el 2,49%.

No deja de ser llamativo que aquellos casi tripliquen a estos, dando un ratio por funcionario de los primeros de 301.242 pta. Recuérdese que estos incluyen partidas tan diversas como carburantes y mantenimiento de vehículos, dietas de la Operación de Impermeabilización de la Frontera Sur, limpieza de acuartelamientos, mantenimiento de inmuebles o gastos de escritorio.

El ratio de 98.485 pta de inversión por miembro del Cuerpo, también es llamativo porque aquí se incluye, desde la adquisición de vehículos y ordenadores hasta la construcción de cuarteles.

Para comparar los ratios de la inversión y de los gastos corrientes conviene tener en cuenta que buena parte de las inversiones se dedican a automóviles, equipamiento informático, electrónico y armamento. Por tanto aunque sean bienes de inversión muchos de ellos lo son de corta vida. Estamos por tanto ante una inversión en bienes duraderos, preferentemente inmuebles, verdaderamente baja.

Mas adelante se analizarán los gastos de los Capítulos II y VI descendiendo a nivel de artículo, concepto y subconcepto.

La traducción práctica de la debilidad de los gastos corrientes es que se siga empleando en las unidades al personal para funciones no estrictamente policiales, en las que tampoco se obtiene un adecuado rendimiento, ejemplo de ello es la conservación de acuartelamientos, vehículos o medios de transmisión.

La debilidad del Capítulo VI, de "Inversiones Reales" ocasiona un nivel de equipamiento técnico bajo, sin perjuicio de que se disponga

DISTRIBUCION DEL CREDITO POR CAPITULOS

CAPITULO	CREDITO INICIAL	CREDITO FINAL	% s/TOTAL
I GASTOS DE PERSONAL	272.713.052.000	274.582.112.227	90,09%
II G. CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS	15.772.714.000	22.270.809.387	7,31%
III GASTOS FINANCIEROS	4.000.000	290.052.862	0,10%
IV TRANSFERENCIAS CORRIENTES	26.814.000	26.814.000	0,01%
VI INVERSIONES REALES	7.223.000.000	7.598.441.871	2,49%
VIII ACTIVOS FINANCIEROS	10.000.000	10.000.000	0,003%
IX PASIVOS FINANCIEROS	12.000.000	12.000.000	0,004%
TOTAL	295.761.580.000	304.790.230.347	

de equipos tecnológicamente muy avanzados, pero en número reducido.

Sin perjuicio de que mas adelante se mencionen las variaciones que sufre el Crédito a lo largo del ejercicio, para la mejor comprensión de los datos ofrecidos conviene avanzar que Crédito Inicial es el fijado por la Ley de Presupuestos Generales del Estado y Crédito Final es el resultado de aplicar al inicial las modificaciones, créditos extraordinarios, suplementos de crédito y generaciones autorizadas a lo largo del ejercicio.

También hablaremos de Obligaciones Reconocidas que se refieren a los compromisos realmente adquiridos por la Administración, es decir se corresponde con el gasto materializado en el ejercicio.

CLASIFICACION FUNCIONAL

Además de las clasificaciones económica y orgánica del presupuesto la normativa vigente establece una clasificación funcional, clasificación que está superpuesta a las citadas, de modo que para poder imputar un gasto al presupuesto ha de existir crédito suficiente y adecuado tanto, en la naturaleza del gasto –clasificación económica– como en el objeto o finalidad del mismo –clasificación funcional–.

A continuación se ofrecen los datos del gasto, entendiendo como tal gasto las propuestas de pago en los cinco programas en los que tiene asignado crédito el servicio "04" del Ministerio de Interior, Dirección General de la Guardia Civil.

Con las dotaciones del Programa "222D" "Fuerzas de Seguridad en Reserva" se atiende al pago de los haberes del personal en esta situación con independencia de que tenga o no asignado destino. No existe dotación de este programa en los demás capítulos del Presupuesto.

El Programa "222C" de "Actuaciones Policiales en Materia de lucha contra la Droga" tiene dotación en el Capítulo I y en el VI y con este último se atiende a la adquisición de equipos dedicados a tal fin.

El Programa "222A" de "Seguridad Ciudadana" está dotado en los capítulos I, II, III, IV, VI, VIII y IX, y concentra prácticamente las tres cuartas partes del presupuesto.

Los Programa "221B" de "Formación de Miembros de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad" y "222B" de "Seguridad Vial" tiene dotación en los Capítulos I y II y con el primero se atiende al pago de los haberes del personal de la Agrupación de Tráfico y de los Centros de Enseñanza respectivamente, y con el segundo a los demás gastos necesarios para el funcionamiento de ambas estructuras.

Se observa que hasta ahora los programas de "Seguridad Ciudadana", "Formación miembros de FF y CC de Seguridad" y "Seguridad Vial" concentraban el 96% del gasto. Decimos hasta ahora porque en el ejercicio de 2001 el Cuerpo dejará de tener participación en el programa de "Seguridad Vial" al ser asumido el pago de los haberes del personal de la Agrupación de Tráfico por el Servicio "16.101" Organismo Autónomo Dirección General de Tráfico.

Por contra la dotación inicial en el capítulo II se aproximará a la final de los ejercicios pasados, eliminando con ello la necesidad de generaciones de crédito a lo largo del ejercicio.

Esta peculiar estructura presupuestaria se venía dando también en el servicio presupuestario "02", Dirección General de la Policía.

Las ventajas para la gestión del nuevo esquema presupuestario son evidentes, pero no debe olvidarse que, si bien el marco retributivo de los miembros de la Agrupación de Tráfico seguirá siendo el Real Decreto

DISTRIBUCION DEL GASTO

PROGRAMA	ORGANISMO	PROPUESTAS DE PAGO	%
221B	FORMACION DE MIEMBROS DE FF y CC. DE SEGURIDAD	6.321.382.659	2,08%
222A	SEGURIDAD CIUDADANA	224.018.199.699	73,81%
222B	SEGURIDAD VIAL	24.310.134.049	8,01%
222C	ACTUACIONES POLICIALES EN MATERIA DE LUCHA CONTRA LA DROGA	2.264.423.183	0,75%
222D	FUERZAS DE SEGURIDAD EN RESERVA	46.605.595.767	15,36%
TOTAL PROPUESTAS DE PAGO		303.519.735.357	

311/1988, esa norma establece los conceptos retributivos de complemento específico singular y el de productividad —este último trasladado de la ley 30/1984— y que ambos conceptos pueden ser asignados dentro de amplios márgenes, además en este nuevo escenario sus cuantías podrían ser modificadas fuera de los ámbitos de decisión de la Dirección General de la Guardia Civil.

La alteración de las retribuciones de los miembros de la Agrupación de Tráfico podría dar lugar a desequilibrios retributivos con otras especialidades. La Guardia Civil es una organización con un importante nivel de especialización y el Complemento Específico Singular se ha venido empleando para incentivar el acceso a aquellas especialidades que en cada momento la política de la Dirección General aconsejó. A nadie se le escapa que esta herramienta puede quedar seriamente comprometida.

En definitiva, esta modificación que puede parecer solo de índole técnica esconde un indudable calado en otros órdenes.

En honor a la verdad ha de decirse que la clasificación funcional por programas no siempre se aplica con rigor, quizás por la importante dificultad que esto entraña al tener que prever con un año de anticipación la distribución de las dotaciones. No obstante la tendencia es a ir aplicando mejor los créditos al programa correspondiente.

GASTOS DE PERSONAL

274.582 millones de pesetas supuso la nómina del personal adscrito a la Dirección

General de la Guardia Civil, financiada con cargo al Capítulo I del Presupuesto, pero de ellos el 16,99% se dedicó a retribuir al personal en situación de reserva.

El coste dedicado a este fin abarca los haberes de los que no tienen asignado destino y por tanto podría considerarse un coste de clases pasivas, el del personal en reserva con destino dentro de la Guardia Civil, 778 personas a 1 de julio de 2000 y de la cantidad que les correspondería percibir sino estuvieran colocados los 1.003 guardias civiles en reserva con destino en otras ramas de la Administración o en otras Administraciones Públicas. En este último casos aquellas asumen el pago de la diferencia con los haberes correspondientes a la situación de destinado.

Obsérvese que las retribuciones del personal no funcionario solo representan el 0,19 % del Capítulo I, si bien es cierto que hay algunas pocas personas adscritas a la Dirección General, cuyo puesto de trabajo pertenece al Catálogo del Ministerio del Interior.

Parecería razonable contar con más personal cualificado no funcionario para aquellas funciones que el personal propio, incluido el de la nueva Escala Facultativa, el de las Fuerzas Armadas, o el funcionario de la Administración General no puedan atender.

Téngase además en cuenta que la contratación de personal ajeno permite atender a necesidades coyunturales, así como disponer de trabajadores con salarios inferiores a los de los guardias civiles en funciones que requieren menor nivel formativo y que en la actualidad deben ser desempeñadas por aquellos.

Con cargo al concepto 122.02 "Bonificaciones" se subvencionan parcialmente los viajes

CAPITULO I

CONCEPTO	ASIGNACION	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	% s/TOTAL	RATIO por persona
BONIFICACIONES	537.892.516	525.563.909	0,19%	7.488
FORMACION Y PERFECCIONAMIENTO	167.061.145	138.741.512	0,05%	1.977
SEGUROS	71.423.430	71.283.775	0,03%	1.016
RETRIBUCIONES FUNCIONARIOS	216.706.041.435	216.482.799.636	78,95%	3.084.196
PRODUCTIVIDAD	9.465.293.964	9.462.248.964	3,45%	134.807
RETRIBUCIONES PER. LABORAL Y OTROS	534.173.550	530.569.107	0,19%	
RETRIBUCIONES RESERVA ACTIVA	46.691.962.000	46.579.611.767	16,99%	
GASTOS SOCIALES	408.265.187	398.673.476	0,15%	5.680
TOTAL	274.582.112.227	274.189.492.146		

en ferrocarril y marítimos del personal militar adscrito a la Dirección General.

Destaca por su debilidad el concepto 162.02 de "Formación y Perfeccionamiento" que alcanza solo al 0,05 % del capítulo I, esta situación es paradójica en una organización tan especializada como la Guardia Civil, lo que hace una vez mas recurrir a disponer de escuelas propias en diversos campos, alguno de ellos tan generalistas como la conducción de automóviles o la informática.

Con cargo a "Gastos Sociales" se subvencionan residencias y se ofrecen diversas ayudas familiares. Las cifras son bajas, el 0,15 % pero su rendimiento es aún menor porque hay una tendencia a la atomización de estas prestaciones, con lo que resultan cuantías muy pequeñas para, por ejemplo, ayudas de estudios de hijos, natalidad, nupcialidad, etc.

El criterio del autor es que debe primar la atención a dificultades severas del personal, tales como situaciones no cubiertas totalmente por el Instituto Social de las Fuerzas Armadas, partos múltiples, minusvalías importantes, etc.

En este punto llegamos a la atención a los huérfanos, viudas y viudos. Los primeros cuentan con la tutela de la Asociación Pro Huérfanos, entidad formalmente privada pero que es apoyada por la Administración, fundamentalmente, con la cesión de personal para atender a su gestión.

En honor a la verdad ha de decirse que la situación es de simbiosis, puesto que la Asociación cede a la Administración numerosos bienes inmuebles, formalmente en alquiler, decimos formalmente por lo reducido de las rentas. Así en 1.998 estas estuvieron próximas a 120.000.000 pesetas, de los cuales unos 104 millones correspondieron al alquiler del acuartelamiento del Servicio de Material Móvil, lo que da idea de las rentas pagadas por los inmuebles restantes. La situación se ha regularizado en parte al formalizarse a finales de 1.998 el arrendamiento de los terrenos ubicados en Valdemoro, por los que en 1.999 se pagaron 444.730.000 pesetas.

No obstante, parece mas aconsejable separar por completo lo público de lo privado y que los socios determinen los objetivos de la Asociación. Naturalmente no es fácil conjugar los derechos adquiridos por aquellos mas antiguos con la premisa de voluntariedad a la que

se pueden acoger los de reciente ingreso en el Cuerpo.

El autor, en tanto que socio, propone líneas de protección de los huérfanos mas acordes con la sociedad actual y abrir esa protección al conjunto de las familias de los guardias civiles que se encuentren en situaciones objetivamente difíciles.

No parece justificado seguir manteniendo colegios de huérfanos en una época en la que la elevadísima demanda de niños resuelve los casos en los que faltan los dos progenitores y en la que, en los demás casos, y al menos es el aspecto económico, bastaría con ayudar al padre o madre supérstite.

Por último hablaremos del complemento de "Productividad" empleado fundamentalmente en gratificar el exceso de horas de servicio y las que se prestan en horario nocturno y en días festivos.

Este es un concepto muy acorde con nuestros tiempos, en los que las empresas procuran minimizar los costes fijos. En nuestra organización mayores dotaciones pueden compensar, y de hecho compensan, carencias de personal al permitir que este preste mas horas de servicio.

Este complemento no retribuye solo la cantidad de trabajo sino también su calidad, lo que justifica que también lo perciba personal asignado a destinos de especial responsabilidad.

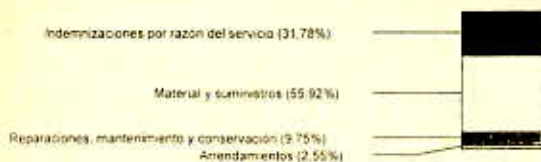
GASTOS CORRIENTES

Los cuatro artículos del Capítulo II son sin duda el oxígeno y las calorías que garantizan la vida diaria del Cuerpo. Este capítulo pese a su importante magnitud de 21.585 millones ha venido estando insuficientemente dotado. Dos artículos el "22" de "Material, Suministros y Otros" y el "23" de "Indemnización por Razón de Servicio" concentran mas del 85% del gasto del Capítulo.

No sorprende el elevado gasto en Material y Suministros, dado lo amplio de los conceptos que abarca. Puede sorprender mas que las Indemnizaciones por Razón de Servicio alcancen 6.859.000.000 pesetas, lo que representa el 31,8% del capítulo. La causa de este importante nivel de gasto está en la movilidad de las Unidades de Reserva, el modelo de carrera

del guardia civil que obliga a numerosos traslados forzados de residencia y a la actividad de los centros de enseñanza, consecuencia de los ya aludidos fuertes niveles de especialización y de promoción interna.

DISTRIBUCION POR ARTICULOS

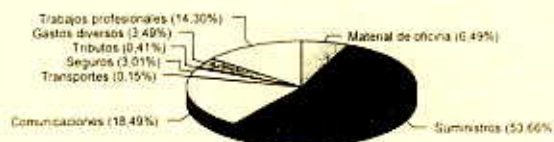


Los arrendamientos del artículo 20 ascendieron a 550 millones de pesetas, cantidad muy moderada dado el importante despliegue territorial del Cuerpo, mas aún teniendo en cuenta que unos 444 millones se dedicaron a pagar a la Asociación Pro Huérfanos las rentas de los inmuebles empleados por la Guardia Civil.

En el artículo 21 de "Reparaciones, Mantenimiento y Conservación" destacan por su magnitud los gastos referidos a edificios, 759.000.000 pesetas (36,1%) y a vehículos, 815.000.000 pesetas (38,76%). Comparando ambas cantidades resulta llamativo que se gaste menos en mantener el gran número de inmuebles que usa el Cuerpo que en su parque de vehículos, importante, pero proporcionalmente mas reducido.

El artículo 22 de "Material, Suministros y Otros" absorbe el 55,9% del crédito del Capítulo II. Dentro de él destacan los suministros con 6.477 millones (30% del gasto en el capítulo). No obstante el gasto real es algo inferior porque en lo referido a energía eléctrica, agua y gas parte del coste es repercutido al personal que ocupa viviendas en los acuartelamientos, ingresándose su importe en el Tesoro Público.

MATERIAL Y SUMINISTROS



Estos ingresos generalmente revierten en el Presupuesto con la oportuna Generación de

Crédito, lo que explica, en parte, el incremento de 2.691 millones que este artículo sufrió en 1999 y decimos "en parte" porque en este incremento se contabiliza la Generación de Crédito, hasta ahora habitual, proveniente de ingresos de la Dirección General de Tráfico. La misma situación se da en las comunicaciones telefónicas que alcanzaron 2.018 millones en 1999 repercutiéndose también al personal llamadas particulares, con su posterior ingreso en el Tesoro Público.

Entre los suministros destaca el gasto en combustible con 2.678 millones, el material de oficina con 783 millones y el vestuario con 811 millones de pesetas.

Contra el concepto 227 "Trabajos realizados por otras empresas" se cargan los gastos de limpieza y aseo que ascendieron a 1.931 millones, de los cuales corresponde a la contrata de limpieza de dependencias oficiales 1.715 millones de pesetas. Obsérvese que la dotación final fue de 1.725 millones inferior al gasto, debido a que la vinculación de los créditos en este caso fue a nivel de artículo lo que permitió atender estos gastos con dotaciones de otros conceptos del artículo 27.

759.655.055 pesetas del presupuesto fueron dedicadas al mantenimiento de edificios usados por el Cuerpo, además se ejecutaron obras por valor de 618.697.680 pesetas con cargo a otras instituciones, generalmente ayuntamientos y diputaciones provinciales.

SUMINISTROS



En el cuadro siguiente se recogen los datos esenciales del crédito final del capítulo II en 1999, además se ofrecen los porcentajes correspondientes referidos al total del capítulo.

VALORES RELATIVOS

Las magnitudes absolutas de gasto en una organización tan grande como la Guardia Civil

tienen una gran repercusión presupuestaria pero no dan una idea precisa de la realidad del Instituto. Por eso trataremos de obtener la proporción del gasto por los elementos que pueden ser en cada caso más significativos.

Comenzamos por el gasto de mantenimiento por vehículo que da la cifra bastante moderada de 57.654 pesetas. Esto tiene varias explicaciones. Una es que en el 75% de las unidades el mantenimiento se atiende con per-

CAPITULO II

EJERCICIO DE 1999		CREDITO DEFINITIVO			PORCENTAJES	
		SUBCONCEPTO	CONCEPTO	ARTICULO		
	Arrendamiento de edificios		547.000.000		2,5%	
	Otros arrendamientos y cánones		3.938.165		0,0%	
20	ARRENDAMIENTO Y CANONES			550.938.165		2,6%
	Edificios		759.655.055		3,5%	
	Vehiculos		815.633.360		3,8%	
	Equipos informáticos		115.697.000		0,5%	
	Otros bienes		413.210.307		1,9%	
21	REPAR., MNTO. Y CONSER.			2.104.195.722		9,7%
	Ordinario no inventariable	569.443.000			2,6%	
	Material informático no inventariable	132.860.000			0,6%	
	Pub. y otro material de oficina	81.558.490			0,4%	
220	Material de oficina		783.861.490		3,6%	
	Energía eléctrica	987.152.897			4,6%	
	Agua	331.407.749			1,5%	
	Gas	69.040.000			0,3%	
	Combustible	2.678.189.297			12,4%	
	Vestuario	811.500.000			3,8%	
	Suministros de carácter militar	85.410.000			0,4%	
	Repuestos de maq. y vehiculos	550.355.923			2,5%	
	Material electrónico y eléctrico	240.650.000			1,1%	
	Otros suministros	723.639.121			3,4%	
221	Suministros		6.477.344.987		30,0%	
	Telefónicas	2.018.342.971			9,4%	
	Otras	213.696.904			1,0%	
222	Comunicaciones		2.232.039.875		10,3%	
223	Transporte		17.880.000		0,1%	
224	Primas de seguros		363.200.000		1,7%	
225	Tributos		49.109.946		0,2%	
	Gastos protocolarios	59.900.000			0,3%	
	Responsabilidad patrimonial	278.127.562			1,3%	
	Otros gastos diversos	83.476.000			0,4%	
226	Gastos diversos		421.503.562		2,0%	
	Limpieza y aseo	1.625.000.000			7,5%	
	Estudios y trabajos técnicos	96.518.507			0,4%	
	Otros	4.300.000			0,0%	
227	Trabajos por profesionales		1.725.818.507		8,0%	
228	Misiones en el extranjero		0		0,0%	
22	MAT. SUM. Y OTROS			12.070.758.367		55,9%
230	Dietas		5.755.971.150		26,7%	
231	Locomoción		343.639.000		1,6%	
232	Traslado		751.390.000		3,5%	
233	Otras indemnizaciones		8.495.170		0,0%	
23	IND. RAZON DE SERVICIO			6.859.495.320		31,8%
	TOTAL			21.585.387.574		

sonal propio, por tanto sólo está incluido en esta cifra el coste de los repuestos. Otra razón es que la distancia recorrida por vehículo es relativamente baja de 21.742 kilómetros.

Un primer análisis nos conduce a que la Guardia Civil tiene demasiados vehículos y los utiliza relativamente poco, no obstante no deja de ser cierto que en muchas unidades son necesarios simultáneamente turismos y vehículos todo terreno, lo que exige un parque móvil de dimensiones superiores a las que, a priori, cabría esperar.

Tampoco se sigue la tendencia actual de minimizar los costes de mantenimiento utilizando con la mayor intensidad posible el material, asumiendo eso sí, ciclos de vida cortos.

Vuelve a surgir la idea de que, ante la imposibilidad de aumentar la plantilla de personal, se puede obtener más rendimiento al disponible con mayores dotaciones en el Capítulo II.

Para obtener el gasto en material de oficina por persona que se ha supuesto que un 14 % de la plantilla "presta la mayor parte de su servicio en oficina", obviamente es un planteamiento teórico pero —a priori— poco apartado de la realidad. El resultado es de un gasto de 74.450 pesetas por persona, lo que puede ser un índice del elevado nivel de burocratización en el que se desarrolla la labor del Instituto.

El gasto de vestuario por persona alcanzó en 1999 11.561 pesetas, pero este dato

merece ser analizado. El coste de las prendas que se entregan al personal a su ingreso se estima en 130.000 pesetas, esto viene a suponer anualmente entre 150 y 200 millones de pesetas, que si se deducen de los 327 millones de dotación de 1.998 da un gasto anual por persona para reponer su vestuario de 2.445 pesetas.

Esta situación se mantuvo durante varios ejercicios económicos. En 1.999 mejoró de modo significativo al alcanzar la dotación 811.500.000 pesetas. Si sobre esta cifra se efectúan los mismo cálculos da un saldo por persona de 9.148 pesetas.

Tómese por referencia que un uniforme de paseo ronda las 14.000 pesetas y que el de servicio las 11.000. Además ha de tenerse en cuenta que el equipamiento de especialistas como los de montaña, submarinistas o marítimos son mucho más caros.

Permitasele la ironía al autor de decir que con la dotación anterior no se puede vestir ni al "Cuerpo de Vigilantes de la Playa", cosa sin duda cierta porque el precio de muchos trajes de baño femenino supera las aludidas 11.561 pesetas.

Este reducido gasto en vestuario repercute indudablemente en la calidad de los tejidos y por tanto en la imagen que se transmite a la sociedad.

En comunicaciones telefónicas se dispuso de una dotación de 2.018 millones de pesetas

GASTOS CORRIENTES

VALORES RELATIVOS

CONCEPTO	ASIGNACION PESETAS	VALOR RELATIVO PESETAS	VALOR ABSOLUTO	UNIDAD DE MEDIDA
MNTO. DE VEHICULOS	815.633.360	57.654	14.147	Vehículos
MATERIAL DE OFICINA Y OFIMATICA	783.861.490	74.450	10.529	Personal uso oficina
COMBUSTIBLE	2.678.189.297	8,7	307.583.591	Kilómetros recorridos
VESTUARIO	811.500.000	11.561	70.191	Personas
COMUNICACIONES TELEFONICAS	2.018.342.971	28.755	70.191	Personas
PRIMAS DE SEGUROS	363.200.000	5.174	70.191	Personas
GASTOS PROTOCOLARIOS	59.900.000	853	70.191	Personas
LIMPIEZA	1.625.000.000	4.715	344.637	m ² superficie construida
DIETAS	5.755.971.150	82.004	70.191	Personas

EMPLEO DE LOS VEHICULOS

KILOMETROS RECORRIDOS	307.583.591	21.742	14.147	Vehículos
-----------------------	-------------	--------	--------	-----------

MANTENIMIENTO DE EDIFICIOS

CONCEPTO	ASIGNACION PESETAS	ESTIMA	VALOR RELATIVO PESETAS	VALOR ABSOLUTO	UNIDAD DE MEDIDA
MNTO. ESTRUCTURA	341.844.775	45%	69	4.923.391	m ² sup. construida total
MNTO. DEPENDENCIAS	265.879.269	35%	771	344.637	m ² dependencias oficiales
MNTO. VIVIENDAS	151.931.011	20%	33	4.578.754	m ² viviendas
IMPUTADO A PRESUPUESTO	759.655.055		154	4.923.391	m ² sup. construida total
APORTACIONES EXTERNAS	618.697.680		126	4.923.391	m ² sup. construida total
TOTAL	1.378.352.735		301	4.923.391	m² sup. construida total

que arroja un ratio por persona de 28.755 pesetas, muy moderado dada la dispersión geográfica y la eclosión de la telefonía móvil, que paradójicamente ha disparado el gasto en telefonía fija.

Para analizar el gasto en mantenimiento de edificios se ha supuesto que un 7% de la superficie total construida se dedica a dependencias oficiales y que el resto constituyen viviendas del personal. También se ha supuesto que el 45% se dedica al mantenimiento de la estructura, el 35% a la conservación de dependencias y el restante 35% al de las viviendas. Estas estimaciones, discutibles como todas, no parecen estar muy separadas de la realidad.

El ratio por metro cuadrado de dependencia oficial es de 771 pesetas anuales, cifra que se comenta por si sola, si bien ha de tenerse en cuenta que las aportaciones de otras instituciones fundamentalmente ayuntamientos casi igualan a las cantidades imputadas al presupuesto.

INVERSIONES

Las Inversiones Reales se materializan por medio del Capítulo VI del Presupuesto. Ya vimos que este representa solo el 2,49 % de la dotación presupuestaria final.

En este caso los datos de 1999 no son del todo representativos pues la adquisición de vehículos supuso 2.266 millones de pesetas, muy superior a la de años anteriores, consecuencia de la imposibilidad de aplicar el presupuesto a los proyectos inicialmente previstos.

Esta es una práctica habitual en toda la Administración que beneficia la obtención de bienes de adquisición centralizada, es decir aquellos que, por haber sido previamente adjudicados en concurso celebrado por la Dirección General del Patrimonio del Estado, el procedimiento para su adquisición está muy simplificado y por tanto acortados los plazos de tramitación del expediente de adquisición. Es el caso, principalmente, de los automóviles, el material informático y de transmisiones y del mobiliario.

CAPITULO VI

CONCEPTOS	INVERSION NUEVA	INVERSION DE REPOSICION	OBLIGACIONES RECONOCIDAS TOTAL	%
TERRENOS Y EDIFICIOS		2.049.449.216	2.049.449.216	28,7%
INS., MAQUINARIA Y UTILLAJE	556.985.545	823.023.955	1.380.009.500	19,3%
ELEMENTOS DE TRANSPORTE	163.656.188	2.103.097.433	2.266.753.621	31,7%
MOBILIARIO Y ENSERES	6.746.908	248.062.942	254.809.850	3,6%
EQUIPOS PROCESO DE LA INFORMACION	13.232.421	934.442.544	947.674.965	13,3%
MATERIAL PROTECCION NATURALEZA	115.836.567		115.836.567	1,6%
VARIOS	130.954.595		130.954.595	1,8%
INVERSION NUEVA	987.412.224			13,8%
INVERSION DE REPOSICION		6.158.076.090		86,2%
TOTAL			7.145.488.314	

Antes de analizar datos más desagregados, nótese que la inversión nueva supuso solo el 13,8% del conjunto de las inversiones, frente al 86,2% de la inversión de reposición.

La construcción de edificios ascendió a 2.049 millones, el 28,7% en términos relativos. Esta magnitud viene permitiendo iniciar cada año la construcción de un acuartelamiento tipo comandancia, de dos tipo compañía y de cuatro tipo puesto. Naturalmente la construcción se extiende a lo largo de tres o cuatro años, por lo que en un ejercicio están en construcción tres o cuatro veces mas acuartelamientos de los antes apuntados.

Dado que el número de comandancias, grupos rurales de seguridad, centros de enseñanza, zonas cuya cabecera no coincide con comandancia, órganos centrales y otras unidades similares es del orden del centenar, el lector puede llegar a la conclusión —nada separada de la realidad— de que estos acuartelamientos se vienen renovando cada cien años.

A nivel compañía y puesto los ciclos teóricos de reposición son mayores, no obstante, sobretudo en los puestos, como ya se ha apuntado, a veces se cuenta con la colaboración de las entidades locales.

De todos modos, con más de 2.000 puestos, renovando 3 ó 4 acuartelamientos al año, añadiendo 1 ó 2 que su construcción es financiada por entidades locales y otros 3 ó 4 en las que éstas u otros organismos públicos aportan recursos, da una renovación anual de entre 7 y 10 edificios de este tipo.

Quizá sea este el momento adecuado para reflexionar sobre la estructura de los acuartelamientos. Es tradicional la casa-cuartel en la Guardia Civil, al igual que en otras organizaciones militares de policía.

Estamos ante una nueva simbiosis, en este caso entre el funcionario que obtiene un pago en especie, y la Administración que pretende tener "mas a mano" a los agentes para acortar los tiempos de reacción ante las incidencias del servicio.

Esta razón de ser última de la casa-cuartel, evolucionó a partir de 1960, buscándose al facilitar una vivienda al guardia civil mas un fin social que operativo.

Ya en los últimos años del siglo aumenta la preocupación por limitar efectivamente las horas de servicio del personal, con lo que la disponibilidad ya no viene marcada tanto por la distancia que separa el domicilio del acuartelamiento si no por las horas de servicio que se deba prestar.

La realidad es que nos encontramos con muchos acuartelamientos de importantes dimensiones en cabeceras de zonas y de comandancias, donde buena parte del personal que los habita no está sujeto a una especial disponibilidad.

Otra característica de muchos acuartelamientos es que se prefirió el volumen de construcción a la ubicación y que por tanto están alejados de los centros urbanos, esto sin duda contribuye a desarraigar al personal del conjunto de la sociedad.

También ha desviado las inversiones a las ciudades en perjuicio del personal destinado en poblaciones donde la oferta de vivienda es escasa o incluso inexistente, verdadera razón de ser, a juicio del autor, de las viviendas de titularidad pública, junto con la de atender al alojamiento del personal que por razón de su especialidad o de su modelo de carrera se ve obligado a cambiar periódicamente de destino.

En síntesis, la limitación de las horas de servicio y la universalización del derecho al tiempo libre muchas veces ha dejado a la vivienda —pabellón en el argot interno— como un simple pago en especie.

Este es un campo, el de las viviendas, que está demandando importantes reformas. La primera, sin duda, es separarlas de las dependencias oficiales. Otras serían atender a su mantenimiento con la tasa o precio público que se perciba por su disfrute, amén de individualizar perfectamente los consumos de fluidos aunque para ello sea preciso afrontar importantes inversiones.

Una cuota mensual media de 8.300 pesetas, y aún considerando que el 20% de las viviendas estuvieran desocupadas, darían unos recursos anuales de 2.720 millones de pesetas, 3,5 veces mas de lo que actualmente se dedica a la conservación de todos los edificios afectados a la Dirección General de la Guardia Civil.

VARIACIONES DEL CREDITO

CAPITULO II

	ARTICULOS	CREDITO INICIAL	MODIF. CREDITO	CREDITO TOTAL	% INCREMENTO
20	ARRENDAMIENTOS Y CANONES	97.009.000	453.929.165	550.938.165	467,9%
21	REPAR. MNTO. Y CONSER.	1.622.448.000	481.747.722	2.104.195.722	29,7%
22	MAT. SUMINISTROS Y OTROS	9.379.579.000	2.691.179.367	12.070.758.367	28,7%
23	INDEM. RAZON DE SERVICIO	4.695.678.000	2.164.817.320	6.859.495.320	46,1%
	TOTAL	15.793.714.000	5.791.673.574	21.585.387.574	36,7%

VARIACIONES DE CREDITO

El presupuesto, en tanto que previsión de los gastos e ingresos de una organización, no siempre se ejecuta de acuerdo con lo programado. Unas variaciones pueden afectar a las dotaciones, es decir a las cantidades asignadas por la ley. Otra desviación potencial se refiere a la ejecución, es decir a los créditos que completan el proceso presupuestario que culmina con la obtención del bien o el disfrute del servicio, y la consecutiva materialización del pago al proveedor.

La variación de crédito más importante había venido siendo en los últimos lustros la Generación de Crédito que en el tercer trimestre del ejercicio se venía produciendo a partir de ingresos de la Dirección General de Tráfico.

Esta se aplicaba principalmente en el capítulo II "Gastos Corrientes en Bienes y Servicios" y supuso en 1999 un incremento del 36,7% respecto de la dotación inicial.

En el borrador de presupuestos de 2001 se contempla una dotación inicial del orden de la final de ejercicios anteriores, pretendiéndose no aprobar generaciones de crédito posteriores. Esto indudablemente facilitará la ejecución de presupuesto, al disponer desde el comienzo del ejercicio de todo el crédito, porque como bien puede suponer el lector no puede iniciarse el trámite de un expediente de gasto sin disponer del crédito adecuado y suficiente para el objeto del servicio o suministro.

Este incremento de la dotación inicial, en detrimento de la posterior generación de crédito se compensa presupuestariamente con la supresión en el capítulo I de las dotaciones en el programa "222 C" de "Seguridad Vial", con lo cual el pago de la nómina del personal de la

Agrupación de Tráfico corresponderá a la Dirección General de Tráfico, circunstancia esta, como ya se ha apuntado, no del todo exenta de polémica.

El incremento de la dotación inicial del Capítulo II acarreará el aumento del tan traído y llevado Anticipo de Caja Fija, que no es otra cosa que el capital circulante que el Tesoro pone a disposición de los gestores para efectuar los pagos de determinados conceptos, fundamentalmente aquellos de relativa escasa cuantía, que los usos y costumbres actuales aconsejan pagar en el acto de recibir el bien o de disfrutar el servicio.

Otras alteraciones positivas del presupuesto, aunque de mucha menor incidencia son los suplementos de crédito y los créditos extraordinarios, aprobados generalmente para atender insuficiencias ineludibles de ejercicios anteriores. También hay que mencionar las incorporaciones de crédito de otros organismos, normalmente consecuencia de convenios de colaboración.

Afortunadamente han ido quedando atrás los ejercicios en los que se declaraba la no disponibilidad de determinados créditos por razones exclusivamente de déficit público y que ocasionaban la imputación de los compromisos adquiridos a ejercicios posteriores y que tanto dañaban los intereses legítimos de los proveedores.

EJECUCION DEL PRESUPUESTO

Hemos estado hablando de las dotaciones iniciales del Presupuesto y de las alteraciones, generalmente positivas, de los créditos que se producen a lo largo del ejercicio. Ahora trataremos la segunda posible desviación, referida al presupuesto que realmente se ejecuta.

EJECUCION DEL PRESUPUESTO

CAPITULOS

CAPITULO	CREDITO FINAL	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	EJECUCION
I GASTOS DE PERSONAL	274.582.112.227	274.189.657.555	99,9%
II G. CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS	22.270.809.387	21.856.298.604	98,1%
III GASTOS FINANCIEROS	290.052.862	282.017.661	97,2%
IV TRANSFERENCIAS CORRIENTES	26.814.000	24.516.677	91,4%
VI INVERSIONES REALES	7.598.441.871	7.145.488.314	94,0%
VIII ACTIVOS FINANCIEROS	10.000.000	9.918.366	99,2%
IX PASIVOS FINANCIEROS	12.000.000	11.838.180	98,7%
TOTAL	304.790.230.347	303.519.735.357	99,6%

CAPITULO II

ARTICULOS	CREDITO TOTAL	PAGOS ORDENADOS	EJECUCION
20 ARRENDAMIENTOS Y CANONES	550.938.165	545.583.715	99,0%
21 REPAR. MNTO. Y CONSER.	2.104.195.722	2.099.877.473	99,8%
22 MAT. SUMINISTROS Y OTROS	12.070.758.367	11.709.387.872	97,0%
23 INDEM. RAZON DE SERVICIO	6.859.495.320	6.793.032.903	99,0%
TOTAL	21.585.387.574	21.147.881.963	98,0%

En muchos casos la causa de la no culminación correcta del proceso administrativo es imputable al proveedor, se da sobretodo en los contratos de obras. En otros casos, estas causas pueden estar del lado de la Administración, generalmente por descoordinación entre los distintos órganos que intervienen en el proceso administrativo. No debe olvidarse que este es largo y a veces no del todo exento de dificultades, como dudas sobre el órgano que es competente, largos periodos de espera tras la publicación de concurso o subasta, discrepancias entre órgano operativo y el gestor o entre el técnico y este último.

En contraste con lo anterior llama la atención los elevadísimos niveles de ejecución del presupuesto, 98,1% en el capítulo II de "Gastos Corrientes en Bienes y Servicios" y 94% en el VI de "Inversiones Reales". Mas adelante veremos que estas se concentran en buena parte en la construcción de acuartelamientos y que el fracaso parcial de una sola obra de cierta envergadura, puede repercutir de modo importante en el porcentaje de presupuesto que se ejecuta.

Este fracaso casi siempre es imputable al adjudicatario, que en ocasiones no es capaz de ejecutar las diversas fases de esta —certificaciones, en el argot— en los plazos previstos.

Naturalmente la Administración también pudo haber seleccionado mejor al constructor para evitar estos problemas, pero a nadie se le escapa que ejecutar en tiempo y forma el presupuesto de inversiones, en el campo de la construcción, es verdaderamente complejo.

Puede parecer paradójico el contraste entre los comentarios que se puede oír a los gestores a lo largo del ejercicio sobre las graves dificultades que atraviesan numerosos expedientes de gasto y los niveles finales de ejecución del presupuesto. La explicación puede estar en el estrés al que esta sometido el gestor al ser responsable de algo que no controla en muchos de sus procesos por corresponder a órganos administrativos ajenos. También hay razones que podemos encontrar en la idiosincrasia de los guardias civiles, que suelen ser muy celosos de su obligación y demasiado autocríticos. Además, créanme, creo que padecemos una baja auto estima corporativa, si es que se puede llamar así.

RECURSOS AJENOS

No debemos olvidar que hasta la transición democrática las entidades locales, diputaciones e incluso empresas privadas contribuían

económicamente a la vida diaria de las unidades de la Guardia Civil. Esta contribución, naturalmente no se materializaba en la entrega de cantidades en metálico pero si por medio de suministros de diverso material, equipamientos y principalmente atendiendo al mantenimiento de edificios.

Aún en la actualidad las entidades locales contribuyen de un modo notable al mantenimiento de edificios con cuantías que en 1.999 casi igualaron a las dotaciones presupuestarias y que serán analizadas mas adelante.

En el ámbito de los acuartelamientos los recursos ajenos al Presupuesto se aplicaban mas aún a las inversiones que al mantenimiento. Todavía hay numerosos acuartelamientos cedidos gratuitamente o alquilados en rentas extremadamente bajas por instituciones y particulares. En honor a la verdad ha de decirse que muchas de esas rentas son hoy irrisorias por mor de la inflación, que no del espíritu benefactor de la propiedad.

Naturalmente este fenómeno, por mucho que hoy nos sorprenda, no deja de tener su explicación y en parte aún subsisten en los pequeños municipios las causas que a juicio del autor lo motivaron.

Salvo los breves paréntesis de los estatutos catalán y vasco de la Segunda República, hasta la Constitución de 1978 no hubo mas que dos niveles administrativos: el estatal y el municipal, obviando el de las diputaciones provinciales, dada su escasa entidad económica.

En este marco, sin mas policías propiamente dichas que las dos del Estado, con unas débiles guardias municipales, sin agentes de seguridad privada y con uno de esos cuerpos, el de la Guardia Civil, con presencia en todo el Territorio Nacional —no debe olvidarse que hasta la ley de Policía de 1978 este Cuerpo no se circunscribe al ámbito rural de una manera clara— no es de extrañar que las entidades locales, e incluso las empresas reclamaran sus necesidades de seguridad a la Guardia Civil. Pero en este escenario también era razonable que esa petición de servicios fuera contestada por la Guardia Civil demandando los recursos materiales que no eran suministrados, como se dice eufemísticamente en el argot interno, por el Superior Centro Directivo.

El Estado tampoco tenía ningún interés en modificar este peculiar status quo, porque sus recursos económicos eran escasos, consecuencia primero de una débil economía nacional y ya en los años 60 y 70 del siglo XX, de la ausencia de una estructura fiscal sólida.

Decimos que estas razones, en parte persisten, porque en la actualidad es frecuente que municipios pequeños hagan aportaciones importantes para la construcción de acuartelamientos.

El planteamiento de sus alcaldes no por sencillo es menos hábil, pues pretende mantener la presencia de, aunque sea unos pocos guardias civiles, que contribuyan a mejorar una seguridad ciudadana que ellos con sus esca-

GENERACIONES DE CREDITO PROCEDENTES DE OTROS ORGANISMOS

CAPITULO	ORGANISMO	1997	1998	1999
I I	BANCO DE ESPAÑA MINISTERIO DE AGRICULTURA PACIAP	185.625.000	279.523.854	136.511.387 2.500.000
	TOTAL CAPITULO I	185.625.000	279.523.854	139.011.387
II II	BANCO DE ESPAÑA CASTILLA Y LEON		60.484.943	48.673.490 30.698.528
	TOTAL CAPITULO II	0	60.484.943	79.372.018
VI VI VI VI	BEI-SEPRONA BANCO DE ESPAÑA CASTILLA Y LEON MINISTERIO DE AGRICULTURA PACIAP	630.553.000 5.000.000	347.366.700 30.698.528 44.207.885	115.407.992 16.176.468 20.000.000
	TOTAL CAPITULO IV	635.553.000	422.273.113	151.584.460
	TOTAL EJERCICIO	821.178.000	762.281.910	369.967.865

Los recursos no pueden mantener por medio de la policía local.

Por contra los municipios mayores, donde su presupuesto permite sufragar importantes plantillas de policía municipal y en los que por ser capital de la comarca son sede natural de compañía o de puesto principal su interés en que la Guardia Civil permanezca no suele tener traducción económica.

SERVICIOS EN EL EXTERIOR

En la actualidad 88 guardias civiles están destinados en el extranjero y otros 331 se encuentran comisión de servicio fuera de nuestras fronteras.

Los primeros perciben sus haberes con cargo al programa de "Seguridad Ciudadana". Dentro del segundo bloque 100 desempeñan funciones de Policía Militar encuadrados en contingentes de la Fuerzas Armadas, 48 están integrados en programas de asistencia técnica y 183 participan en operaciones de mantenimiento de paz.

Las retribuciones de todos ellos son por cuenta del Cuerpo, las Indemnizaciones por Razón de Servicio son atendidas por el Ministerio de Defensa en el caso de los integrados en sus unidades y por la Guardia Civil en los programas de asistencia técnica y en las operaciones de mantenimiento de paz, si bien cuando el organismo patrocinador les abona algún viático la indemnización es más reducida.

Los gastos de vestuario, sanitarios y de equipo generalmente son asumidos en su totalidad por el Cuerpo, mas aún, cuando se constituyen unidades policiales por así decirlo, autónomas, como la de Kosovo, los gastos necesarios para su equipamiento y funcionamiento son por cuenta del Cuerpo, si bien en esta última operación están previstas ciertas compensaciones por parte de Naciones Unidas.

La conclusión es que los programas de asistencia técnica y las operaciones de mantenimiento de paz gravan poderosamente los presupuestos ordinarios del Cuerpo, distrayéndose de los créditos asignados al programa presupuestario de

"Seguridad Ciudadana" al no existir dotación específica para atenderlos.

La reflexión es que estas operaciones no se enmarca en sentido estricto en las misiones que la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad encomienda a éstas, sino que más bien constituyen un instrumento de la Política Exterior Española lo cual debería merecer un tratamiento presupuestario independiente.

CONCLUSION

Sin duda han quedado por recoger y comentar muchos datos económicos sobre la Guardia Civil y sobre todo de la evolución de sus presupuestos a lo largo del tiempo así como la comparación con el gasto de otras organizaciones policiales. Como ya se ha dicho se ha renunciado a ello a propósito, pero se ha podido ver que los gastos corrientes son anormalmente bajos en conceptos tan básicos como el mantenimiento de vehículos o edificios, el vestuario o la limpieza.

También se ha puesto de manifiesto estructuras no del todo acordes con las tendencias actuales como puede ser la de la Asociación Pro Huérfanos.

Se dice que en la Guardia Civil las inercias que impiden los cambios organizativos son muy fuertes, sin duda es cierto, pero no en lo referido al Servicio. El Instituto ha sido capaz de reorganizar sus Zonas y suprimir las Líneas en muy poco tiempo, ha constituido con agilidad una unidad especial para desplazar a Kosovo, sin haber tenido ninguna experiencia previa en la materia, pero paradójicamente siempre ha tenido dificultades para financiar su actividad a los niveles del resto de la Administración.

¿Dónde está la clave? El autor recuerda el lema de un viejo compañero ya retirado que decía "el servicio es lo primero y a veces lo único". Y eso es lo que le pasa a la Guardia Civil, se piensa sólo en el Servicio, lo que sin duda es loable, pero también se desatiende la cocina y con el tiempo se esta no funciona del todo bien y aquel se presta en condiciones menos favorables que las que cabría esperar.

Preocúpense más los guardias civiles de su propia casa que será la mejor manera de que la Sociedad pueda seguir disponiendo de tan eficaz instrumento de seguridad pública.

LA FINANCIACION DE LAS POLICIAS LOCALES

MANUEL MARTIN FERNANDEZ

Superintendente de la Guardia Urbana de L'Hospitalet

LOS COSTES DE LA POLICIA

La financiación de las policías locales de hoy, representa un elevado coste para las arcas municipales. Este coste se convierte en una pesada carga si se pretende dar respuesta a todas las demandas ciudadanas de servicio, con un nivel de calidad acorde a los estándares que reclama la sociedad actual. Los costes de la policía Local son altos, porque los recursos necesarios para atender los servicios son muchos. No es una casualidad que las dependencias de la Policía Local tengan muchas veces un acondicionamiento inadecuado en relación con otros departamentos del correspondiente Consistorio.

En realidad este hecho no es exclusivo de las policías locales, ya que podemos apreciarlo también en otros cuerpos policiales, tanto de nuestro país como de fuera de él. Pero en la Policía Local es mas patente cuando se produce, dada su proximidad a otras dependencias de la misma Administración. No es extraña la situación en que ciudadanos se han visto obligados a presentar una denuncia, o a realizar cualquier otro trámite, en una dependencia de la Policía Local que no reunía las condiciones que normalmente encontraría en otras dependencias de esa misma Administración municipal abiertas a la atención al público.

La situación frecuentemente empeora cuando hablamos de otras dependencias policiales como vestuarios, calabozos, almacenes, y otras similares. En ocasiones incluso, después de realizar un esfuerzo económico importante en el capítulo de las inversiones para inaugurar una adecuada y moderna instalación, vemos como al cabo de algún tiempo empieza ésta a deteriorarse con rapidez. El

problema principal es el de los costes de mantenimiento, pues aunque se trate de un edificio relativamente nuevo, precisa una atención constante y genera unos gastos elevados.

Lo mismo sucede con otros recursos de la policía local. Es más frecuente de lo que sería deseable, encontrar un parque móvil anticuado y con sólo el mantenimiento indispensable para poder circular con una cierta seguridad. Lo cierto es que la demanda de servicios a la Policía Local crece de manera constante, en tanto que los recursos económicos no lo hacen al mismo ritmo, y frecuentemente se encuentran muy limitados en relación a la cantidad y variedad de servicios que dichos cuerpos deben atender.

La seguridad es una de las condiciones que el ser humano persigue constantemente a lo largo de su vida. La sensación de seguridad es un valor importante dentro de la concepción que hoy tenemos de lo que consideramos una calidad de vida adecuada. La demanda de seguridad es por lo tanto ilimitada. La sensación de inseguridad y por lo tanto la demanda de actuación policial, no está directamente relacionada con los niveles reales de delincuencia, sino de la percepción que de la misma se tenga en un lugar determinado. La Policía Local, por su proximidad territorial, se ve sometida a una fuerte presión social que repercute en el deseo policial de mayores recursos, especialmente recursos humanos, para intentar dar respuesta adecuada a esa demanda creciente de servicio.

Las demandas de seguridad a los cuerpos policiales han ido cambiando a lo largo de la historia. El siglo XX ha visto como la demanda ciudadana a la policía, especialmente la relacionada con la propiedad privada, sin que ello signifique que la seguridad física de las personas dejara de ser una importante fuente de requerimiento de servicio a la policía. Así mismo podemos comprobar que en los albores del siglo XXI están aumentando exponencialmente las demandas relacionadas con la calidad de vida. Medio ambiente, recursos naturales, malos tratos en el seno de la familia, protección de la infancia, constituyen cada vez más, focos importantes de demanda de actuación de la Policía Local.

RECURSOS DE LA POLICIA LOCAL

La Policía Local, al igual que sucede con el resto de cuerpos policiales, dispone para realizar su servicio de diferentes recursos. Sin embargo, todos ellos pueden englobarse en alguno de los dos siguientes: recursos de autoridad y recursos financieros. Ambos tipos de recursos son proporcionados a los cuerpos policiales por la colectividad, que los cede de manera limitada y condicionada a un uso proporcional y eficiente.

Todo cuerpo policial, para desempeñar sus funciones, necesita disponer de una determinada capacidad de acción, una autoridad de la que como agente puede disponer. También, a través de los impuestos, la sociedad destina unos recursos económicos para el mismo fin. Esta autoridad o capacidad de acción, así como los recursos económicos necesarios para su funcionamiento, le son cedidas al policía por parte de la propia sociedad para que pueda desempeñar su función, pero en todo caso se trata de recursos que se otorgan de manera limitada y controlada. Todo abuso de autoridad, igual que toda dilapidación de los recursos económicos, son para la sociedad actual, una muestra de ineficiencia y tienen como consecuencia un alto coste social en la legitimidad de la Policía.

Los recursos financieros, resultan pues indispensables para que la policía Local pueda desarrollar adecuadamente sus funciones, o incluso sencillamente para que pueda existir. Con ellos podremos contratar personal, adquirir instalaciones, renovar vehículos, disponer de laboratorios, comprar uniformes, y en general utilizar los diversos materiales necesarios para el servicio. La cantidad y la clase de recursos materiales y humanos con los que podremos contar para la realización del servicio, dependerá por lo tanto de los recursos financieros de los que podamos disponer en un momento determinado.

Los costes finales de una organización policial, y por lo tanto de una Policía Local, están constituidos por la suma de los costes sociales derivados del ejercicio de la autoridad, y de los costes económicos necesarios para su gestión. La máxima eficiencia en la gestión de ambos tipos de recursos es un requisito básico

para poder atender adecuadamente las crecientes demandas de servicio. En este sentido los condicionantes económicos son importantes al definir los servicios a realizar, dados que estos son siempre muy limitados y debemos por lo tanto priorizar adecuadamente su uso.

Por todo ello en diversos cuerpos policiales de países de nuestro entorno cultural, se están produciendo cambios substanciales, en el tratamiento de la financiación. La búsqueda de alternativas hace que sea cada vez más frecuente encontrar proyectos de estudios, experiencias piloto, o programas de actuación que pretenden realizar diferentes cuerpos policiales, presentados por la correspondiente Administración a convocatorias de solicitud de financiación pública.

Sin embargo, opciones como ésta, o cómo el posible recurso a la iniciativa privada, la búsqueda de financiación externa, o el tratamiento de determinados servicios y actividades con criterios de rentabilidad, son abordados con muchas reticencias y con un carácter muy marginal y poco significativo en las policías locales. Las explicaciones a esta situación deberíamos buscarlas en la propia cultura policial. La sublimación de la propia tarea provoca que se vea con reticencia cualquier vinculación del servicio policial con su análisis de costes o incluso con su financiación.

Términos como "cliente" para referirse al receptor final del servicio, y en general todas aquellas expresiones que puedan ser vinculadas a la relación coste-beneficio son directamente rechazadas bajo el argumento de que el servicio policial es un servicio público fundamental, y que por lo tanto no puede estar condicionado de ninguna manera por factores económicos.

Sin embargo, estos condicionamientos económicos existen. Los gastos de mantenimiento de un cuerpo de Policía Local, son sufragados íntegramente con cargo a los presupuestos del Ayuntamiento correspondiente, y estos son siempre limitados. Es indudable que la partida más importante normalmente está destinada a gastos de personal, pues al tratarse de un cuerpo policial, y por tanto del tipo de prestación de servicios a la comunidad que realiza, los recursos humanos de la organización constituyen un factor fundamental y numeroso. Aunque no es el único gasto, la Policía Local

es casi siempre uno de los departamentos con más personal de entre todos los existentes en el Ayuntamiento.

A los gastos de personal, básicamente constituidos por las retribuciones, debemos sumarle los gastos normales de funcionamiento así como los correspondientes al capítulo de inversiones. Además de todo ello hay que tener en cuenta que en los presupuestos municipales figuran algunas partidas que constituyen gastos generales que afectan a la Policía Local, como por ejemplo gastos de formación, mantenimiento de edificios, y otras similares. Todo ello hace que los costes de mantener un cuerpo de Policía Local constituya una parte muy importante de los gastos corrientes de un Ayuntamiento.

Dada la tendencia al crecimiento por el aumento de las demandas ciudadanas y los costes de gestión, se produce una permanente tensión entre la tendencia al crecimiento de los gastos corrientes y el necesario equilibrio presupuestario. Es una permanente escaramuza entre el servicio de la Policía Local y el departamento responsable de la gestión del presupuesto, o más gráficamente, entre el concejal responsable de policía y el de hacienda.

En realidad esta situación es extensible a cualquier cuerpo policial, pues al crecer ilimitadamente la demanda de servicio, como sucede en el campo de la seguridad, la tendencia natural es al crecimiento también ilimitado del servicio correspondiente. Las quejas por falta de personal y de recursos materiales, son habituales entre los componentes de los diferentes cuerpos policiales. Sin embargo, parece razonable pensar que este crecimiento ilimitado no es razonable ni sostenible por casi ninguna administración pública.

LAS FUENTES DE FINANCIACION

Los cuerpos de policía local, al financiarse con cargo a los presupuestos municipales, participan de los mismos criterios de caja única del resto del Consistorio. No hay pues relación directa entre los ingresos que pudieran generar y los gastos previstos presupuestariamente.

Este hecho, junto a los factores culturales ya citados, hace que muchas veces no seamos

conscientes del coste del servicio que prestan estos cuerpos, por lo que los criterios de rentabilidad y eficiencia son conceptos muy novedosos al referirnos a la Policía Local. Sin embargo, además de gastos, las policías locales también generan ingresos que hay que considerar, pues si los costes crecen y sin embargo los ingresos no, la única manera de mantener el sistema es disminuyendo el número de servicios que se atiende o rebajando la calidad con que estos se realizan. La alternativa a esto es hacer más eficiente el servicio mejorando la gestión y potenciando vías de financiación poco desarrolladas hasta ahora.

Los principales ingresos generados habitualmente por las policías locales, están constituidos por el producto de diversas tasas municipales, que pueden derivarse de su servicio ordinario o de actuaciones singulares; por el importe de las multas; y por las donaciones, subvenciones y otros ingresos que puedan recibir.

Otras fuentes habituales de financiación de la administraciones locales, como los impuestos municipales, o la participación en impuestos gestionados por otra Administración, así como los provenientes de préstamos, intereses, rentas y otros similares, no podemos en sentido estricto calificarlos como generados por el servicio de la Policía Local. El impuesto municipal de circulación de vehículos, por ejemplo, no está directamente relacionado con la existencia o no de policía Local, si no a la del hecho imponible consistente en la circulación del vehículo.

Respecto a los ingresos generados por el cobro de las sanciones impuestas como consecuencia de denuncia de la Policía Local, debemos considerar que la mayoría de los Ayuntamientos presentan unos índices muy bajos de cobro de las mismas en periodo voluntario. Por otro lado, el cobro por vía de apremio es también relativamente bajo porcentualmente, a lo que debemos añadir los fuertes gastos que dicha vía generan. Además de los bajos índices de cobro real en la mayoría de ayuntamientos, hay que considerar que aunque objetivamente se trate de una fuente de ingresos para las arcas municipales, por sus propias características no deberían considerarse fuentes de financiación de la Policía

Local, pues no es una finalidad recaudatoria la que el legislador pretende con el sistema de sanciones económicas.

No sucede lo mismo con el cobro de grúas, la estancia de vehículos en los depósitos municipales, o el estacionamiento en zonas reguladas de la vía pública. En todos estos casos lo que se cobra no es una sanción, si no el resarcimiento de los costes generados a la Administración por el ciudadano que provoca dichos servicios. Se trata pues de unos ingresos generados directa o indirectamente por la Policía Local, aunque los importes aprobados sólo deberían considerar la recuperación de los costes del servicio. En la práctica esta suele ser la mayor fuente de ingresos generados por la Policía Local.

LA GESTION ECONOMICA DE LA POLICIA LOCAL

La gestión económica de los cuerpos policiales tradicionalmente ha descansado en el equilibrio presupuestario. El análisis contable presentaba como características fundamentales el reflejo de los precios de coste que podríamos prever en el gasto; la proyección de ingresos esperados para ese ejercicio presupuestario; así como el gasto y los ingresos efectivamente realizados al final de dicho ejercicio. Se trata de un análisis clásico de costes/beneficios cuyos resultados analíticos resultan adecuados para el control del gasto, pero frecuentemente no lo son tanto para conseguir la máxima eficiencia del servicio policial.

Un análisis moderno, basado en pautas estratégicas que relacionen los resultados del servicio con los costes de todo tipo, y no sólo con los estrictamente económicos, pasa hoy por la asunción de los planteamientos inherentes a la búsqueda de la máxima calidad. Esto incluye también, naturalmente, la eficiencia como característica. Es decir: buena programación; buen mantenimiento; control de la calidad adecuado; y burocracia bien gestionada.

En la Administración Pública de hoy, y más concretamente en la Policía Local como organización, podríamos hablar de la búsqueda ideal de cero quejas, cero retrasos, cero acci-

dentes. Se trata de introducir factores de análisis propios de la mejora continua al hablar de eficiencia del servicio de la Policía Local.

La eficiencia no sería pues únicamente la relación entre el servicio prestado y los costes económicos del mismo, si no entre dicho servicio y los costes económicos, sociales, de oportunidad, de gestión, etc. Es decir, el análisis financiero como un aspecto más del conjunto integrado en el que se basa la búsqueda de la calidad.

Es evidente que, por ejemplo, es más costoso económicamente, el mantener un procedimiento ágil y eficaz para el tratamiento de las quejas (lo que implica tiempo, personal, recursos) que sencillamente ignorar estas. Sin embargo, los costes no económicos de esta postura son desmesuradamente altos para la organización. Una policía eficiente pues, seguramente mantendrá un buen dispositivo para el tratamiento de las quejas ciudadanas aunque ello implique unos costes económicos más elevados.

Las fuentes tradicionales de financiación de las policías locales resultan a veces insuficientes para poder alcanzar los niveles de calidad y de eficiencia requeridos. Por ello, los Ayuntamientos más dinámicos y eficientes exploran cada vez más activamente las posibles fuentes alternativas de financiación de la Policía Local que el marco legal actual permite. Algunas de estas fuentes se presentan a continuación como elemento de reflexión y debate: a) financiación externa de programas policiales; b) repercusión del coste a otras administraciones; c) precio público para determinados servicios; d) prestación externa de algunas funciones que no implican ejercicio de autoridad. Aunque estas no son más que algunas de las posibilidades de financiación alternativa que el marco legal actual permite, se trata de vías con un gran potencial de desarrollo en las policías locales de hoy.

FINANCIACION EXTERNA DE PROGRAMAS POLICIALES

La estructuración del presupuesto por programas, de hecho pretende superar las limitaciones de los sistemas clásicos de partidas por materias independientes. Desgraciadamente

sin embargo, en la mayoría de las ocasiones los presupuestos por programas sólo constituyen un cambio teórico, una manera diferente de presentar los números. Pero debería ser bastante más que un simple sistema de asignación del gasto. La elaboración del presupuesto por programas no sólo permite conocer los costes totales de cada uno de dichos programas, si no que al mismo tiempo permite un control más exhaustivo de los objetivos de la Administración y de su priorización.

Establecer un programa de actuación significa que se ha detectado una necesidad específica, que se ha planificado una respuesta a esa situación, que se han diseñado unos objetivos que se pretenden conseguir, y que se han valorado los recursos necesarios para ello. Es decir, se esperan unos resultados concretos como respuesta a una situación de conflicto o a otra necesidad similar detectada.

Si consideramos gran parte de los programas de actuación que desarrolla, o debería desarrollar, la Policía Local, vemos que al tratarse de temas específicos y centrados en el tiempo, podemos detectar con una cierta facilidad que sectores de la sociedad, o que segmento social es el que resulta más directamente beneficiado por el programa de actuación en cuestión.

Es evidente que, por ejemplo, un programa tendente a conseguir la reducción de la accidentabilidad vial en determinado sector de la ciudad, beneficia más a los conductores que a otros segmentos sociales. Las asociaciones de conductores; las empresas de transporte por carretera; las fundaciones para la prevención de accidentes; las compañías aseguradoras, son entidades especialmente interesadas en la reducción de accidentes, y por lo tanto en el éxito del programa específico planteado por la Policía Local. Todas ellas tienen intereses legítimos en el éxito de dicho programa y muy probablemente estarían interesadas en participar de alguna manera en él, e incluso a hacer aportaciones de recursos específicos al mismo.

Naturalmente no sería posible que la Policía Local recibiera directamente ningún tipo de financiación o ayudas similares, ni aún procedente de entidades sin ánimo de lucro, o de otras cuyos objetivos sociales coincidieran precisamente con los planteados en el programa

policial de que se trate. Una de las vías posibles para institucionalizar estas aportaciones externas, es la firma de convenios de colaboración entre ambas entidades para la ejecución del programa de que se trate. La entidad externa puede contribuir al proyecto subvencionando parte de los costes; haciéndose cargo de una parte del mismo, por ejemplo la realización de estudios; cediendo determinados recursos materiales, o de cualquier otra manera similar que permita alcanzar mejor los objetivos propuestos.

En algunos países, como por ejemplo en Estados Unidos, esta financiación externa de programas específicos es muy frecuente y han llegado a constituir modelos de referencia. También en nuestro país hay diferentes ejemplos de programas policiales significativos, financiados parcial o totalmente con cargo a fundaciones o a otras instituciones y departamentos. Sin embargo, en las policías locales, este sistema de obtención de recursos externos está muy poco desarrollado. A pesar de ello se trata de una vía de financiación que ofrece muchas posibilidades futuras, en la medida en que la calidad del servicio sea la adecuada y el rigor y la objetividad presida la confección de los programas de actuación.

En algunos países, se han institucionalizado prácticas y procedimientos tendentes a recabar la colaboración sistemática de los particulares para la adquisición de recursos materiales. En ocasiones también se utiliza este sistema para obtener pequeñas ayudas para la celebración de actos internos del cuerpo policial, o para actividades similares. Con ello se pretende paliar las deficiencias presupuestarias existentes, pero se trata en todo caso de prácticas poco recomendables que pueden facilitar las "coimas" o corruptelas. En España además, con estas prácticas se corre el riesgo de rozar la irregularidad, cuando no directamente la ilegalidad.

No debemos confundir la colaboración pública y formalizada entre instituciones tanto públicas como privadas, con las contribuciones genéricas mas o menos interesadas en forma de aportaciones económicas o de adquisición de vehículos o de otro tipo de recursos, por parte de pequeños comerciantes o industriales de la zona. Esta práctica presenta unos riesgos evidentes, por lo que en todo caso la

única manera factible para aceptar estas aportaciones lo constituye el riguroso cumplimiento de los procedimientos legales establecidos para la aceptación de donaciones o contribuciones voluntarias de particulares. Es siempre la Corporación y no la Policía Local la que debe decidir si acepta o no y en que condiciones dicha aportación.

Los programas bien planificados y adecuadamente definidos permiten estudiar la posibilidad de obtener financiación externa a la propia organización municipal, pero exigen rigor en los planteamientos y unos objetivos claros y cuantificables. De manera indirecta constituyen en sí mismos un factor de mejora del servicio. Sólo es posible plantearse acudir a la iniciativa privada para colaborar en la resolución de problemas específicos mediante la ejecución de programas concretos, si dichos programas son rigurosos y están planteados de manera profesional y eficiente. Difícilmente una fundación u otra entidad similar, estará dispuesta a participar ni a aportar recursos de ningún tipo, a proyectos que no respondan a necesidades reales, carezcan de objetivos claros y medibles, estén mal programados, o resulten sencillamente inviables o inadecuados.

REPERCUSION DEL COSTE A OTRAS ADMINISTRACIONES

Un frecuente motivo de gastos para las administraciones locales, lo constituyen las actividades y servicios realizados por la Policía Local y por otros departamentos del Ayuntamiento, sin que se trate de competencias o responsabilidades estrictamente municipales. Se trata de funciones que siendo competencia total o parcialmente de otra administración pública, son asumidas muchas veces por las Corporaciones. Esta asunción se produce a veces por imperativo legal, como es el caso por ejemplo de los depósitos municipales de detenidos, y otras por tradición o por acuerdo entre las administraciones.

Los costes derivados de estas colaboraciones interdepartamentales podrían correr a cargo de los presupuestos de la Administración responsable del tema de que se trate, tal como sucede en diferentes países de nuestro entorno cultural. En España sin embargo, esta

transferencia de recursos a las administraciones locales por actividades realizadas por la Policía Local, apenas se produce, y cuando sucede es de manera insuficiente y después de superar arduas negociaciones, como sucedió por ejemplo en el caso ya citado de los depósitos municipales de detenidos.

En el caso de la Administración Judicial, por ejemplo, las policías locales custodian vehículos y otros efectos a disposición judicial durante años; trasladan notificaciones y escritos judiciales de todo tipo; utilizan sus vehículos para acompañar funcionarios judiciales a las gestiones más diversas; averiguan domicilios; hacen informes, vigilan arrestos domiciliarios y el cumplimiento de las penas alternativas. En general participan en multitud de actividades que en muchos casos constituyen una interpretación discutible de lo que constituyen sus tareas. Sin entrar a analizar la conveniencia o no de que se utilice a las policías locales en tareas propias de los notificadores y los agentes judiciales, o en otras tareas que poco tienen que ver con las funciones de policía judicial establecidas legalmente, lo cierto es que estas actividades retraen una cantidad importante de recursos a las administraciones locales que podrían ser financiadas por el departamento o la Administración que origina el servicio.

Este planteamiento es válido para muchos otros campos de actuación. Todos aquellos casos en los que la policía local realiza funciones que no son de competencia municipal, podrían dejar de constituir una carga para las arcas municipales si sus costes fuesen asumidos por el departamento o administración competente sobre la materia. Sin embargo, hay un planteamiento de los servicios policiales en general, que huye de la cuantificación económica de las decisiones que se toman en relación a las funciones y actividades realizadas por éste. Un ejemplo de lo anterior lo constituye la asunción de la investigación y confección de atestados con motivo de los accidentes de circulación que muchos cuerpos de la policía local asumieron tras la aprobación de la Ley Orgánica de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad. Se trató en realidad de una transferencia de funciones a esas administraciones locales que no fue acompañada de la correspondiente transferencia de recursos, por lo

que o esos cuerpos debieron asumir los costes derivados del aumento necesario de recursos, o tuvieron que dejar de realizar otras tareas de competencia municipal que antes pudieron estar realizando.

Un aspecto importante de la eficiencia en la gestión de las policías locales, es un adecuado dimensionamiento de los recursos necesarios para cumplir sus funciones. Es por lo tanto imprescindible que cuando se adoptan decisiones que afectan a dichas funciones y actividades se transfieran simultáneamente los recursos necesarios por parte de la administración o el departamento que deja de realizar dichas funciones, o que resulta en última instancia responsable de las mismas.

PRECIO PÚBLICO PARA DETERMINADOS SERVICIOS

Algunos servicios prestados por la Policía Local, están sometidos tradicionalmente a las tasas establecidas. A nadie le sorprende hoy el establecimiento de un precio público para determinados servicios de la Administración. Tener que pagar la tasa establecida por el uso de la grúa municipal, o por la custodia del vehículo en el depósito municipal, es hoy algo asumido por todos. Sin embargo son muchos más los servicios que en realidad se prestan en beneficio de particulares concretos y que por sus características deberían ser financiados por el propio particular.

Así por ejemplo, los informes, croquis, fotografías y documentos similares emitidos por cualquier departamento municipal, deberían estar sometidos al pago de la correspondiente tasa, como sucede en otros departamentos municipales. Sin embargo en muchos cuerpos de Policía Local, esto no es así. Tan solo en los casos de informes sobre accidentes de circulación, solicitados por compañías aseguradoras, empieza a ser normal su cobro tras el establecimiento de la correspondiente tasa y aún esto solo sucede en algunos municipios.

Algo similar ocurre también con el cobro de los servicios extraordinarios prestados por la Policía Local. Acompañamientos de transportes especiales; desvíos de tránsito por motivos particulares; actos en la vía pública; ferias; y otros actos similares que precisan la presencia

de la Policía Local, están recogidas en algunos municipios en las correspondientes ordenanzas fiscales, estableciéndose el precio/hora que el particular deberá abonar por esa utilización particular de los recursos públicos, pero esta no es ni mucho menos la práctica más habitual en la mayoría de municipios.

Independientemente de que al final se opte o no por el cobro de algunos de los servicios prestados por la Policía Local, resulta altamente recomendable que el ciudadano sea consciente de los costes reales que presenta los servicios policiales movilizados por interés particular. Algo parecido se hace ya en otro tipo de servicios como bomberos, o servicios sanitarios, cuando son movilizados por la desidia o la imprudencia de algún ciudadano, o cuando se moviliza el servicio de manera impropia. Se trataría de concienciar al ciudadano medio, y también a la misma Administración, de que la utilización de recursos públicos tiene un coste del que a veces no somos conscientes.

Los costes derivados de las falsas alarmas, de las demandas injustificadas de servicio, o de las actuaciones debidas a imprevisiones de todo tipo, deberían ser conocidos por sus causantes como medida pedagógica y de modificación de comportamientos. Todo ello independientemente de que el Consistorio correspondiente se constituya como parte en el procedimiento para recuperar los costes generados, o de que mediante las ordenanzas fiscales correspondientes establezca el cobro de determinados servicios de interés particular.

EXTERNALIZACIÓN DE DETERMINADOS SERVICIOS

Otro procedimiento cada vez más utilizado por algunos Ayuntamientos para la reducción de costes de la Policía Local, es la externalización de algunos servicios que no implican el ejercicio de autoridad. Esta externalización se realiza mediante la contratación de personal no policial para realizar dichas tareas; la asignación de las mismas a otros departamentos o incluso la delegación de su ejecución en sociedades del ámbito privado.

La creación de empresas municipalizadas

para la gestión de la retirada de vehículos de la vía pública y su custodia en los depósitos correspondientes, la privatización de centrales de comunicaciones, o la aparición de nuevas profesiones como la de agentes de prevención del civismo, constituyen algunos ejemplos cada vez más extendidos de esta externalización de los servicios tradicionalmente prestados por la Policía Local.

Normalmente esta externalización no constituye un aumento del gasto para el ciudadano, pues se realiza con cargo a los propios presupuestos municipales, que ven como mediante este procedimiento se rebajan los costes aumentando por tanto la eficiencia de su gestión.

La necesidad de conseguir un alto grado de eficiencia ha sido señalado por diversos autores. Mark Moore, por ejemplo afirma que si la Administración Pública no es capaz de ofrecer un servicio policial de calidad, eficiente y adaptado a las demandas ciudadanas se producirá un fenómeno de privatización descontrolada por el que quien estando insatisfecho del servicio recibido de la policía pública y siempre que disponga de los recursos económicos necesarios acudirá a la iniciativa privada por una orientación mucho más dirigida a la adaptación constante a las necesidades del entorno.

Esta situación nos llevaría a una seguridad privada, ágil, adaptada y eficiente para quien pueda pagarla, y otra pública cada vez más sobrepasada por la realidad, ineficiente, y dedicada casi exclusivamente al control de los excluidos sociales y los delincuentes de baja extracción social.

Para todas las teorías criminológicas actuales basadas en la prevención situacional, la calidad y la eficiencia de la respuesta policial es requisito indispensable para plantear seriamente su papel profesional en la prevención del delito y la intervención social de la colectividad. En definitiva, la búsqueda de la máxima eficiencia en el servicio de la Policía Local, tanto en el uso de los recursos de autoridad de que disponen, como de los recursos financieros, es una necesidad. El interés público que representan sus funciones y actividades habituales, y el aumento de las demandas ciudadanas de servicio, así lo aconsejan.

BIBLIOGRAFIA

- Arnao Bernia, Vicente J. (1989) La ordenación del gasto en las Entidades Locales. Madrid: Banco de Crédito Local.
- Ballesteros, J.F. et al. (1988): Gasto Público en España. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda.
- Beltrán, Miguel (1985): Los funcionarios ante la reforma de la Administración, Madrid: CIS y Siglo XXI.
- Blasco Sanchez, Tomás y Cueva Calabria, José Luis (1986) Estado actual de la presupuestación por programas: el presupuesto a medio plazo. en: Hacienda pública Española N° 102/103 pp. 91 - 100.
- Cayo Galiardo, Antonio (1988) La unidad funcional de la hacienda pública. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Clifford D. Shearing and Philip C. Stenning (1991) Private Policing. London. Sage publications.
- Comas, Domingo (1990): Delincuencia e inseguridad ciudadana. en Salvador Giner et al., España: Sociedad y Política. Madrid: Espasa Calpe. pp. 613-632.
- Fernández-Carnicero González, Claro J. (1983) El Derecho presupuestario. La naturaleza jurídica del presupuesto. Principios presupuestarios. en Presupuesto y Gasto Público. n° 18 pp. 29 - 39.
- Foster, J. (1983): Human resource need in the police organization. en L. Swank y J. Conser eds. The police personnel system, Nueva York: John Wiley.
- Goldstein, Herman (1990): Problem-oriented policing. New York: McGraw-Hill.
- González Pino, Luis (1987): Control presupuestario y sistema práctico. Madrid: Ediciones Analíticas Europeas.
- Heskett, James L. (1988): La gestión en las empresas de servicios. Barcelona: Plaza y Janes S.A.
- Jar Couseño, Gonzalo (1995): Modelo policial español y policías autónomas. Madrid: Dykinson.
- Klockards, Carl B. (1985): The Idea of Police. Beverly Hills, California: Sage.
- Langworthy, Robert H. (1986): The Structure of Police Organizations. Nueva York: Praeger
- Lozano Irueste, José María (1983) Introducción a la teoría del presupuesto. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Martín Fernández, M y Jesús M. de Miguel (1991): Procesos de cambio en la policía. Cuadernos de la Guardia Civil. núm. 6. pp. 51-63.
- Martín Fernández, M. (1990) La profesión de policía. Madrid: CIS y Siglo XXI.
- Martín Fernández, M. (1994) La Policía Local ante una nueva cultura profesional. Cuadernos de Trabajo Social. núm. 7. pp. 165-178.
- Mintzberg, Henry (1988): Diseño de organizaciones eficientes. Buenos Aires: El Ateneo.
- Moore, M.H. y Stephens, D. (1991): Police organization and management: Towards a new managerial orthodoxy. Washington, DC: Police Executive Research Forum.
- Morales Villanueva, Antonio (1988): Administración policial española. Madrid: Editorial San Martín.
- Morales Villanueva, Antonio (1980): Las fuerzas de orden público. Madrid: Editorial San Martín.
- Perrow, Charles. (1991) Sociología de las organizaciones. Madrid: McGraw-Hill.

EL COSTE DEL DELITO INFORMATICO

ANSELMO DEL MORAL TORRES

Capitán de la Guardia Civil
Comisión Europea
Oficina de lucha contra el fraude

LA informática en general y las redes de telecomunicaciones en particular constituyen la gran revolución de finales de siglo XX y principio del nuevo milenio.

La sociedad de la información, hace tiempo que se ha instalado en nuestras vidas y hoy en día sería muy difícil imaginarla, sin ordenadores en los supermercados, cajeros automáticos, farmacias, gasolineras, centros de estudio, etc.

No sólo las necesidades más básicas del hombre se encuentran ya gestionadas por el ordenador, sino que las grandes infraestructuras de todos los países, de las que dependen para subsistir millones de personas quedan en manos de la precisión de estos equipos. Pensemos en los ordenadores que gestionan el tráfico ferroviario, los aeropuertos, las centrales nucleares, las presas, las centrales eléctricas, etc. Todos estos sistemas se encuentran gestionados, por supuesto con la oportuna intervención del hombre, por equipos informáticos y/o electrónicos.

Las redes de comunicaciones globales se han socializado y se encuentran a disposición del gran público lo cual ha supuesto una revolución social intelectual y económica.

A través de la pantalla de un ordenador podemos comunicarnos fácilmente y a un bajo coste económico con personas que se encuentran a miles de kilómetros, se pueden realizar compras en cualquier país del mundo, hacer una reserva de hotel o de un billete de avión e incluso acceder a nuestro banco, ver la televisión y escuchar una emisora de radio que se encuentra en otro continente.

Si pasamos del ordenador al teléfono móvil, podríamos dibujar un panorama similar, la expansión de su uso en la sociedad en la década de los noventa a finales del siglo XX

ha sido brutal. Todos intuimos que en los años 80, casi nadie usaba en España teléfono móvil y hoy en día es una herramienta básica para muchas familias, comerciantes, y todo tipo de profesionales.

Pero volvamos a los ordenadores y a las redes informáticas. A principios del siglo XXI, encontramos alrededor de 3 millones de internautas en nuestro país de una población cercana a los 40 millones de habitantes. Podemos pensar que es una cifra pequeña, incluso si comparamos la cifra de personas que usan internet a nivel mundial, cuyo número no me atrevo a dar por quedar en ese mismo instante desfasado, con el total de la población mundial posiblemente hablaremos de un número ínfimo de personas.

Sin embargo, lo significativo es el crecimiento exponencial del número de personas, familias, empresas o instituciones que se introducen cada día en la red por cualquier razón. Este fenómeno mundial afecta a más de 100 países en los 7 continentes de tal forma que Internet se ha convertido en el sistema informático interconectado más grande del mundo.

Esta revolución tecnológica, sin la cual no entenderíamos los tiempos en los que vivimos, no ha hecho nada más que empezar. Como suele comentar el Profesor Sanromá (1), al hablar de Internet nos encontramos como en una situación similar a la del lejano oeste. La mayoría entra en este mundo buscando nuevos horizontes. Aparecen los primeros buscadores de oro, las primeras ciudades sin ley, no faltan algunos forajidos y comienzan a existir algunos destacamentos de caballería aislados..."

Pensemos que ocurriría con el número de millones de personas que usan actualmente internet, si los procedimientos de conexión se hiciesen mucho más fáciles y asequibles a profanos de la informática. Por ejemplo si las redes de comunicaciones en general, permitiesen accesos ágiles a través a Internet por medio de la televisión, a la cual podría asociarse una unidad de almacenamiento de datos.

No existen ordenadores en todos los hogares pero si encontraremos en la mayoría de ellos, un televisor y una conexión a la red telefónica. Que ocurriría si el teclado del ordenador se sustituye por el mando de la televisión

y cualquier persona desde su domicilio pudiera a través del televisor y de internet realizar la compra en el supermercado, consultar su saldo en el banco, remitir la declaración de la renta o comprobar como se encuentra su hijo en la guardería a través de videoconferencia... La verdad es que el futuro más cercano es maravilloso pero da un poco de vértigo.

Casi con toda seguridad a lo largo del nuevo milenio, cada uno de nosotros llegará a utilizar varios ordenadores en el día a día. Tendremos ordenadores en la casa, en los teléfonos televisores, oficinas y automóviles. Esta posibilidad incrementará enormemente la calidad de vida de los hogares.

Este invento maravilloso no escapa al lado oscuro de la vida. En realidad existen pocos obstáculos para la comisión de delitos a través de medios informáticos. La gente que ha informatizado sus negocios, empresas, etc., no tiene normalmente en consideración algunos requisitos de seguridad necesarios para salvaguardar la información contenida en los ordenadores, o los responsables técnicos no alcanzan a entender los riesgos a fondo para fundamentar sus esfuerzos.

Un insuficiente aprendizaje sobre seguridad, y métodos de ingeniería del software inadecuados pueden contribuir a la inseguridad.

Desafortunadamente el masivo uso de los ordenadores y las redes de telecomunicaciones no nos han dado demasiado tiempo para desarrollar y unas defensas apropiadas para los sistemas.

En este nuevo campo las fuerzas y cuerpos de seguridad necesitan adaptarse para poder operar. Los investigadores necesitan obtener conocimientos sobre los nuevos métodos y técnicas de investigación.

Los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad, las autoridades judiciales y Ministerio Fiscal deben adaptarse a este tipo de investigaciones, no solo para proteger los intereses y recursos de la sociedad sino también para preservar muchas de las libertades y derechos que como ciudadanos deseamos tener.

Por otro lado la experiencia demuestra, lo importante que es la formación y la preparación en este campo, ya que los excesos y los daños causados durante una investigación de este tipo, ya sean accidentales o no, puede

conducir a una pérdida de medios de prueba en fases posteriores del procedimiento judicial.

Para la protección de la sociedad se deben desarrollar nuevas técnicas de investigación. La sociedad no puede permitir conductas antisociales o comportamientos ilegales simplemente porque estos ocurren a través del intangible mundo de las redes informáticas. El hecho de que un mensaje sea transmitido a través de un cable por medio de electrones, en lugar de usar tinta sobre papel no da derecho a intromisiones en la vida privada de las personas, o porque una información este almacenada en un disco magnético, en lugar de un archivador, no quiere decir que por eso pueda violarse la documentación personal de un individuo.

¿Cuáles son los costes de estas actividades antisociales denominadas delitos informáticos?

Para poder hacer una mediana aproximación a este parámetro deberíamos empezar por definir qué se considera "delito informático".

Si intentamos buscar la expresión "delito informático" en el Código Penal español o en las leyes procesales casi con toda seguridad no tendremos éxito. Tampoco encontraremos otras acepciones del término como "delito de alta tecnología" o "delito digital".

Estas expresiones provienen de la traducción de los conceptos anglosajones "Computer Crime", "High-Tech Crime", o "Digital Crime" ampliamente utilizados en las legislaciones de países como Estados Unidos de América o el Reino Unido.

En cualquier diccionario podemos encontrar la definición de la palabra delito como:

"Las acciones u omisiones culpables, antijurídicas, tipificadas y penadas por la ley".

Si a esta definición, le añadimos el apelativo "informático", restringimos el concepto a aquellas acciones u omisiones delictivas donde el denominador común es el uso de medios informáticos para alcanzar el fin deseado.

No obstante profundizando en la bibliografía existente sobre la materia podemos ver que existen dos grandes corrientes en cuanto a la

definición y consideración de los denominados delitos informáticos

Una más clásica, que considera los delitos informáticos como un grupo cerrado de actividades ilícitas prácticamente ligadas a la copia ilegal de programas informáticos o el fraude cometido a través de estos medios y otra cada vez más entendida que realiza una clasificación de este tipo de ilícitos penales de acuerdo con un uso más general de medios informáticos para obtener el resultado final.

Esta segunda clasificación de los delitos informáticos aceptada principalmente por organismos policiales internacionales como la Oficina Internacional de Policía Criminal (OIPC-Interpol) diferencia no obstante estas acciones en:

Delitos informáticos puros.

Surgen en la mayoría de los ordenamientos jurídicos con la aparición desarrollo de los medios tecnológicos interconectados por ordenador y la realización de un uso ilícito de los mismos, agrupándose bajo los tipos:

- Copia ilegal de datos y software.
- Manipulación fraudulenta de hardware.
- Interceptación ilegal de las telecomunicaciones.
- Accesos ilegales a ordenadores.
- Daños a sistemas informáticos.
- Fraude electrónico.
- Fraude en las telecomunicaciones.

Delitos clásicos cometidos través de medios informáticos y/o electrónicos.

No son considerados delitos informáticos, y consisten en tipos penales tradicionales recogidos en la mayoría de los ordenamientos jurídicos a nivel internacional, en los que el medio electrónico o informático es cada vez más empleado como vía de comunicación o difusión de información relacionada con la actividad delictiva. No obstante, en este caso, su presencia no es esencial a diferencia de lo que ocurre en el caso de los delitos informáticos puros para que se produzca el tipo delictivo. Estos pueden ser:

- Terrorismo.
- Apología.

- Pornografía infantil.
- Amenazas y coacciones.
- Calumnias e injurias.
- Tráfico ilegal de datos personales.
- Tráfico de armas, drogas, seres humanos.
- Apuestas ilegales.
- Contrabando de obras de arte.
- Falsificación de documentación.
- Espionaje industrial.
- Etcétera.

Las primeras conclusiones sobre los hechos expuestos nos ponen de manifiesto que no encontramos en el ordenamiento jurídico español, al igual que en otros de nuestro entorno cultural, una definición exhaustiva y concreta del denominado "delito informático" sino que este concepto corresponde a un conjunto de acciones u omisiones delictivas recogidas de forma dispersa o no, en los ordenamientos jurídicos consistentes en la comisión de actos ilícitos a través de medios electrónicos y/o informáticos.

Para ser más explícito, y avanzar un poco en la comprensión de este fenómeno podemos observar que en la mayoría de los denominados delitos informáticos se producen una serie de vulneraciones de la denominada "seguridad informática", es decir, son los diferentes procedimientos que afectan a la seguridad de los medios informáticos, los que son comprometidos en la realización de este tipo de actividades ilícitas.

Esta seguridad tiene diversas facetas, ya que el delito puede desarrollarse de formas muy complejas, como por ejemplo, a través de la vulneración de las comunicaciones de datos entre bancos por medio de sofisticados programas informáticos o simplemente vulnerando la seguridad relativa al personal que afecta a dichas redes a través del soborno de un empleado del banco para que facilite su palabra de acceso a la red de datos bancaria.

En este sentido hay que tener en cuenta que estas vulneraciones no se dan de forma aislada sino que aparecen de forma combinada en la mayoría de los casos y podrían clasificarse en vulneraciones relativas a la:

- Seguridad física.
- Seguridad relativa al personal.
- Seguridad del software y los datos.

- Seguridad de las comunicaciones.
- Seguridad de los medios de pago electrónicos.

En relación a lo comentado sobre los delitos clásicos y los usos cada vez más frecuentes de las nuevas tecnologías, que duda cabe que el conocimiento de estas tecnologías no se encuentra al alcance de todas las personas. Este fenómeno se produce por diversas razones entre las que se encuentran, el hecho de que en algunos casos no son productos asequibles económicamente, no es fácil entender su funcionamiento y somos normalmente reacios a aprender el uso de nuevas técnicas aferrándonos a lo conocido.

No obstante, la delincuencia organizada en todos sus ámbitos y espectros, siempre se ha destacado por "estar a la última" en el uso de medios tecnológicos ya que suelen contar con amplios recursos económicos para adquirirlos y en la mayoría de los casos les facilita la posibilidad de eludir la acción de la justicia debido a que:

- Es muy simple realizar comunicaciones a nivel internacional.
- No es fácil que las fuerzas y cuerpos de seguridad cuenten de forma generalizada, con los últimos adelantos tecnológicos para afrontar los nuevos usos de estos medios por parte de los delincuentes.
- Es necesario una especialización judicial y policial para entender los métodos y medios empleados.
- Pueden fácilmente contratar a técnicos que aseguren su perfecto funcionamiento.

Quizás un simple ejemplo termine de aclarar lo que supone el uso de la telecomunicaciones por las bandas organizadas.

En 1930, Alfonso Capone fue detenido en la ciudad de Chicago (EEUU) y condenado por delito fiscal por no declarar a la Hacienda Pública, sus supuestas actividades comerciales.

En este caso, para los investigadores fue esencial localizar y asegurar como evidencias los libros relativos a la contabilidad de dichas actividades confeccionados por el necesario contable contratado por el capo italiano.

Si Al Capone viviera en hoy día, posible-

mente contrataría a un chico de 17 años, experto en informática, que realizaría los asientos correspondientes a las actividades ilegales de su jefe en un fichero informático encriptado, que ubicaría a través de internet en un servidor situado en un paraíso fiscal.

Una vez analizados los posibles usos de la informática y de las telecomunicaciones para la realización de hechos delictivos y establecida la distinción entre las diferentes vulnerabilidades de la denominada seguridad informática debemos realizar un esfuerzo de tipificación.

La propia definición del concepto delito y el principio de legalidad obliga a la tipificación de las conductas en hechos delictivos. En este sentido es preciso analizar los ordenamientos jurídicos penales para poder entender donde pueden entenderse comprendidas las diferentes vulneraciones de la seguridad relacionada con los medios tecnológicos.

Sobre la base de lo expuesto es necesario estudiar la legislación penal y procesal internacional en relación a los delitos cometidos a través de medios tecnológicos y al hacerlo podemos ver que, algunos países, como Holanda o el Reino Unido establecen legislaciones especiales para recoger sus descripciones delictivas relativas a este tipo de delitos. Sin embargo el legislador español ha optado, al igual que en otros países por incluir este tipo de delitos de forma dispersa en el Código Penal Español de 1995.

Por otro lado desde un punto de vista criminológico parece interesante analizar la finalidad de los presuntos autores de este tipo de acciones, ya que estas pueden ser muy diversas. Estas abarcan un abanico muy amplio desde la obtención un beneficio económico, la existencia de razones políticas o sociales o incluso como forma de eludir la acción de la justicia en el caso de bandas organizadas dada la dificultad de obtención de pruebas en el mundo de las nuevas tecnologías. Esta finalidad nos proporcionará claramente distintos perfiles de autores en el caso de los delitos informáticos.

En el caso de las víctimas, si analizados el resultado de estas acciones delictivas llegaremos a descubrir e identificar los diferentes tipos de víctimas que sufren este tipo de delitos.

En este sentido los denominados delitos informáticos pueden resultar casi inofensivos, como por ejemplo la modificación de una página WEB en Internet, o pueden venir acompañados de situaciones catastróficas.

Pensemos que, las centrales nucleares, los aeropuertos, las estaciones de tren, las presas o el sistema de impresión de billetes de un banco nacional se encuentran gestionados por redes de ordenadores que pueden ser vulnerados.

¿Cuál es el coste del delito informático en el caso de que por ejemplo un virus afecte al normal funcionamiento del sistema informático que coordina el tráfico aéreo de una determinada zona?

¿Qué daños ocasionaría para la economía de un país el bloqueo intencionado del sistema informático que controla el proceso de impresión de billetes?

Todo estos ejemplos y muchos más que podríamos imaginar ponen de manifiesto la importancia de la seguridad informática de los sistemas que gestionan las infraestructuras, los servicios y las comunicaciones básicas que afectan a los ciudadanos y la adopción de adecuadas políticas de prevención.

La realización de auditorías de seguridad informática en los organismos, empresas e instituciones es considerada en muchos casos de escaso interés, sin embargo, este tipo de actividad es esencial para evaluar la salud de la organización y realizar una optimización de los recursos donde se establezcan los oportunos procedimientos de seguridad.

No obstante, la realidad demuestra que pese al establecimiento de medidas preventivas, en algunos casos se producen violaciones de la seguridad en relación a medios tecnológicos y esto da lugar a la existencia de hechos delictivos que deben ser investigados y que producen unos costes directamente proporcionales al valor de la información comprometida por estas acciones ilegales.

Baste algunos ejemplos para entender que estas acciones pueden acarrear en determinadas situaciones unos costes demasiado elevados

En 1995 la BBA (2) estimaba que los fraudes cometidos a través de ordenador suponían anualmente unas pérdidas de 5 billones de libras al año.

El Ministerio de Defensa de Francia reconoció ese mismo año, que cinco ordenadores que contenía información confidencial habían sido sustraídos de la base naval de Toulon (Francia). Aunque la Marina francesa negó los hechos, intrusos informáticos informaron de que habían tenido acceso a los códigos de reconocimiento de aviones y submarinos.

El FBI (EEUU) tras una investigación acusó a Vladimir Levín, un hacker (3) ruso de transferir ilegalmente 10 millones de dólares en 6 meses desde diversas cuentas bancarias del Citibank en distintas sucursales del mundo hasta una cuenta del mismo banco en Helsinki (Finlandia).

Ese año un empleado de banco japonés y dos operadores fueron detenidos y acusados de haber transferido ilegalmente por medios informáticos 140.000.000 de yens desde el Takain Bank Ltd a otra cuenta bancaria.

En 1996 Julio César Ardita, un joven de nacionalidad argentina, accedió desde su domicilio a través de Internet a los ordenadores de la Universidad de Harvard en EEUU. Tras suplantar la personalidad de alumnos y profesores realizó nuevas conexiones no autorizadas a ordenadores de instituciones militares de EEUU y empresas de Méjico, Corea, Taiwan y Brasil.

Ese año William Gaede un ingeniero de software fue condenado como sospechoso de sustraer información privilegiada contenida en ordenadores de la compañía Intel valorada en unos 15.000.000 de dólares.

En 1997, Carlos Felipe Salgado de 36 años un hacker venezolano consiguió acceder a través de Internet de forma no autorizada a datos de 100.000 tarjetas de crédito. Salgado intentó vender estos datos a una agente encubierto del FBI (EEUU) por 260.000 dólares unos 50.000.000 de pesetas.

Ese año un estudio realizado por Deloitte and Touche LLP para la Comisión Europea estimó que el fraude internacional ha costado a la Unión Europea alrededor de 33 billones de ecus destacando por su volumen los fraudes cometidos a través de Internet.

En 1998 Sakura unos de los mayores bancos japoneses reconoció que varios ciberdelincuentes habían obtenido de forma no autorizada datos confidenciales de 20.000, de sus 15 millones de clientes y confirmaron que al

menos datos referidos a 37 personas habían sido ya vendidos a través de e-mail a un comprador de Tokio.

La encuesta realizada por Price Waterhouse Coopers en 1998, sobre seguridad de la información global muestra que entre los encuestados que fueron capaces de identificar sus pérdidas debido a problemas de seguridad en los últimos 12 meses, el 84 por 100 estimó sus pérdidas entre 1.000 y 100.000 dólares y otro 16 por 100 estimaba sus pérdidas en más de 100.000 dólares.

En 1999, 51 personas fueron arrestadas en China por introducirse ilegalmente en el sistema informático de la red ferroviaria china y modificar el sistema de emisión de billetes lo que afectó a 8.000 billetes valorados en unos 450.000 yuan, unos 10.500.000 pesetas.

A finales de ese año, la Guardia Civil española detuvo en Madrid a un ingeniero acusado de acceso ilegal a través de Internet a la red informática de la Universidad de Utrech (Holanda) y a la copia ilegal de la obra multimedia Champollion sobre los tesoros egipcios en Europa valorada en 6.000.000 de euros.

Todos estos casos muestran una vez más que los delitos informáticos no deben ser considerados cuestión baladí. Hemos podido ver como ya existen ejemplos de que estas actividades ilícitas pueden ocasionar pérdidas millonarias tanto en el sector público como en el privado.

No existen datos fehacientes y expuestos de una forma coordinada sobre los incidentes de seguridad informática conocidos anualmente en España entre otras razones debido a la inexistencia de una coordinación global entre los diferentes centros españoles que pueden contar mayoritariamente con esta información como son: RedIRIS (4), la DIT-UPM (5), el CERT-UPC (6) y el Grupo de Seguridad-Universidad de Sevilla.

No existe tampoco ningún estudio coordinado sobre incidentes de seguridad informática y su coste en Europa, por lo que tenemos que acudir a EEUU y al informe anual de CSI (7) para hacernos una idea de los daños económicos que ocasionan determinados incidentes de seguridad informática en base a encuestas realizadas con la mayoría de los ISP,s (8) estadounidenses desde 1997 hasta 1999.

	Incidentes			Pérdidas totales en dólares			
	1997	1998	1999	1997	1998	1999	97-99
Robo de información contenida en ordenadores	21	20	23	20.048.000	33.545.000	42.496.000	96.089.000
Sabotaje de redes informáticas	14	25	27	4.285.850	2.142.000	4.421.000	10.848.850
Interceptación de emanaciones electromagnéticas procedentes de ordenadores	8	10	10	1.181.000	562.000	765.000	2.508.000
Intrusiones en sistema informático desde el exterior	22	19	28	2.911.700	1.637.000	2.885.000	12.302.750
Abuso de redes informáticas por empleados	55	67	81	1.006.750	3.720.000	7.576.000	12.302.750
Fraude electrónico	26	29	27	24.892.000	11.239.000	39.706.000	75.837.000
Denegación de servicio (bloqueo de sistemas)	D*	36	28	D	2.787.000	3.255.000	6.042.000
Spoofing (9)	4	D	D	512.000	D	D	512.000
Virus	165	143	116	12.498.150	7.874.000	5.274.000	25.646.150
Accesos no autorizados por empleados	22	18	25	3.991.605	50.565.000	3.567.000	58.123.605
Fraude en las telecomunicaciones	35	32	29	22.660.300	17.256.000	773.000	40.689.300
Intervención no autorizada de las comunicaciones	D	5	1	D	245.000	20.000	265.000
Robo de ordenadores	160	162	150	6.132.200	5.250.000	13.038.000	24.420.200

Fuente: Computer Security Institute.

1997: 391 ISP responden 68%.
 1998: 515 ISP responden 99%.
 1999: 512 ISP responden 98%.

* Desconocido.

Estas estadísticas ponen de manifiesto claramente que la mayoría de incidentes de seguridad en los sistemas informáticos son causados desde el interior de las organizaciones.

Esta claro que una adecuada política de seguridad informática debe prestar un marcado interés por el factor personal y por las vulnerabilidades de los sistemas informáticos ocasionadas desde el interior de las organizaciones, empresas e instituciones.

Muchas empresas han emprendido campañas de contratación de técnicos de alto nivel que provienen de compañías competidoras en el sector de la informática o las telecomunicaciones. Estos técnicos suelen aportar conocimientos elevados e incluso se valora en gran medida su conocimiento sobre las vulnerabilidades de la empresa de origen, incluidas las de su sistema informático.

Todo este razonamiento nos conduce inequívocamente a pensar que no nos valdrá de nada realizar una fuerte inversión en la adquisición e instalación de equipos y programas para reforzar la seguridad de nuestro sistema informático si antes no hemos analizado y tomado las medidas necesarias para disminuir los riesgos procedentes de los ataques deslealtades, y descuidos provocados por los empleados o miembros de una institución.

Finalmente cabría decir que cada vez más organizaciones políticas; militares, empresariales, etc., estructuran su flujo de información interior y exterior en torno a un sistema informático que permite al menos el acceso a una intranet y a un sistema de correo electrónico. Al mismo tiempo estas organizaciones proporcionan como es lógico el acceso de sus miembros a Internet donde podrán comunicarse con el resto del mundo de una manera ágil y apor-

tarán un valor añadido a esa organización ya que obtendrán información y gestionarán recursos de una forma más eficaz.

Esta situación es imparable y la organización, empresa o institución que no adapte su estructura a esta tipología quedará pronto desfasada y fuera de la denominada "revolución tecnológica del siglo XXI"

Cuando esta situación se encuentre razonablemente extendida, no existirá apenas información que no se encuentre almacenada o sea transmitida por medios informáticos. A nadie se le escapa que el "coste del delito informático" aumentará proporcionalmente al incremento del uso de los medios informáticos y tecnológicos por parte del hombre. No obstante que duda cabe, que serán prácticamente imposible de evaluar los daños causados por ataques o intromisiones en sistemas informáti-

cos que gestionen infraestructuras básicas para el hombre.

Esperemos que nunca lleguemos a verlo.

NOTAS

(1) Manuel Sanromá, Jefe del Dpto. de Ingeniería Electrónica de la Universidad Rovira i Virgili de Tarragona, fundador de TINET (Tarragona Internet) y miembro del Consejo de Administración de la ISOC (Internet Society) de EEUU.

(2) British Banking Association (Asociación británica de banca).

(3) Intruso informático.

(4) Red académica y de investigación nacional, patrocinada por el Plan Nacional de I+D+I y gestionada por el Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

(5) Departamento de Ingeniería de Sistemas Telemáticos Universidad Politécnica de Madrid.

(6) Centro para Emergencias en Redes Telemáticas de la Universidad Politécnica de Cataluña.

(7) CSI Computer Security Institute-Instituto de seguridad informática, San Francisco (EEUU).

(8) ISP: Internet Server Provider-Proveedor de Servicios de Internet.

(9) Intrusiones en sistemas informáticos enmascarando técnicamente la personalidad del usuario.

(10) Red informática interna.

EL "BUDGET" DE LA GENDARMERIA

MAXIMILIANO LASEN PAZ

Coronel (R) de la Guardia Civil
Secretario del Instituto de Estudios de Seguridad
"Duque de Ahumada". Universidad Carlos III

EL presupuesto de la Gendarmería nacional francesa es una de las partes que constituyen el del Ministerio de Defensa y algunas indicaciones sobre el proceso presupuestario francés ayudarán a mejor comprender como se elabora, ejecuta y controla la parte correspondiente a la Gendarmería.

La palabra "budget", presupuesto, procede del inglés "budjet", en viaje de ida y vuelta desde la francesa antigua "bouge" o "bougette". En el siglo XIII el "budjet" era la bolsa del rey que guardaba los dineros necesarios para los gastos públicos (1). El presupuesto francés distribuye cada año alrededor del 20% del PIB, aproximadamente el doble que el español que este año pasará de los 100 billones de pesetas, correspondiendo para el año 2001 un presupuesto de 1.696,1 MdF del que 55,157 MdF son para los 128.439 empleos presupuestarios de la Policía (82% para la remuneración del personal) (o 59,283 MF para los 185.000 efectivos del Ministerio del Interior, incluyendo los efectivos de seguridad civil y Ayudantes de seguridad) y 23,776 MdF (2) para los 97.103 efectivos de la Gendarmería, representando el coste de la seguridad pública al Estado un 5% de su presupuesto.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 26 de agosto de 1789, recoge en sus artículos 13 y 14 los términos en que todos los ciudadanos deben "participar al mantenimiento de la fuerza pública", entre otros gastos de la administración, otorgando a los ciudadanos o a sus representantes el derecho de constatar la necesidad de la contribución pública, consentirla libremente y controlarla en todos sus términos. Lo que

caracteriza la lenta evolución del gasto público durante el XIX y constituía la expresión del dominio del Parlamento sobre el Ejecutivo, que contrasta con la situación actual (3).

La Constitución vigente, de 4 de octubre de 1958, prevé la votación por el Parlamento del proyecto de Ley de Finanzas, dándole un plazo máximo de 70 días, "en las condiciones previstas por una Ley Orgánica", y la Ordenanza núm. 59 de 2-1-1959 contiene esta Ley Orgánica relativa a las Leyes de Finanzas (4), que desarrolla los preceptos constitucionales, expresión privilegiada de la política del Gobierno, que en Francia da lugar a unos 160 documentos de carácter presupuestario. En el dominio de las Leyes de Finanzas entran obligatoriamente, entre otros:

a) en su primera parte:

- la autorización anual para percibir los impuestos por el Estado, administraciones locales y establecimientos públicos, que si no es votada, no se percibirían impuestos desde el 1 de enero.
- la fijación de los techos de las grandes categorías de gastos y de los datos generales del equilibrio financiero, es el "artículo de equilibrio", clásico de la Ley de Finanzas francesa, que expresa el saldo entre recursos y gastos, artículo que ilustra "el principio de unidad y universalidad presupuestaria".
- las disposiciones necesarias para la operaciones de préstamos para cubrir las cargas de tesorería.

b) en la segunda parte de la Ley:

- se fijan los créditos aplicables al montante global de los servicios votados.
- se dan las autorizaciones nuevas de gasto por título y ministerio.
- se fijan las operaciones de los presupuestos anexos y de las cuentas especiales del Tesoro
- la reagrupación de las "autorizaciones de programa" con su calendario de ejecución.
- la autorización de percepción de las

tasas parafiscales más allá del 31 de diciembre.

Y son de dominio exclusivo de este tipo de leyes las disposiciones legislativas destinadas a organizar la información y el control parlamentario sobre la gestión de las finanzas públicas, las destinadas a imponer responsabilidades pecuniarias a los agentes de los servicios públicos y las de creación o transferencia de empleos públicos, cuya cifra presupuestaria (1.670.668 civiles y 496.356 de la administración militar previstos para el 2000) "no corresponde nunca con el número real de personas empleadas por el Estado", quienes, limitados sobre el papel, son remunerados mediante créditos anexos hasta 1/3 del total, que alcanza los 3.060.000, con un crecimiento global de unos 20.000 para el año 2001 (5).

La Ordenanza de 1959 prevé que sólo "las leyes de finanzas rectificativas" pueden modificar durante el año las disposiciones de la ley de finanzas de ese año (art. 2º, párrafo sexto), lo que se produce cuando, tras las elecciones, el nuevo equipo gubernamental quiere marcar su impronta política. Le corresponden a estas leyes, también, las revisiones de gastos en fin de año para ajustar las dotaciones según el comportamiento de las hipótesis económicas realizadas y que significan variaciones no previstas en la Ley de Finanzas inicial, ni en la del próximo año. Los Gobiernos tienden a limitar el número de "colectivos" –así les llaman en la jerga presupuestaria– por lo recargado del calendario parlamentario y, sobre todo, para limitar las demandas de créditos suplementarios en curso de ejercicio.

LA ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO

La presentación de los créditos y gastos obedecen a un conjunto de reglas que siguen el principio de especialización presupuestaria, afectando los créditos a un servicio o conjunto de servicios, especializados por capítulos, que agrupan los gastos según su naturaleza o destino (por lo que ninguna actividad de la Gendarmería puede ser llevada a cabo si

carece previamente del crédito correspondiente). Los créditos y gastos del Estado se clasifican de varias formas que obedecen a criterios diferentes dependiendo del tipo de presentación que se pretende, así las nomenclaturas jurídica, por agregado, categoría de medidas, funcional y económica.

La nomenclatura jurídica organizada normalmente por *Ministerios*, muestra los cambios habidos en la organización ministerial o sus secciones, codificada por la Dirección del Presupuesto, se compone de *Títulos*, fijados por el artículo 6º de la Ordenanza (6), y de *Partidas*, comunes al conjunto de los Ministerios, que no obedecen a los mismos criterios, variando según los títulos: las de los Títulos I y III permiten desglosar el coste de los diferentes medios utilizados para el funcionamiento de los servicios, las del T.IV designan las acciones o destino de las intervenciones del Estado, y las de los V y VI clasifican las inversiones por sector de actividad. Los *Capítulos*, base de esta nomenclatura, determinan las condiciones de aplicación de la regla de especialización de los créditos, su código es de cuatro cifras, las dos primeras para el Título y la partida y las dos últimas son un número de orden. Los *Artículos* y *Apartados*, definidos como las partidas mediante circulares, designan los servicios, los primeros, y la naturaleza del gasto, los segundos, en coherencia con el plan contable general. Los Ministerios, Títulos y Capítulos constituyen las unidades fundamentales de la autorización y ejecución del presupuesto y los Artículos y Apartados son los elementos de base de la contabilidad.

LA ELABORACION DEL PRESUPUESTO

El calendario al que se sujeta la elaboración del presupuesto comienza en el año *n-1* en el que se prepara, elabora y vota, se ejecuta en el año civil *n*, y es a finales del año *n+1* cuando se consolida, tras el informe del Tribunal de Cuentas, mediante la "ley de reglamento" (7). El proceso actual de preparación del presupuesto se desarrolla en dos fases sucesivas: primero, se define una estrategia

macro-presupuestaria, luego, un proceso iterativo de negociación de las diferentes propuestas sectoriales desemboca en la confección del Proyecto de Ley de Finanzas, PLF, que se deposita en el Parlamento. En la actualidad se está en el proceso de pasar a un presupuesto por programas, con señalamiento de objetivos y su abanico de indicadores para verificar su nivel de logros.

La preparación administrativa del "budget", a partir del correspondiente al año 2000, comienza con la elaboración y el examen de las "perspectives" de evolución a un horizonte de tres años como consecuencia de las reglas impuestas por la Unión Europea para el tratamiento de las cuentas públicas en Maastricht (límites del 3% del PIB para la financiación de las administraciones públicas y del 60% del PIB para la deuda pública bruta total), y la proyección para el año *n+1* constituye el primer esbozo del PLF en preparación (8), que es la base sobre la que el Primer Ministro dirige hacia finales de abril la "lettre de cadrage", la "carta de ajuste" presupuestario, a los Ministros, en la que les señala las condiciones en las que se deben de elaborar los proyectos preparatorios de sus presupuestos y la fecha límite para la remisión de sus propuestas al de Finanzas (9).

Hasta ese momento los servicios encargados del presupuesto en la Dirección General de la Gendarmería han elevado, junto con los de los otros ejércitos, sus demandas de recursos para cumplir sus misiones a los servicios del presupuesto. Recibido el "enveloppe", el sobre, el Ministro de Defensa lo distribuye entre sus servicios subordinados, y el correspondiente a la Gendarmería le sirve de base a ésta para ajustar y repartir los recursos entre sus necesidades. En la medida en que sea insuficiente, eleva sus demandas al Ministro, que, en la parte que las considere, rebaja el "sobre" correspondiente a los otros Ejércitos, no sin antes reclamar del Ministerio de Finanzas la ampliación de los recursos que precise, hasta mediados de junio, luego la negociación se establece entre los Ministros hasta mitad de julio, momento en que el primer Ministro ejerce el superior arbitraje sobre los desacuerdos de carácter más estratégico y

emite las "lettres plafond", las cartas en las que señala el techo o límite de crédito para cada Ministerio, y con respecto a la cual se termina de ajustar el "sobre" recibido en mayo por los servicios subordinados, tras una discusión interna que dura hasta mediados de agosto para consolidar este último reajuste. Se redactan entonces los "detalles" presupuestarios por cada Ministerio y se remite la documentación preparatoria del Presupuesto al Consejo de Estado, que examina la legalidad y redacción de los artículos del proyecto de Presupuesto. A mediados de septiembre es presentado el PLF al Consejo de Ministros, a las Comisiones Presupuestarias de la Asamblea Nacional (1/8 de los Diputados) y del Senado (43 Senadores) y a la prensa nacional y extranjera. Con la Adopción del Proyecto de LF por el Consejo de Ministros termina la fase administrativa de elaboración del presupuesto y, con el depósito del PLF el primer martes de octubre en las oficinas de Registro del Parlamento, comienzan a correr los plazos de su fase parlamentaria.

LOS LIBROS DE COLORES

Los trabajos de elaboración del presupuesto dan lugar a la publicación de varios documentos que contribuyen a la información parlamentaria y pública transparencia de las cuentas del Estado.

Los azules, primeros anexos de la ley de finanzas, puestos a disposición de los parlamentarios, que ven la luz en el mes de septiembre, donde se presenta el cuadro macroeconómico en el que se desenvuelven los presupuestos, con los objetivos que pretende alcanzar, el ajuste de ingresos y gastos, y con el detalle por ministerios de la distribución del gasto. su vocación es la de presentar las políticas emprendidas y los medios financieros que se le consagran. Disponibles en fin de septiembre o primeros de octubre (10).

Los amarillos, unos 25 anexos informativos que mejoran la información y facilitan el control del Parlamento, con el mismo formato que los "azules", presentan en un documento único el esfuerzo financiero del Estado en un dominio de intervención específico que afecta a varios

ministerios, haciendo más visibles determinadas políticas públicas. Disponible a partir de octubre. (11).

Los blancos, declinan todas las rúbricas del presupuesto que constituyen los soportes de la ejecución de los gastos autorizados por la Ley de Finanzas (Títulos, capítulos, artículos y apartados). No son anexos obligatorios como los azules y amarillos, e intentan mostrar para varios ministerios sobre varios años las relaciones entre los objetivos perseguidos, las acciones emprendidas y los medios solicitados. Preparados en noviembre-diciembre.

Los verdes, se publican una vez votado el presupuesto, que se detalla por cada Departamento Ministerial con la expresión de cada rúbrica elemental, y sirven de base para la preparación del presupuesto siguiente. Estando disponibles a comienzos del ejercicio.

LOS INFORMES DE LAS COMISIONES DE PRESUPUESTOS

Ya desde el mes de mayo las Comisiones tienen conocimiento del informe sobre las cuentas de la nación que presenta el balance económico del año anterior, cuando el Primer Ministro emite la carta de ajuste presupuestario, y en el mes de junio se produce el debate de "orientación presupuestaria" que facilita la transparencia parlamentaria, en el que el Gobierno presenta al Parlamento su estrategia presupuestaria y las grandes opciones de las políticas públicas.

Los "rapporteurs" de las Comisiones de la Asamblea y del Senado asignados al presupuesto de la Gendarmería, que previamente han tomado contacto con los servicios presupuestarios de Finanzas, dirigen cada uno un cuestionario presupuestario durante los meses de junio y julio sobre la evolución de los créditos y los gastos, cuya información completan con visitas a las unidades y conversaciones con los mandos y personal. Rinden su informe a la Comisión respectiva, en sesión ante el Director General y el Ministro de Defensa, en la primera quincena de octubre, cuya acta completa el informe, que se publica a primeros de noviembre por el diario de la Asamblea

Nacional y un mes más tarde por el del Senado.

Ambas Cámaras establecen una comunicación de ida y vuelta después del examen en primera lectura del texto del PLF para llegar a un texto único de LF, pudiendo reunirse la Comisión mixta paritaria, de 7 diputados y 7 senadores, para proponer un texto común de los artículos que no han sido votados en términos idénticos por las dos asambleas. El Gobierno no puede presentar en el Senado una enmienda que introduzca "una medida financiera completamente nueva" en el PLF, lo que consagra la primacía de la Asamblea Nacional en esta materia, pero los parlamentarios no pueden proponer enmiendas que "disminuyan los recursos públicos o creen o agraven una carga pública" (art. 40 Constitución). El examen del PLF en sesión pública sigue también un orden predeterminado, primero se discute y vota la Primera Parte de la LF que establece las "condiciones generales del equilibrio financiero", con su artículo primero que autoriza el cobro del impuesto, y luego la Segunda Parte (art. 40 de la Ordenanza): la distribución de los créditos por Título y Ministerio, en que cada Ministro defiende sus presupuestos y la política seguida por su Departamento y la que pretende seguir. El debate se concluye con la intervención del Ministro encargado del Presupuesto sobre el Proyecto de Ley de Finanzas, el cual no puede tener otro contenido que el presupuestario definido en el artículo 1º de la Ordenanza de 1959, lo que frena la tendencia a recurrir a las leyes presupuestarias para introducir disposiciones que no tienen nada que ver con ellas, los "jinetes solitarios", que son admitidos de manera vergonzante por nuestros legisladores en la Ley de Acompañamiento, y objeto de crítica sistemática por la oposición (12).

"El Gobierno suele dejar a la discreción del presidente de la Comisión de Presupuestos (que pertenece normalmente a su mayoría parlamentaria) una cierta masa de créditos, "la reserva parlamentaria", del orden de algunas centenas de millones de francos, a fin de que los miembros de la Comisión puedan proponer aumentos de créditos. Propuestas que son

retomadas por el Gobierno bajo la forma de enmiendas en el PLF (13). Este es uno de los canales por los que la Gendarmería puede conseguir algún aumento de sus créditos, sirviéndole los "Rapporteurs" de mensajeros de sus necesidades, que concretan en el informe ante la Comisión.

LOS INFORMES

Los informes analizan, para establecer la pertinencia de los créditos, el desarrollo de las misiones y la evolución de los efectivos y medios para su cumplimiento, con objeto de asesorar ("rapport par avis") al Parlamento sobre la situación real de la Institución.

El informe sobre los presupuestos de Gendarmería fue realizado por el mismo Diputado para los de 1999, el 2000 y 2001, de 47, 43 y 54 páginas (los informes del Senado son algo más sucintos). Las conclusiones del Diputado para 1999 era que el PLF "permite llevar a cabo adecuadamente las reformas emprendidas para adaptarse tanto al nuevo sistema de defensa como a las evoluciones de la sociedad" y además, "es conveniente, en este contexto de mutación profunda, procurar dar a la Gendarmería los medios para funcionar día a día sobre el terreno, pues es en lo cotidiano donde estas reformas se vivirán y tomarán cuerpo realmente". Para el 2000 insiste en que "es un buen presupuesto, susceptible de permitir a la Institución la ejecución de las reformas necesarias para su adaptación a los desafíos de la sociedad moderna". "Reformas múltiples con el fin de preservar sobre el terreno la aportación efectiva principal de la Gendarmería: el derecho a la seguridad". Y en el del 2001 pone de relieve la situación del "compromiso de la Gendarmería con una reforma profunda y simultánea de su organización territorial, sus estructuras internas y sus modos de intervención mediando un nivel de actividad siempre exigente". Por lo que se congratula de un presupuesto innovador, que pone el acento sobre la dotación para el servicio cotidiano, que "valora la función de proximidad de la Gendarmería, su baza principal". Dado que en el Senado no tiene mayoría el Gobierno, las conclusiones del informe del senador son más críticas (14).

Con respecto a la evolución de los efectivos se realiza en ellos el seguimiento de la Ley de Programación Militar para el período 1997-2002 (durante este año se está ya preparando la de 2003-2008, que incluirá posiblemente un nuevo incremento de la plantilla en más de 8000 suboficiales gendarmes), que supuso la desaparición progresiva de los Gendarmes Auxiliares con la profesionalización de los Ejércitos, sustituidos por voluntarios: los Gendarmes Ayudantes, hasta 16.232 al final de la ley de programación, 4.215 más que el de los Auxiliares (15). Esta ley de Programación crea también el Cuerpo de Sostén de la Gendarmería para tareas logísticas y administrativas con personal recibido de los Ejércitos, 3.520, permitiendo ganar efectivos del Arma para las tareas específicas de seguridad, a los que se añade la reconversión de Oficiales de los Ejércitos en Oficiales de Gendarmería, en número de 1.255, pasando la dotación de Oficiales del Arma de 2.666 en 1996 a 4.055 en el 2002. (Esta operación sería deseable haberla emprendido para la Guardia Civil, aprovechando la misma coyuntura de profesionalización de las FAS con la disminución consiguiente de sus efectivos, a la vista de las crecientes demandas de servicio y de puestos de responsabilidad que se necesita cubrir en el Cuerpo adecuadamente). La mejora de los efectivos la completa la Gendarmería con la cifra de 2.260 empleos civiles que alcanzará en el 2002 (16).

LA RESERVA de 50.000 efectivos, completados en el 2002, (con dotación de créditos presupuestarios progresivos de 20 MF, en 1999, de 40 MF en el 2000 y 80 MF en el 2001 para el equipamiento y contratos de este personal (ya han sido utilizados en Kosovo) le permite a la Gendarmería reclutar localmente personal a tiempo parcial para cubrir los picos de servicio de fines de semana, vacaciones, festejos, o acontecimientos para los que la plantilla ordinaria de las Unidades carece de respuesta efectiva, administrando el presupuesto a tal efecto a nivel de Comandancia. El coste de la FIDELIZACION de 6 Escuadrones de Gendarmería Móvil en 1999, 9 en el 2000 y 12 en el 2001 en provecho de las unidades territoriales por periodos de 4 a 6 meses cons-

tituye, con poco esfuerzo económico y notable éxito, el refuerzo del servicio en las áreas sensibles. La SECTORIZACION es otra fórmula ensayada para ahorrar personal, en base a extender los servicios que presta un Puesto sobre la demarcación de los límites asociados, pero que requiere medios de locomoción y transmisión adaptados y una organización coordinada y coherente de los servicios. La MOVILIDAD del personal, para reducir a un tiempo máximo de 3 a 10 años la presencia en la misma unidad, tiene un coste económico y moral que se espera redunde en beneficio notable de la eficacia en el servicio. La RECONVERSION de gendarmes a otras actividades al abandonar el Arma (17), es costada bajo el concepto de que siguen perteneciendo a la red social de la Gendarmería, puntos de anclaje del Arma con la sociedad civil. Estas acciones completan el esquema de soluciones basada en la tríada: "dinamización de la gestión de los Recursos Humanos -la especialización- la reorganización de la implantación territorial" para adaptar la estructura de personal de la Gendarmería al cumplimiento de sus misiones (18).

La programación ("autorizaciones de programa" con su calendario de ejecución) es seguida también con respecto a los medios costosos como los de comunicación, cuya red Rubis se ha completado el presente año, programa de un coste total de 3,22 MdF, millardos de francos (a 25, 3654 pts. el franco = 81.676.588.000 pts.), red de unos 700 enlaces hertzianos, necesitada aún de ser potenciada con repetidores y amplificadores en algunos lugares, ha supuesto un éxito comercial de exportación a varios países y empresas, entre los que se cuentan los servicios de seguridad de la Generalitat y nuestro Ministerio del Interior. Esta faceta de colaboración "comercial" que tienen los servicios públicos franceses, y por supuesto sus Fuerzas Armadas, es un servicio que rinden al conjunto de la economía del país y que revierte en definitiva sobre el bienestar de sus conciudadanos, además de abaratar los costes de su equipamiento, lo que está lejos todavía de nuestra cultura profesional como servidores públicos.

LA DISTRIBUCION DEL "BUDGET", 1999 A 2001

	1999	2000	Proyecto 2001
Presupuesto total inicial	22.650 MF	23.171 MF	23.776 MF
Título III (funcionamiento)	20.490,1 MF	20.892 MF	21.547 MF
<i>Remuneración y cargas sociales</i>	(16.737,4 MF)	(17.100 MF)	(17.493 MF)
<i>Dotación para funcionamiento</i>	(3.752,7 MF)	(3.792 MF)	(4.634,8 MF)
=Funcionamiento de Gendarmería	=3.177,4 MF=	=3.197,3 MF=	=4.054,1 MF=
· " " las Unidades.....	*1.608,5 MF	*1.620,5 MF	*1.953,4 MF
· Alquileres de dependencias.....	*1.399,3 MF	*1.399,3 MF	*1.347,0 MF
· Gastos Generales Sº de Ingenieros	*9,1 MF	*9,1 MF	*9,1 MF
· Gastos centralizados de mantenimiento..	*119,4 MF	*119,4 MF	*116,4 MF
· Gastos de informática	*41,1 MF	*41,1 MF	*40,1 MF
· Subcontratación	*0	*7,9 MF	*7,4 MF
=Mantenimiento del Orden.....	= 352,6 MF=	= 352,6 MF=	= 352,6 MF=
· Indemnización Diaria Ausencia Temporal	*268,7 MF	*268,7 MF	*268,7 MF
· Transporte	*83,9 MF	*83,9 MF	*83,9 MF
=Alimentación.....	= 222,7 MF=	= 242,5 MF=	= 228,1 MF=
· Para fuerza mantenimiento del orden.....	*35,9 MF		
Título V (Inversiones reales)	2.124 MF	2.234,1 MF	2.178,0 MF
FAB	(977,00 MF)	(1.056,1 MF)	(911,0 MF)
· RUBIS	*399,00 MF	*228,0 MF	*76,0 MF
· TI		*278,0 MF	
· MAT		*550,1 MF	
<i>Sostenimiento de la fuerza</i>	(168,00 MF)	(228,0 MF)	(273,0 MF)
<i>Entretenimiento del material</i>	(153,00 MF)	(133,0 MF)	(156,0 MF)
<i>Infraestructuras</i>	(826,00 MF)	(817,0 MF)	(838,0 MF)
Título VI (Subvenciones para inversiones)..	41,00 MF	45,00 MF	50,0 MF

(Las cifras son recogidas en diversos lugares de los tres Informes de los PLF respectivos).

Los presupuestos hasta el 2000 (de un 2,3% de incremento con respecto a 1999), son de carácter restrictivo desde la crisis de principios de los años 90, reiterado con los ajustes de Maastricht. Los aumentos son absorbidos básicamente por el aumento de retribuciones, pero el de 2,6% para el 2001 viene dado principalmente por el de los créditos de funcionamiento en unos 500 MF, como consecuencia del crecimiento económico y de ingresos fiscales, permitiendo la dotación que estaba necesitando la Gendarmería, y que había sido reconocida en la 19ª Sesión de 28-2-2000 del Consejo Superior de la Función Militar de la

Gendarmería, donde el ministro de Defensa retiene 29 de las 36 medidas propuestas, con vistas a mejorar la organización concreta y las condiciones de trabajo en que se desenvuelven las unidades, que pasa por la dotación de medios para el cumplimiento del servicio, con nuevas formas de intervención (las derivadas de la ocupación de las zonas periurbanas y el ejercicio de una policía de proximidad, principalmente), para permitir un aligeramiento de la carga de trabajo, que ha llegado en 1999 a las 9h23m diarias de media en la Gendarmería territorial, con un parque móvil avejentado en sus 2/3 partes, necesitando renovar los 12

helicópteros de salvamento Alouette III por los BKL-117 biturbina, el aumento de efectivos por aplicación de la ley de Programación Militar que precisa la dotación consecuyente y el incremento de servicios por aumento de la población a su cargo, entre otras necesidades que, con el estancamiento de la dotación de medios, estaban invitando a "una autorregulación de hecho de los servicios efectuados sobre el terreno, en detrimento de la seguridad pública" (19) con el riesgo del distanciamiento de la población en la que el Arma siempre estuvo integrada, según el diagnóstico que el Diputado "rapporteur", M.Lemoine, venía exponiendo en los dos últimos años, en los que el malestar interno era evidente. Preocupación que la encuesta del primer Estudio Mundial de Valores de Inglehart le habría convalidado, si la conociese (20).

El presupuesto global de la Gendarmería para el 2000 fue, al cambio fijo, de unos 587.741 millones de pesetas, casi el doble que los 303.772 millones de la Guardia Civil, que en relación a sus respectivas plantillas de 97.000 y 72.000 efectivos, resultan unos índices de 6.059.192 pts. por Gendarme al año, frente a 4.219.055 pts. por Guardia Civil. En personal la situación comparativa es de 4.471.632 pts. (73,8% el gasto de personal) por Gendarme y 3.866.361 (91,6% de gasto de personal) por Guardia Civil; en gastos corrientes de funcionamiento de 991.604 pts. por Gendarme y 231.416 por Guardia Civil y en inversiones 595.923 pts. por Gendarme y 120.055 por Guardia Civil. Lo que nos da las abismales diferencias, de casi 20 puntos porcentuales, en la estructura de cada presupuesto, entre los créditos para equipamiento de ambas instituciones, que, además de la diferencia en los valores absolutos, indica el buen margen de crecimiento que las dotaciones presupuestarias del Cuerpo deben alcanzar para que pueda responder con solvencia a las demandas de seguridad de las que es responsable (aunque para el ejercicio del 2001 se prevé un crecimiento importante con respecto a los anteriores), pero con la inversión por sí sola, como con la fe, no basta (21). En las remuneraciones del personal son más equilibrados ambos presupuestos y las diferencias se aproximan a la diferencia proporcional entre los PIB por habitante de los dos países (22).

La nueva estrategia policial de proximidad exige que los cuerpos policiales no estén aislados, tiene que trabajar en red con los demás servicios e instituciones. Activar la red de unidades del Cuerpo supone la dotación de personal y medios en cantidad y calidad para conocer, primero, y responder, a continuación, a las demandas sociales de seguridad de los ciudadanos a los que se sirve cotidianamente. Pero también es preciso estar conectado institucionalmente, y al nivel necesario, con las Administraciones con las que se comparten responsabilidades o con las que se puede colaborar en tareas preventivas, y por supuesto se necesita estar en la red internacional de cooperación policial y de seguridad, a la que nuestro país no puede hurtar la colaboración de sus 72.000 Guardias Civiles (23). El potencial de esta estrategia es sumamente cuidado por la Gendarmería, que ha sabido mantener su red de Puestos en las áreas periurbanas con unidades y servicios adaptados y que, además, a partir de mediados de los años 90 ha extendido su anclaje institucional en el resto de la Administración Pública (24), y ha sabido atraerse para formar parte de su organización como consejeros y asesores a altos representantes de la sociedad civil. Pero esta estrategia necesita de una cierta inversión en organización y personal preferentemente que, para la Guardia Civil, es ya urgente emprender, a fin de obtener el rendimiento potencial en seguridad para nuestra sociedad, que de su red y su volumen de efectivos cabe esperar.

LA GESTION PRESUPUESTARIA (GESFI)

El Servicio de "Planes y Medios" de la Dirección General de la Gendarmería, equivalente de nuestra Subdirección de Apoyo, es el encargado de elaborar las previsiones presupuestarias, distribuir el "sobre" de la Gendarmería y controlar la gestión presupuestaria del Arma, para lo cual cuenta con un "Bureau", Área, de planificación-programación-preparación del Presupuesto", al mando de un Teniente Coronel, que cuenta con un Comandante encargado del Título V (inversiones) y otro encargado del T. III (gastos corrientes de personal y equipamientos) y una Oficina de "Pedidos públicos".

La ejecución de su presupuesto está bajo el control de la subordinada "Subdirección de Logística", que dispone de un "Bureau" de "Ejecución del presupuesto", donde reside la Sección de "ordenamiento de pagos central" y la del "presupuesto de funcionamiento y orgánico". La ejecución del presupuesto del Título V (inversiones) es gestionada por el Área de "Asuntos Inmobiliarios", nuestro "Acuartelamientos", que cuenta con las Secciones de "Programación-realización de infraestructura", "Operaciones de Alquiler" y de "Patrimonio y estudios generales". El Área de "Material" gestiona a través de las Secciones de "Aprovisionamiento para el Mantenimiento", "Compras y Financiación", "Estudios Técnicos y Prospectiva de Mercados", y el Área de "Administración" cuenta con las Secciones de "Sueldos, Dietas y Pensiones", "Contrataciones" y la de "Reglamentación General".

La otra Subdirección subordinada es la de "Las Telecomunicaciones y la Informática" con sus Áreas de "Concepción y coordinación", "Telecomunicación y Telemática", "Sistemas informáticos de Servicio", "Sistemas informáticos de Gestión" y de "Gestión General", ésta con las Secciones de "Medios Informáticos" y de "Contabilidad Analítica del Presupuesto", completan la arquitectura de gestión de la Gendarmería, con una división del trabajo adaptada y eficaz para impulsar el desarrollo de las misiones de la Institución.

La implementación del programa informático GESFI de gestión integrada, con sus aplicaciones asociadas y prestaciones conexas, adquirido en el mercado, tiene por objeto, según el Plan de Acción 2000 de la Gendarmería, la modernización del sistema de informaciones presupuestarias y contables, que permitirá mejorar la calidad del sostén de las unidades operativas, sustituyendo al horizonte del 2003 todas las aplicaciones informáticas existentes en materia financiera, ofreciendo una gestión integrada que permitirá establecer la relación entre las actividades y sus costes. En el citado Plan de Acción (Punto 232) se dictan instrucciones para la mejor gestión del presupuesto:

- limitar a una semana el techo de haber neto de las masas en fin de 2000 (los cré-

ditos que sobrepasen no serán incorporados al 2001).

- competencia sistemática entre los proveedores y potenciales prestatarios para lograr mejorar costes.
- atención al seguimiento y la clasificación correcta de la numeración de las cuentas presupuestarias.
- asegurar cada mes el pago puntual, esfuerzo de anticipación en la ejecución del gasto.
- continuar las acciones emprendidas para la realización de economías, tanto en cargas administrativas como en dinero, necesarias para el mantenimiento de la capacidad operativa de las unidades.
- seguimiento de los contratos tanto en los costos como en la ejecución de las prestaciones: todo contrato inadaptado se renegociará y el que llegue a término será objeto de nueva consulta.
- adaptación de las aplicaciones contables y presupuestarias al EURO antes de 1 de enero del 2002.

La posibilidad de aumentar los créditos previstos en la Ley de Finanzas inicial se concreta en el curso del ejercicio a través de los "Decretos de avance", que deben ser validados por el Parlamento, destinados a remediar la insuficiencia de los créditos votados, en casos de urgencia, como el del Ministerio de Defensa (3,8 MdF en 1999, de ellos 1 MdF para los sobrecostes relativos a las operaciones exteriores, difíciles de prever) (25), que se compensan con la anulación de otros créditos, en este caso con la anulación de los créditos de equipamiento no consumidos en 1997 y trasladados al PLF del ejercicio de 1998, para ejecutarlos en 1999.

En curso de ejercicio pueden aparecer anulaciones de créditos y su trasvase a otras partidas mediante una Orden del Ministerio de Finanzas de "transferencia de créditos", dentro del mismo Título presupuestario pero de un organismo a otro (26); como también la adopción de medidas extraordinarias, en este caso las derivadas del CFMG de 28-2-2000 (sobre todo cuando desde finales de 1999 se viene produciendo un aumento notable e inesperado de los ingresos fiscales que reducen el déficit público), que han supuesto un aumento de

1500 efectivos sobre los programados, 1500 vehículos más, dotación de 3.500 PCs para llegar a la ratio de un puesto informático por cada 2 gendarmes, teléfonos móviles para dotar un aparato por Puesto de 6 efectivos y dos por unidad superior, creación a partir del presente año de 60 PSIG (Pelotones de Vigilancia e Intervención, fuerza de reserva operativa disponible en los COG (Centro Operativo de Servicio)), medios puestos inmediatamente gracias a 350MF de créditos puestos a disposición por el Ministro de Defensa, abiertos por la Ley de Finanzas Rectificativa de 13-7-2000, útil legal que permite flexibilizar el presupuesto inicial en curso de ejercicio, y que ha supuesto para la Gendarmería en el presente año el incremento 600,4 MF en el Título III (funcionamiento corriente) y 187,08 MF de aumento para Inversiones, en créditos incorporados de 1999.

El Gobierno se dota de unos instrumentos de seguimiento del presupuesto a través de las informaciones contables para poder establecer sus previsiones de ejecución, así la "información semanal", la SH, de ingresos y gastos en grandes agregados, y la "información mensual" muy detallada, que se publica en el "journal oficial", que además de ayudar a la transparencia, permite modular el equilibrio entre la entrada de recursos y los gastos según la marcha de la economía. En coherencia con esta necesidad de información, la Gendarmería ha puesto en marcha su programa GESFI que le permitirá pilotar la gestión del presupuesto y dar la información en tiempo real de los créditos consumidos y de los comprometidos.

EL CONTROL PRESUPUESTARIO

El control "a priori", para la Gendarmería, parte del que ejerce la Administración militar y la de Hacienda a la hora de las negociaciones para concertar el proyecto de presupuesto, que se dobla con la acción de los "rapporteurs" de las Comisiones presupuestarias de la Asamblea Nacional y del Senado, que realizan una investigación en profundidad del funcionamiento del Arma, de la adaptación de sus medios y personal a las funciones que tienen que realizar y evalúan los recursos que el Estado le concede para el cumplimiento de su

misión, que se plasma en sus informes y que finaliza con los trabajos en Comisión, donde los responsables ministeriales son sometidos a las cuestiones de los parlamentarios (27).

Si gozásemos en las Cortes españolas de la institución del "rapporteur", la situación de las demandas del Cuerpo de medios para el servicio a la sociedad tendrían un canal habitual, que ayudaría a comprender a la sociedad y al resto de la instituciones el coste de la seguridad y el estado real en que se encuentra el medio público que debe proporcionársela (28), evitándose situaciones incomprensibles desde el punto de vista de las prioridades sociales como la que viene sufriendo la Guardia Civil de tener que subordinar su recluta para un servicio público, que se reclama de primer orden, la seguridad ciudadana, para el que se precisan mujeres y hombres bien cualificados, al reclutamiento de soldados para el ejército profesional, a los que se deberá reservar al menos un 50% de las plazas. Y quedando parcialmente sin cubrir, (sin beneficio para el Cuerpo y con perjuicio para los candidatos libres), las que faltan para tal porcentaje por no dar los mínimos previstos en las pruebas de selección. Expresión de la posición subordinada de la Guardia Civil dentro de la Administración y situación a la que se podría aplicar el criterio de Pareto (29), ya que debilita su recluta para beneficiar la del soldado profesional, sin tomar en cuenta la enorme importancia diferencial entre las exigencias de la misión y cualificación de ambas profesiones, además de otras consideraciones.

El control de ejecución, en curso del ejercicio, se realiza previo al gasto por los "ordenadores de pagos" a nivel central en cada Ministerio, organismo autónomo y grandes servicios, como es el caso de la Dirección General de la Gendarmería y a nivel periférico (los Jefes de Cuerpo, a los que se le exige una gestión de tipo empresarial de los efectivos y medios de su Unidad) y, en la ejecución del gasto, por los "contables pagadores" respecto a que se respetan las reglas de contabilidad pública, pues hasta los Puestos ("Brigades") disponen de créditos cuya correcta aplicación es preciso controlar. La Inspección Técnica de la Gendarmería se encargaría de la investigación de las irregularidades de que tuviese noticia.

La Inspección General de las Finanzas, asegura bajo la autoridad del Ministro, la triple función de control, información y evaluación, pudiendo verificar los Inspectores Generales y los Inspectores de Finanzas la gestión de todos los servicios y establecimientos que manejen fondos públicos.

A posteriori, es el Tribunal de Cuentas quien controla la cuentas del Estado y de los organismos del sector público y tienen en el ámbito local la misma función las Cámaras Regionales de Cuentas desde 1982. Un informe público remitido cada año al presidente de la República es la forma más solemne en que el Tribunal de Cuentas da a conocer sus críticas —una pequeña parte de las que formula cada año—, y se acompaña de fascículos sobre temas monográficos (en el último informe anual, de 21-1-2000, se ponen de relieve irregularidades numerosas y costosas en el sector de Defensa). Como consecuencia de su control puede remitir a los autores de irregularidades graves al Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera. "El Tribunal asiste al Parlamento y al Gobierno en el control de la ejecución de las leyes de finanzas" (art.47 de la Constitución francesa).

La ley de Reglamento, cuyo proyecto está obligado el gobierno a presentar en el Parlamento antes de finalizar el año siguiente al de ejecución del presupuesto, año **n+1**, constata los montantes definitivos de los ingresos y gastos, el alcance del excedente o déficit que resulte y, en su caso, ratifica las aperturas de créditos por "Décrets d'avances", pudiendo en este momento el Parlamento verificar si la ejecución del presupuesto estaba conforme a las autorizaciones dadas al Gobierno. Aunque las discusiones versan principalmente sobre las conclusiones del informe del Tribunal de Cuentas relativo a la ejecución del presupuesto, anexo al proyecto de ley, que desde 1994 se hace público antes de la presentación del PLF para el año siguiente (Le Budget, p109). Pero la Ley no se vota hasta junio del año **n+2**.

NOTAS

(1) *Le budget de l'Etat*, editorial, en la revista "Les Cahiers français", nº 261, p.3, París, mayo-junio 1993, Ed. La Documentation Française.

(2) El "milliard", millardo francés, **MdF**, son mil millones de francos. La sigla francesa MF significa un Millón de Francos.

(3) ROQUELLE, Sophie, *La fiction du budget*, Le Figaro del

sábado/domingo, 19-20 de diciembre de 1998.: "Letanía, liturgia, letargo" decía Egar Faure a propósito de los debates presupuestarios. Es obligado constatar que la discusión de este otoño no ha escapado a la fórmula...En total, en dos meses, ¡los parlamentarios habrán conseguido desplazar seis millardos de francos de ingresos sobre un total de 1430! Un montante ridículo que es, según parece, "conforme a la tradición".

Pero en el editorial de El País del 25-10-2000 con respecto a los debates de nuestros presupuestos se dice: "En los últimos años, el debate parlamentario sobre los Presupuestos Generales del Estado se ha desarrollado en un clima previo de desinterés y abulia, y en la Cámara ha quedado reducido a una confrontación rutinaria, en la que el Gobierno y la oposición se arrojan mutuamente lugares comunes carentes del mínimo interés para los ciudadanos."

(4) RAULIN, Natalie, crónica en Libération de 6-10-2000, p18; Coincidiendo con las votaciones del PLF 2001, la Comisión de Finanzas del Senado hizo pública la investigación sobre el funcionamiento y la transparencia de la gestión de Bercy, Ministerio de Finanzas, crítica con sus hábitos "secreteros", consecuencia del escándalo por la falta de información fiable que se produjo con motivo de la llamada "cagnotte" fiscal, "bote" fiscal, debido a los excelentes ingresos fiscales en el ejercicio 1999, y que continúan en el actual, superiores a las previsiones, debido al relajamiento de la economía.

Lo cual ha conducido, además, a cuestionar la Ordenanza de 1959, que ampara la gestión presupuestaria del Ejecutivo, al que le otorga un excesivo poder, por lo que ha sido depositado un proyecto de ley en la Asamblea Nacional para su reforma, dando más facultades de control al Parlamento (Crónica de BEZAT, Jean-Michel, Le Monde 14-11-2000, p.8).

(5) BOMMELAER, Claire, crónica en Le Figaro, Vie Economique, de 16-9-1999, p.III, da las cifras de funcionarios para el 2000 extraídas. Y en GARCIA, Alexandre, rónica en Le Monde, de 18-10-2000, p.8, se recoge la cita del Ministro de la Función Pública Michel Sapin sobre el número de funcionarios y su cifra total.

(6) Gastos ordinarios (Títulos I al IV).

Título I: Deuda pública, desgravaciones fiscales y reembolso de impuestos.

Título II: Dotación de los poderes públicos.

Título III: Gastos de personal y material para el funcionamiento de los servicios públicos.

Título IV: Intervenciones del Estado en materia de economía, social y cultural.

Gastos de Capital (Títulos V al VIII).

Título V: Inversiones ejecutadas por el Estado.

Título VI: Subvenciones de inversión acordadas por el Estado (para la Gendarmería son subvenciones para la construcción, reparación o mantenimiento de "unidades de alojamiento" concedidas a las Administraciones Locales).

Título VII: Reparación de daños de guerra.

Títulos que no coinciden con la distribución por Capítulos del presupuesto español, que distribuye entre el C.I (gastos de personal) y C.II (gastos en bienes y servicios) los del T.III francés y las inversiones del C.V entre los T.IV y VI franceses, que tienen el gasto programado, cuya anualidad se concreta en la "autorización de programa" para el cual se abre cada año el "crédito de pago" correspondiente.

(7) MAIGRET, Eric, *Le budget de l'Etat, de la préparation à l'exécution*, p.7 de la revista "Cahiers français" nº 261, París 1993, y *Le budget de l'Etat*, París, 1999, colección "Études", Les Editions de Bercy, completan las fases detalladas del calendario anual de preparación del presupuesto francés, que ha debido ajustarse al procedimiento plurianual europeo, que se ofrecen a continuación:

a) Encuadramiento y perspectivas.

- diciembre **n-2**, febrero **n-1**: ejercicio interno de "perspectivas presupuestarias" previas al trabajo de programación sobre la evolución a un horizonte de 3 años de los gastos de cada Ministerio, "programa plurianual" que se comunican a la UE al comienzo de cada año.
- principio de marzo: nota de "programación estratégica" que presenta el director del presupuesto como resultado del trabajo anterior, con las hipótesis de evolución de las variables macroeconómicas.
- marzo: análisis de la reconducción de gastos e ingresos, a partir del resultado de la ejecución del último ejercicio conocido, el del año **n-2**, cerrado dos meses antes, que desemboca en la preparación del bosquejo de Proyecto de LF para el año **n**, estrategia presupuestaria

- anual, que recoge las prioridades del Gobierno y toma en cuenta todos los gastos ineludibles.
- fin de marzo, principios de abril: El director del presupuesto presenta a su Ministro la estrategia presupuestaria (ritmo de progresión del gasto, selección de prioridades, propuestas de medidas fiscales, economías y déficit presupuestario).
- abril: Presentación del ministro de Finanzas en reuniones interministeriales de las perspectivas presupuestarias para el año n+1. Definición de la política presupuestaria para el año n en la "lettre de cadrage" que el Primer Ministro dirige al conjunto de los Ministerios con las indicaciones precisas para que cada uno prepare su presupuesto.
- en mayo: fecha límite para que los Ministerios remitan sus propuestas al de Finanzas.

b) Puesta a punto del Presupuesto.

- mayo-julio: "Conferencias presupuestarias" de primera fase entre los servicios de la dirección del Presupuesto y los servicios de los otros ministerios para la confección material del PLF, que concluye con los arbitrajes del Ministro del Presupuesto o del Primer Ministro sobre los asuntos en litigio.
- primera quincena de julio: Remisión de las "lettres plafond", "Cartas techo", por el Primer Ministro a cada Ministerio en las que se marca el límite de créditos y empleo público, y los acuerdos de arbitraje, así como las decisiones ya tomadas a lo largo del semestre de trabajos.
- agosto-septiembre: "Conferencias presupuestarias" de segunda fase para los ajustes técnicos entre ministerios y la redacción de los anexos azules por Ministerio. Se determinan los ingresos fiscales del presupuesto. Se estabiliza el saldo definitivo del presupuesto y se elabora el anexo azul general del Proyecto de la LF y se remite el PLF al Consejo de Estado.
- a mitad de septiembre: Presentación del PLF en Consejo de Ministros para su adopción. a continuación se expone a las Comisiones Presupuestarias de la Asamblea Nacional y del Senado y a los medios de comunicación.

c) Votación del presupuesto.

- Primer martes de octubre: Depósito del proyecto de Ley de Finanzas en el registro de la Asamblea Nacional y luego en el Senado, comenzando a correr el plazo de 70 días para su adopción.
- octubre-noviembre-diciembre: discusión (para el presupuesto del 2001 comenzó el 17 de octubre) y voto del presupuesto, en primera lectura en 40 días por la Asamblea Nacional, el Senado dispone de 20 días o de 15 si aquella no ha respetado su plazo.
- 31 de diciembre: último día del plazo para la publicación de la ley de Finanzas en el diario oficial.

(8) *Le Budget de l'État*, p.54: Constituido por una presentación simplificada en 10 partidas funcionales, 78 subpartidas. Las partidas son: Deuda pública neta, función pública, subvenciones a los regímenes sociales especiales, transferencias sociales, empleo, intervenciones económicas y otras, establecimientos y empresas públicas, funcionamiento del Estado, equipamiento de las administraciones del Estado y Defensa.

(9) *Le Monde*, 18-10-2000, p.8: para el 2001 la "lettre de cadrage" que establece los grandes equilibrios del PLF prevé un aumento de los gastos del 0,3%, reducción del déficit presupuestario a 186 MdF y llevar el total de los déficits públicos al 1% del PIB.

(10) Se corresponde con el "libro amarillo" español que tiene un contenido justificativo similar de los presupuestos, FERNADEZ MARUGAN, Francisco, *El País* del 16-10-2000, p.90, dice de él: "Analizándolo ejercicio tras ejercicio hay que reconocerle que ha sabido proporcionar una secuencia histórica de criterios, políticas, series y datos con la que puede seguirse de forma muy satisfactoria la trayectoria de una institución tan destacada en democracia como es la que lleva a cabo el proceso político de cuantificación y de distribución de los ingresos y gastos públicos", aunque luego realiza una descripción crítica de su contenido para los presupuestos del 2001.

(11) "*Les Notes Bleues de Bercy*", p.111, París, septiembre 1999, Ed. Ministerio de Economía, Finanzas e Industria: Los principales "amarillos" en el presupuesto del 2000 francés conciernen a:

- la política de la ciudad.
- la Acción exterior de Francia.

- el esfuerzo financiero del Estado en favor de la PYMES.
- el esfuerzo en favor del medioambiente.
- el estado de la investigación y del desarrollo tecnológico.
- el sector público de la comunicación audiovisual.
- las relaciones financieras con la Unión Europea.
- el presupuesto coordinado de la enseñanza superior.
- las obras públicas.
- la recapitulación de los "fondos de concurso" (Son los fondos recibidos no previstos en los presupuestos como consecuencia de donaciones, contraprestación de servicios realizados, subvenciones de la UE en mayor cuantía de lo presupuestado inicialmente, la participación de las sociedades de autopistas en la financiación de los Gendarmes adscritos a su servicio, por unos 500 MF -declarada improcedente por el Consejo de Estado en decisión de 30-10-1996, se inscribe ya en la Ley de Finanzas inicial de 1998 en los presupuestos de Gendarmería-, etc.).

(12) C.M. en *El País* de 3-12-1998, p.56, "El PSOE denuncia la utilización de la Ley de Acompañamiento para evitar el debate parlamentario", en referencia a 25 textos legales. "Ley armario", que se tramite al mismo tiempo que la de Presupuestos, donde se cuelga todo aquello que el Gobierno quiere sacar adelante sin la lentitud y profundidad de los trámites habituales. Se instauró siendo Ministro de Economía Carlos Solchaga, cuando el TC obligó a que no se utilizase la Ley de Presupuestos para otras modificaciones que no tuvieran que ver con las partidas de ingreso y gastos. "La ley de acompañamiento flexibiliza las incompatibilidades de los altos cargos", titular de la crónica de L. R. Aizpeolea de *El País* de 29-9-2000, p.26, y en la p.70 del de fecha 7-10-2000 titula "El Consejo de Ministros aprueba sin retoques el proyecto de Ley de Acompañamiento", en referencia a las sugerencias no tenidas en cuenta del CES y del Consejo de Estado.

(13) *Le Budget de l'Etat*, p.73. París 1999, Colección Études, Les éditions de Bercy.

(14) MASSON, Paul, Senador, *Avís sur le PLF2000*, p.37, Senado, expresa: "La contradicción entre el peso creciente de las misiones, por veces nuevas, confiadas a la Gendarmería y el estancamiento de los medios -en particular para el funcionamiento corriente de las unidades- levanta varios interrogantes. Puede afectar a la disponibilidad de la gendarmería y conducir así a la Institución a fijar por sí misma las prioridades de su acción. Si se concretan tales evoluciones, se arriesgaría, en contra de la vocación fundamental de la Gendarmería, el aislar el Arma del cuerpo social en el que debe, por contra, integrarse."

(15) LEMOINE, Georges, Diputado, *Avís sur le PLF2000*, p.18, Asamblea Nacional. La pérdida de los Gendarmes Auxiliares en puestos técnicos, principalmente en Informática y Transmisiones ha sido evaluada en unos 30 MF, cuya sustitución ha inaugurado el proceso administrativo de "out-sourcing". SUBCONTRATACION externa de los servicios técnicos que prestaban, sistema que se ha extendido en fase piloto en el año 2000 al mantenimiento de vehículos, hostelería y mantenimiento de inmuebles.

(16) Efectivos previstos por la Ley de Programación Militar:

	1996	2002	Variación
Oficiales	2.666	4.055	+1.389
- De Gendarmería.....	2.666	3.921	+1.255
- Cuerpo de sostén.....	0	134	+134
Suboficiales (a)	77.728	75.337	-2.391
- De Gendarmería.....	77.079	71.302	-5.777
- Cuerpo de sostén.....	649	4.035	+3.386
Total militares profesionales.....	80.394	79.392	-1.002
Personal civil.....	1.258	2.260	+1.002
Evolución.....	81.652	81.652	0
Gen. Auxiliares y G. Ayudantes....	12.017	16.232	+4.215
Total	93.669	97.884	+4.215

Cuadro expuesto en la p. 9 del informe del diputado M.Georges Lemoine del PLF 1999.

(17) El dispositivo de Reconversión a empleos civiles, para los Gendarmes, y Gendarmes Ayudantes que no consiguen quedarse en el Arma, consiste en la apertura de una Oficina central y de células de orientación y reconversión en la Legiones (equivalentes a nuestros antiguos Tercios) y antenas de Reconversión en las Agrupaciones (Comandancias),

encargadas de la organización de formación profesional cualificada en seguridad y oficios logísticos, concediéndose permisos, de hasta un año para los profesionales, con el fin de asegurar su formación de reconversión.

(18) MONET, Claude, *Polices et Sociétés en Europe*, p.127, París, 1993, Ed La Documentation Française ilustra la tendencia al crecimiento en los gastos de policía en las democracias: "En Francia el presupuesto consignado a las fuerzas de policía ha pasado en francos constantes entre 1975 y 1988 de 13.600 MF a 50.000 MF. Tendencia similar en Gran Bretaña que, en libras constantes, ha progresado de 545.000 en 1973-4 a los 4.247.000 en 1989-90, sin comprender Irlanda del Norte. En Alemania el coste de los gastos de policía por habitante se duplicó entre 1970 y 1982".

MORGAN, Morgan y NEWBURN, Tim, *The future of policing*, p.46 y ss., Oxford, 1997, Clarendon Press., confirman la tendencia para Inglaterra, aunque con la observación de que estas inversiones no hicieron bajar las cifras de delitos ni aumentar la tasa de su dilucidación, lo que llevó al gobierno en 1982 a imponer su FMI. "Financial Management Initiative" para impulsar la eficiencia, eficacia y ahorro en el servicio público, aplicando métodos de gestión empresarial y consensuando en 1983 la implementación del PBO. "Policing by Objectifs".

(19) LEMOINE, Georges, *Avis sur le PLF 2000*, p.35 y *Avis sur le PLF 2001*, p.30., y de manera similar se expresa el Senador MASSON en el primer párrafo de la Conclusión del Informe PLF 2000, p.37: "el estancamiento de los medios... puede afectar la disponibilidad de la Gendarmería y conducir así a la institución a fijar ella misma las prioridades de su acción".

(20) INGLEHART, Ronald, "Modernización y Postmodernización, el cambio cultural, económico y político en 43 sociedades", ps.494-5, Madrid, 1998, CIS, al realizar el análisis de la erosión de la autoridad institucional encuentra que: "Entre 1981 y 1990 la confianza de la sociedad en la policía disminuyó en 16 de los 20 países para los que tenemos datos", entre ellos Francia y España, como consecuencia del cambio de valores en las naciones que denomina postmaterialistas, que han superado el estado de necesidad económica, pues "el giro hacia los valores postmodernos se basa en un sentimiento cada vez más extendido de seguridad" (p.424) y estas sociedades "deberán enfrentarse a cambios a largo plazo que están haciendo que sus públicos estén menos dispuestos a hacer lo que se les dice, y sean más propensos a decir a sus gobiernos lo que deben hacer" (p.425).

(21) ORMEROD, Paul, *Por una nueva economía, las falacias de las ciencias económicas*, p.249, Barcelona 1995, Ed. Anagrama: "Desde luego la inversión por sí sola no es ninguna garantía de éxito. El trabajo de Chandler examina la historia de las 200 empresas industriales principales de países industriales líderes: USA, Japón y Alemania, durante un siglo-, por ejemplo, muestra la importancia histórica de las estructuras y los conocimientos de los cuadros directivos". "La inversión en personal es cada vez más importante, y los gurús de la dirección de empresas, como el estadounidense Tom Peters, no paran de aconsejar a los trabajadores de todos los niveles de todas las empresas que inviertan en sí mismos, estudiando en casa si es necesario, para garantizar su propia y personal prosperidad en el futuro" (p.248 op. cit).

(22) *L'Etat du Monde*, pgs. 500 y 494, París, 1999, La Découverte: Correspondiendo 22.464 S en Francia por 16.502 en España para 1998.

(23) BIGO, Didier, *Polices en Réseaux, l'expérience européenne*, París, 1999, Fundación Nacional de Ciencias Políticas.

(24) La Gendarmería posela principios de 1999 unos 95 Oficiales en organismos ajenos al Arma: 58 en diversos órganos del ministerio de Defensa, 13 en órganos policiales y del Ministerio del Interior, 9 en organismos dependientes del Primer Ministro, 3 en Presidencia del Gobierno, 3 en el M. de Asuntos Exteriores, 2 en el M. de Trabajo y 1 en cada uno de los siguientes organismos: Ministerio de la cooperación, M. de la Ciudad, M. de Justicia, M. de Ultramar, M. de Sanidad, Asamblea Nacional, Gran Cancillería de la Legión de Honor, Escuela politecnica, en total: 2 Generales, 22 Coronales, 25 Tenientes Coronales, 30 Comandantes y 12 Capitanes, a los que se añaden 4 Tenientes Coronales como Oficiales de Enlace en organismos internacionales (ONU, OTAN, EUROPOL y el DEA), que a principios del 2000 aumentan a un total de 106 Oficiales en organismos en red con la Gendarmería.

(25) GONZALEZ, Miguel, crónica, El País de 14-10-2000, p. 22. El mismo problema se dio con el incremento de gastos para operaciones exteriores en España, que sólo se pudo resolver con la aprobación por Ley de un crédito extraordinario de 8.155 millones, por estar ligado el crédito a que las operaciones fuesen bajo los auspicios de la ONU, lo que no fue

el caso en las operaciones en el seno de la OTAN y la UEO en la Ex-Yugoslavia, lo cual ha sido resuelto en la adscripción del crédito 14211A03228 del Ministerio de Defensa para el próximo ejercicio que se titulará "para gastos originados por la participación de las fuerzas armadas españolas en operaciones de mantenimiento de la paz".

(26) A título de ejemplo, en el *Diario Oficial de la República Francesa* de 7-7-2000, p. 10230, se publica el "arrêté" de 14-6-2000 "portant transfert de crédits", por el que se le anulan en el Título V a Defensa para el 2000, la "autorización de programa" y el correspondiente "crédito de pago" correspondientes a sistemas de información y comunicación, equipamientos, sostén de fuerzas y mantenimiento programado de material por valor de 2.059.405 F con el que se abre una autorización de programa y un crédito de pago para Los Servicios del Primer Ministro (Secretariado General de la Defensa Nacional), dentro del mismo título V, para equipamiento y material.

(27) Cuestiones planteadas en 1998 de "los trabajos en comisión", para la votación del PLF de 1999, que, además de las cuestiones técnicas sobre el ajuste de los créditos a las necesidades, presentan las preocupaciones de los padres de la patria por otros aspectos de la organización, servicios, funcionamiento o del personal:

- dificultad de la formación en los puestos de los nuevos Gendarmes Ayudantes y dudas sobre la adecuación de su formación, Complicación de las condiciones de vida y de alojamiento en los cuarteles a su incorporación. Inquietud de que sean confinados en tareas poco valoradas, lo que les daría un sentimiento de inferioridad.
- inquietud de las autoridades locales ante el anuncio del redespiegue de la Policía y la Gendarmería, que llevó a su suspensión por el Gobierno, para comenzar un proceso de negociación caso por caso, que afecta cambiar de destino a 3.000 policías y 1.200 gendarmes. Atención sobre las consecuencias de cerrar los puestos en las zonas de débil poblamiento, necesidad de su presencia de prevención. Los policías son relevados por un número menor de gendarmes.
- la departamentalización de las unidades de autopistas, generalizada a partir del 1-6-1999 para mejorar la seguridad vial, con la dirección de las fuerzas de intervención en seguridad vial bajo el mando único de un oficial por Agrupación (Comandancia) -similar a nuestro sistema de Tráfico-.
- Empleo de los reservistas en tiempo de paz como refuerzo del personal de activo, cual es la doctrina de empleo y su equipamiento.
- disminución de las tareas administrativas para simplificar el funcionamiento de las unidades y de la cadena de mando, para permitir acrecentar la eficacia operativa.
- necesidad de realizar una comparación de los horarios de presencia y servicio entre policías y gendarmes y de la disponibilidad y las capacidades de intervención de la Policía y la Gendarmería.
- consecuencias de la heterogeneidad de orígenes y condición del personal en la Gendarmería.
- el estatuto militar no constituye en ningún caso un obstáculo para el contacto entre los gendarmes y la población (respuesta del Director General de la Gendarmería, p. 71 del informe). Corresponde a la jerarquía estar a la escucha de sus subordinados y ejercer un estilo de mando participativo (p. 72). (Esta preocupación por valorar y atender al subordinado, al que el mando integra, incluso, en su toma de decisiones, junto a las instancias de concertación y comunicación interna, permiten a la Gendarmería que sus hombres resistan una actividad intensa de trabajo, más de 9 horas diarias de media de servicio anual, sin "romperse", por lo que a la luz de los fallecimientos en el Cuerpo (estudio recogido en El Periódico el 13-11-2000), debería examinarse también la estructura de encuadramiento con el estilo de mando dominante y el cuadro de vida del personal, pues se sabe desde Durkheim que el componente ambiental suele ser muy determinante en estas tragedias personales).

Para la votación del PLF 2000, "travaux en comisión":

- recluta de voluntarios inferior a la prevista. Reemplazo de gendarmes profesionales por Gendarmes Ayudantes en los Puestos de débil actividad, para concentrar a los veteranos en los Puestos de las áreas sensibles periurbanas.
- dificultad para implementar las medidas decididas en materia de policía de proximidad por el Consejo de Seguridad Interior de 19-4-1999 en curso del año financiero por dificultad de financiación.

- Evolución de la feminización del Arma, sobre todo en la oficialidad (no pasa del 4%, hay 31 mujeres oficiales, de ellas tres son comandantes, p. 52 del informe).
- inquietud por la posibilidad de debilitamiento de las relaciones entre las autoridades locales y la Gendarmería.
- las exigencias nuevas de la movilidad de los gendarmes pueden obstaculizar su conocimiento del medio y sus relaciones con la población.
- ¿qué papel tiene la gendarmería en la lucha contra el terrorismo, principalmente el biológico y el químico?
- el sistema de transferencia de detenidos afecta a los puestos, ¿cabe otro sistema?
- actitud de las nuevas generaciones de gendarmes respecto a la población.
- la Gendarmería acude, mediante oferta pública, al asesoramiento de gabinetes especializados para mejorar su gestión financiera.
- no está previsto utilizar reservistas para cubrir las vacantes de los Puestos pendientes de anulación.
- la Gendarmería ha firmado el 30% de los contratos de seguridad.
- la "fidelización" de las escuadrones de la Gendarmería Móvil arriesga la coherencia del arma al convertir en fijas unidades concebidas para ser móviles.
- puesto que la dualidad de la función de policía en Francia da satisfacción y no está cuestionada, la Gendarmería debe aplicar reglas de funcionamiento de tipo militar.

Para el PLF del 2001 las cuestiones presentadas en los "trabajos en Comisión" fueran:

- balance cuantitativo (7.403 en el 2000 y 11.029 plazas presupuestarias para el 2001) y cualitativo (con 4 meses de formación, no se detecta descontento y cumplen su papel a satisfacción) de los Gendarmes Ayudantes y su integración en las unidades. Medidas para asegurar su alojamiento a los que llegan con pareja (se reajustarán los alquileres en el próximo PLF rectificativo).
- control interno del Arma: reforzar el control jerárquico, sobre todo en las unidades especializadas. Se han realizado auditorías en estas unidades y el GIGN (su UEL). Las órdenes ilegales son excepcionalmente raras. Se ha propuesto permitir a un subordinado solicitar la confirmación de la orden por escrito o por el mando del superior o, incluso, someterla al Inspector General de los Ejércitos para la Gendarmería.
- presencia del Arma en Kosovo y modalidades de cooperación con el Ejército de Tierra en el mantenimiento del orden y control de masas.
- refuerzo de la presencia de gendarmes sobre los principales itinerarios de carreteras.
- juicio sobre la moral del personal: se trabaja para codificar las reglas deontológicas relativas a la actividad del gendarme, hoy dispersa por diversos textos. Se reforzará la formación deontológica. Está en curso un trabajo de clarificación de las relaciones entre las autoridades de empleo y la Gendarmería, en el marco de una coordinación semanal entre las DIDGG de la Policía y la Gendarmería, bajo la autoridad de sus ministros respectivos.
- contribución de la Gendarmería a la fuerza proyectable de policía de 5000 hombres con ocasión del control de crisis: de ella 1000 hombres movilizables en breve plazo, que podrían estar constituidos por fuerzas de policía de estatuto militar y la segunda fuerza constituida por policías de estatuto militar y civil.
- al comparar la situación del personal de Gendarmería con el de la Policía, se hace necesario fijar un límite al tiempo de trabajo de los gendarmes y darles la posibilidad de organizarse en asociaciones sindicales. ("No está prevista la instauración de una duración semanal del trabajo, en tanto que gendarmes estarán bajo el estatuto militar, prevalecerá la regla de la disponibilidad en todo tiempo y lugar. La cuestión de la sindicalización no es de la competencia del Director General", es la respuesta al parlamentario (p. 44)). Queda la cuestión de la introducción de las 35 horas para los funcionarios civiles a partir del 2002.
- propuesta de la creación de una Música de la Gendarmería Nacional en vista de que desaparece la de la Gendarmería Móvil y que queda sólo la de la Guardia Republicana.
- los militares y con ellos la Gendarmería debería percibir la prima que por su esfuerzo en los auxilios se concedió a la policía con ocasión de las tormentas de fin de año 1999.

- disminución de la presencia en el Puesto desde las 12 a las 14 horas para disminuir la carga de trabajo, que alcanzó las 9h 23m diarias de media en 1999.

(28) GRASSET, Bernard y COVA, Charles, Diputados de la Comisión de Defensa y Fuerzas Armadas de la Asamblea Nacional realizaron el Rapport d'information núm. 2490, sobre "Las acciones destinadas a reforzar la relación entre la Nación y las Fuerzas Armadas", hecho público el 22-6-2000, bajo el título de *La professionalisation des armées: espoirs et inquiétudes des personnels*, en el que se recogen diversos aspectos de la moral de la Gendarmería, relacionados con las carencias materiales para el servicio, relaciones jerárquicas y entre iguales, etc. que amplía la información en curso del año sobre aspectos que preocupan al parlamento, que sirven de base para el control sobre el Ejecutivo, proponiendo medidas en su caso, y que suelen ser retomados con ocasión del informe presupuestario.

(29) ORMEROD, Paul, op. cit. p.101: "Si una política determinada pudiera mejorar el bienestar general de un grupo particular de personas o empresas, pero sólo a costa de perjudicar a otro grupo, se supone que los perdedores deberían ser compensados".

BIBLIOGRAFIA

Este Artículo ha sido construido en base a los materiales proporcionados por:

- *Le Budget de l'Etat, de la préparation à la execution*, Collection études, Les éditions de Bercy, 1999

Revistas:

- *Projet de loi de finances pour 1999*, Les Notes Bleus de Bercy, Paris, septiembre 1998, ed. MEFI.

- *Projet de loi de finances pour 2000*, Les Notes Bleus de Bercy, Paris, septiembre, 1999, ed. MEFI.

- *Le budget de l'Etat*, Les Cahiers français, núm. 261, Paris, mayo-junio 1993, Ed. La Documentation Française.

- *El Plan de Acción 2000* de la Gendarmería.

- GRASSET, Bernard y COVA, Charles, Diputados de la Asamblea Nacional, Rapport d'Information núm. 2490, sobre "Las acciones destinadas a reforzar la relación entre la nación y su Ejército", de 22-6-2000, encargado por la Comisión de Defensa Nacional y Fuerzas Armadas.

Los documentos de la Asamblea Nacional y del Senado correspondientes a los informes de los "rapporteurs" de las Comisiones presupuestarias:

Por M. LEMOINE, Georges, diputado de la Asamblea Nacional.

- Núm. 2627, *Avis sur le projet de loi de finances pour 2001*, Tome X, Defense, Gendarmerie, 11-10-2000.

- Núm. 1864, *Avis sur le projet de loi de finances pour 2000*, Tome X, Defense, Gendarmerie, 14-10-1999.

- Núm. 1114, *Avis sur le projet de loi de finances pour 1999*, Tome X, Defense, Gendarmerie, 8-10-1998.

Por M. MASSON, Paul, Senador.

- Núm. 92, *Avis sur le projet de loi de finances pour 2000*, Defense-Gendarmerie, 25-11-1999.

- Acta núm. 14 de la Comisión de Finanzas de la Asamblea Nacional del martes 31-10-2000, de examen del Proyecto de Ley de Finanzas para 2001, correspondiente al Presupuesto del Ministerio del Interior.

Por M. MIGAUD, Didier, diputado de la Asamblea Nacional.

- Núm. 1861, *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2000*, annexe núm. 32, Intérieur, Sécurité, 14-10-1999.

Por MERMAZ, Louis, Diputado de la Asamblea Nacional.

- Núm. 1115, *Avis sur le projet de loi de finances pour 1999*, Tome II, Intérieur, Police, 08-10-1998.

EL COMPONENTE POLICIAL EN LAS OPERACIONES DE PAZ

FRANCISCO DIAZ ALCANTUD
Comandante de la Guardia Civil

LAS MISIONES INTERNACIONALES DE APOYO A LA PAZ

Las misiones de apoyo a la paz, tal como se conocen hoy en día, suponen un amplio abanico de operaciones que la comunidad internacional activa en orden a conseguir los propósitos contemplados en la Carta de las Naciones Unidas de "*mantener la paz y seguridad internacionales*", mediante la adopción de medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar las amenazas a la paz. Para conseguir estos fines la Carta de las Naciones Unidas se dotó de diversos instrumentos para que la comunidad de países que la integran pudiera acometer las medidas necesarias para alcanzar los objetivos propuestos, en este sentido y como principales medidas nos encontramos con las previstas en:

- El Capítulo VI: "Arreglo pacífico de controversias", en el cual se insta a las partes involucradas en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales a tratar de buscar la solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos.
- El Capítulo VII: "Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión", en este capítulo se contempla la posibilidad del uso de la fuerza que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

- El Capítulo VIII: "Acuerdos Regionales", donde se contempla la actuación de acuerdos u organismos regionales para entender del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, siempre que estos sean compatibles con los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

La evolución experimentada por el mundo, en cuanto a su concepción geoestratégica, desde el final de la segunda Guerra Mundial hasta nuestros días, ha provocado una evolución paralela en el uso de las prerrogativas previstas en la Carta de las Naciones Unidas para la resolución de conflictos, experimentándose desde la "caída del muro de Berlín", un cambio cualitativo y cuantitativo en el recurso a este tipo de operaciones por parte de la comunidad internacional, presentando unas connotaciones muy diferentes las actuales operaciones de paz de las primeras que se activaron (en 1948) y que fueron conocidas como de "mantenimiento de la paz".

Para entender mejor el marco en el que se desarrollan las actividades del conocido como "componente policial", así como las funciones que se desarrollan, es conveniente realizar una introducción que contemple los antecedentes de las razones que motivaron la aparición de estas operaciones, su evolución, tipos diferentes de operaciones que se pueden plantear, diferentes escenarios en los que se activan y en definitiva cual es el contexto donde se desarrollan las funciones de las fuerzas policiales que intervienen.

Antecedentes

La confrontación ideológica y política de los dos bloques surgidos con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial motivó un difícil equilibrio entre las superpotencias en orden a evitar una confrontación directa que provocara una nueva escalada de la tensión que desembocara en una conflagración mundial, este escenario llevó consigo que el funcionamiento del Consejo de Seguridad, en cuestiones de importancia estratégica, en la solución de los conflictos internacionales estuviera a muy bajo nivel por el continuo uso del veto por estas superpotencias.

Para salvar esta situación el entonces

Secretario General de la ONU Dag Hammarskjöld propuso una solución ad-hoc, como fueron las operaciones de mantenimiento de la paz, para la resolución de determinados conflictos internacionales. Estas operaciones no figuran como tales en la Carta de las Naciones Unidas y se consideraron actuaciones situadas entre el Capítulo VI (Arreglo pacífico de controversias) y el Capítulo VII (Medidas coercitivas), por esto se les ha conocido en algunos ámbitos como acciones del Capítulo VI y medio.

En este sentido las Naciones Unidas se plantearon la realización de misiones de mantenimiento de paz como un instrumento adecuado para mantener la seguridad internacional y conseguir la estabilización derivada de los procesos de paz después de un periodo de conflicto en el ámbito de la comunidad internacional.

El primer antecedente de una misión de mantenimiento de la paz como tal, la encontramos en mayo de 1948, cuando el Consejo de Seguridad decidió establecer una operación para supervisar la frágil tregua surgida de la primera guerra árabe-israelí; en esta ocasión fueron desplegados 36 observadores militares que se pueden considerar los primeros "casco azul" de la historia.

Las primeras operaciones, tradicionalmente se limitaron esencialmente a vigilar y ayudar a mantener el alto el fuego, observar las líneas fronterizas, actuar como fuerza de interposición entre los beligerantes, controlar el desarme de las partes en conflicto o asistir en la retirada de tropas, contribuyendo así a evitar una reanudación de las hostilidades; por tanto, estas operaciones perseguían como objetivo principal el "mantener la paz", de aquí su primigenia denominación. Este tipo de operaciones eran llevadas a cabo principalmente por fuerzas de tipo militar y se solían activar después de un conflicto armado internacional. Al tratar básicamente de mantener la paz, obtenida en muchos casos de forma precaria, estas operaciones se fundamentaban en tres principios relacionados entre sí: el asenso de las partes implicadas, el recurso a la fuerza solamente en caso de legítima defensa y el mantenimiento de la imparcialidad en el desarrollo de la misión.

Al no disponer las Naciones Unidas de fuer-

zas propias, son los Estados miembros los que, voluntariamente aportan los diferentes contingentes para participar en estas misiones, estos militares participantes lo hacen con la uniformidad de su propio país, siendo el único rasgo identificativo de su actuación bajo la bandera de las Naciones Unidas portar un casco o boina azul y la insignia de la ONU, de esta característica se ha derivado que sean internacionalmente conocidos como los "cascos azules".

Evolución

Las operaciones de mantenimiento de la paz al demostrar su utilidad como instrumento adecuado de las Naciones Unidas para preservar la seguridad y la paz internacionales continuaron siendo empleadas, pero es a partir de finales de los años 80, coincidiendo con el desmantelamiento del bloque soviético y la desaparición de la confrontación de los dos bloques antagónicos, cuando estas operaciones experimentan un salto cuantitativo y cualitativo, para ilustrar esta afirmación señalar que de las 49 operaciones acometidas hasta finales del año 1998, sólo 13 se produjeron en el periodo de tiempo de la guerra fría (48 al 88), es decir en los primeros 40 años 13 operaciones y en los siguientes 10 un total de 36 (el triple en una cuarta parte del tiempo).

En el ámbito internacional el periodo posterior a la guerra fría se ha caracterizado por una proliferación de guerras civiles y otros conflictos armados dentro de los Estados que amenazan la paz y la seguridad internacionales y causan sufrimientos humanos de forma masiva. Las operaciones de mantenimiento de paz, desarrolladas inicialmente como un medio para intervenir en los conflictos entre Estados, han sido empleadas cada vez con mayor profusión en conflictos dentro de Estados y guerras civiles. Actualmente los conflictos tienen lugar, con frecuencia, entre múltiples facciones armadas con diferentes objetivos políticos y sin una línea de confrontación definida.

El panorama mundial diseña un escenario donde, quizás, haya disminuido el peligro de una confrontación a gran escala, pero ha aumentado en gran medida los conflictos regionales e internos de los países, en muchas ocasiones estos conflictos son irregu-

lares y como consecuencia los participantes en operaciones de paz se han encontrado en situaciones límites donde los acuerdos de alto el fuego eran ignorados, o la presencia de los "cascos azules" era cuestionada, y en ocasiones donde las Instituciones y la administración de un Estado habían dejado de funcionar o estaban muy deterioradas. Las acciones llevadas a cabo por fuerzas irregulares o milicias que ignoran o violan a propósito los derechos humanos y el constante cambio de la línea de confrontación han complicado la labor de los componentes de las operaciones de paz.

Con las consideraciones anteriores se puede decir que en los últimos años no sólo ha habido un aumento del número y de la envergadura de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, sino también una imprevista ampliación de su mandato, trascendiendo, a menudo, claramente las fronteras del tradicional mantenimiento de la paz y siendo completadas a tales efectos con estructuras de personal y de equipamiento adecuadas. A veces, para solucionar conflictos se ha tenido que acudir a lo estipulado en el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas que prevé actuaciones coercitivas para restaurar la paz y seguridad, para lo cual no es preciso el asenso de las partes en conflicto, estas operaciones se han catalogado como de "imposición de la paz" en lugar de las tradicionales de "mantenimiento de la paz", aunque en ocasiones la diferencia entre unas y otras no este claramente delimitada, ya que en ocasiones los objetivos de algunas operaciones pueden distar considerablemente de las funciones de interposición o de supervisión asignadas a las operaciones tradicionales de mantenimiento de la paz y ampliarse al establecimiento de un entorno seguro en un país asolado por la guerra civil, a fin de propiciar las condiciones necesarias para la distribución de la asistencia humanitaria. En otros casos, las fuerzas de las Naciones Unidas pueden estar encargadas de proteger algunas zonas contra los efectos de las hostilidades cuando dichas zonas y su respectiva población son precisamente el objetivo militar de una de las partes beligerantes, lo que menoscaba gravemente la neutralidad de la operación y por último en los casos antes mencionados los

conceptos tradicionales de uso mínimo de la fuerza y de defensa propia pierden toda su validez.

En este nuevo escenario de la actuación de las operaciones de paz, junto con las fuerzas militares participan oficiales de policía, observadores electorales, supervisores de derechos humanos, otro personal civil e incluso ONG,s. Sus cometidos van desde proteger y distribuir la asistencia humanitaria hasta ayudar a las partes en conflicto a llevar a la práctica complicados acuerdos de paz. Se ha acudido a estas fuerzas de las Naciones Unidas para que contribuyan a desarmar y desmovilizar a los beligerantes, para que realicen las tareas de formación y supervisión de la policía y para que organicen y supervisen procesos electorales, así mismo en colaboración con los organismos de las Naciones Unidas y con otras organizaciones humanitarias, las fuerzas intervinientes en este tipo de operaciones han colaborado para que los refugiados regresen a sus hogares, han vigilado el respeto de los derechos humanos, han limpiado campos de minas o han iniciado tareas de reconstrucción de infraestructuras.

Como resultado de este proceso evolutivo se puede afirmar que las tradicionales operaciones de mantenimiento de paz han sufrido un cambio y es más correcto referirse al conjunto de posibilidades de actuación de la comunidad internacional como operaciones de paz de forma genérica, siendo las de mantenimiento de paz un caso específico.

Como características de la evolución experimentada desde el inicio de estas actuaciones cabe señalar:

- Menor riesgo de una confrontación a gran escala, pero un incremento de los conflictos regionales y locales.
- Incremento en el recurso a las operaciones de paz por parte de la comunidad internacional como medio para la resolución de conflictos contribuyendo a la consolidación y fortalecimiento de la paz y seguridad mundial. Esta situación ha sido posible gracias al mayor compromiso de las grandes potencias en la cooperación en la resolución de los conflictos en el seno del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

- A diferencia de las operaciones iniciales en las que prácticamente sólo se trataban de pequeños contingentes militares, las actuales están formadas por numerosos componentes conjugando personal militar, policial y civil.
- La aparición de diversos componentes dentro de la misma operación de paz hace necesario una mayor coordinación para asegurar el eficaz funcionamiento de la estructura.
- Gran abanico de funciones que una operación de paz puede desarrollar: desde acciones militares a asistencia humanitaria en todas sus vertientes, tutela de procesos electorales, formación y supervisión de la policía, fortalecimiento de las instituciones ...

CLASIFICACION DE LAS OPERACIONES DE PAZ

La evolución que han experimentado a lo largo de su historia las actuaciones de las Naciones Unidas para asegurar la consecución de la paz y la seguridad internacional, así como la complejidad de su definición ha llevado a las propias Naciones Unidas a realizar un intento de clasificar estas actuaciones de la forma siguiente:

- **DIPLOMACIA PREVENTIVA:** Son medidas destinadas a evitar: que surjan controversias entre dos o más partes, que las controversias existentes se transformen en conflictos y que éstos, si ocurren, se extiendan.
- **ESTABLECIMIENTO DE LA PAZ (*Peacemaking*):** Acciones diplomáticas para llevar a las partes hostiles a negociar acuerdos a través de medios pacíficos previstos bajo el capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas. Entre este tipo de acciones se pueden señalar el recurso a la Corte Internacional de Justicia, la mediación y negociación y la prestación de asistencia para solucionar las causas de la disputa.
- **MANTENIMIENTO DE LA PAZ (*Peacekeeping*):** Se trata de operaciones de las Naciones Unidas desplegadas en la zona

de las hostilidades, normalmente compuesta por personal militar, policial y civil, con el consentimiento de las partes involucradas, y con el objeto de controlar la implementación de acuerdos relativos al control del conflicto (alto el fuego, separación de fuerzas, etc), de su solución o para asegurar el suministro de la asistencia humanitaria.

- **IMPOSICION DE LA PAZ** (*Peace-enforcement*): Se podrá emplear cuando otros esfuerzos pacíficos hayan fracasado. La autorización de su uso esta proporcionada por el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, e incluye el uso de medidas coercitivas a través de una fuerza armada para mantener o restaurar la seguridad y la paz internacional en aquellas situaciones en las que el Consejo de Seguridad ha determinado la existencia de una amenaza para la paz, ruptura del orden público o actos de agresión.
- **CONSOLIDACION DE LA PAZ** (*Peace-building*): Son acciones posteriores a un conflicto, una vez logrado un acuerdo de paz estable. Incluye la identificación y apoyo de las medidas y estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz y la confianza entre los antiguos enemigos, para evitar una reanudación del conflicto. Entre este tipo de actuaciones se pueden indicar: la asistencia técnica para la reorganización y formación de las fuerzas de seguridad, el apoyo al fortalecimiento de las instituciones, la repatriación y ubicación de refugiados, la tutela de procesos electorales, el desminado de grandes áreas para reanudar segmentos vitales de la economía de un País como son el transporte o la agricultura.
- **SANCIONES**: Consiste en aplicar medidas coercitivas que no implican el uso de la fuerza armada para mantener o restaurar la paz y seguridad internacionales, su objetivo es tratar de modificar la actitud de una o ambas partes en el conflicto a través de la presión política internacional. Suele ser un paso previo al posible empleo de la fuerza armada para solucionar el conflicto. Entre este tipo de acciones se encuentran: la ruptura total o par-

cial de las relaciones económicas a través de embargos, interrupción total o parcial de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas u otro tipo de comunicación, la ruptura de relaciones diplomáticas.

- **DESARME**: Consiste en acciones dirigidas a la recogida, el control o la destrucción de las armas. Este tipo de actuación no se suele presentar en un contexto aislado o como una acción independiente, sino que normalmente acompaña a otro tipo de actuaciones y se presenta en alguna de las definidas anteriormente, de esta forma lo podemos encontrar como una acción en el proceso de consolidación de la paz (*peace-building*), o puede seguir a una actuación de imposición de la paz (*peace-enforcement*), así como es normal que cualquier régimen de sanciones incluya el embargo de armas.

COMPONENTES DE UNA OPERACION DE PAZ

El amplio espectro de operaciones de paz que se pueden presentar hacen que su composición este muy relacionada con el alcance de la operación en concreto, en cuanto a la problemática que trata de resolver en el área del conflicto, así como de los acuerdos políticos alcanzados entre las Naciones Unidas y las partes en conflicto. Se puede afirmar que cada operación se confeccionará con los componentes necesarios para cumplir con los objetivos marcados en el mandato, de esta forma y dependiendo del tipo de operación podrá tener más peso específico un determinado componente de la misión.

De forma general, y en el más amplio sentido, en una operación de paz pueden estar involucrados los siguientes componentes:

- *Personal político, diplomático y miembros de su staff*: Para desempeñar tareas que pueden ir desde las negociaciones políticas a supervisar, monitorizar o dirigir el control sobre cuerpos de la Administración del País anfitrión.
- *Componente de Derechos Humanos*: Para monitorizar el cumplimiento de los derechos humanos y las libertades funda-

mentales, la prevención contra los abusos de los derechos humanos y el desarrollo e implementación de programas educativos sobre estas materias.

- *Componente Electoral:* Para asesorar en la organización de procesos electorales o referéndum y supervisar su celebración de una forma libre y con garantías.
- *Componente de Repatriación:* Este componente desarrolla actividades relacionadas con la atención de los refugiados, personas desplazadas, prisioneros políticos u otro tipo de detenidos, así mismo organiza procesos de reasentamiento de estas personas.
- *Componente Policial:* Supervisa y controla que la policía local actúa de una forma imparcial y respetando los derechos humanos y las libertades fundamentales.
- *Monitores fronterizos:* Controlan cualquier embargo impuesto por las Naciones Unidas entre partes con una frontera internacionalmente reconocida.
- *Componente Militar:* Con una gran variedad de funciones que se pueden resumir en: separación de fuerzas enfrentadas, establecimiento de zonas neutralizadas de interposición, supervisión de treguas o acuerdos de alto el fuego, prevención de conflictos armados entre naciones o dentro de una nación, contribución al mantenimiento de la ley y el orden y la vuelta a condiciones normales.
- *Staff Internacional y servicio de campo:* Este personal se encarga de las funciones de apoyo a la operación, la administración esta encabezada por el Oficial Jefe Administrativo (CAO=Chief Administrative Officer) y asume los aspectos administrativos, financieros, de comunicaciones, logísticos.
- *Personal Local:* Se trata de personal del área del conflicto contratado para realizar funciones de apoyo (conductores, interpretes, personal administrativo, etc.).

La principal conclusión que se puede extraer es la evidencia de que las actuales operaciones de paz tienen un marcado carácter multifuncional con diversidad de áreas y componentes implicados, los cuales deben posibilitar hacer frente a la complejidad de una operación

de este tipo. Paralela a esa complejidad surge la necesidad de una estudiada coordinación y dirección de los componentes participantes, para que este entramado pueda funcionar eficazmente y conseguir los objetivos propuestos.

EL COMPONENTE POLICIAL

Antecedentes del componente policial

A medida que las operaciones de mantenimiento de paz se van desarrollando históricamente surge una problemática que es necesario afrontar, básicamente se trata de controlar la actuación de la Policía local del País en conflicto.

En conflictos como los que se producen en un país que sufre una guerra civil (sobre todo cuando se enfrentan fuerzas guerrilleras a las de un Gobierno no democrático), o en aquellos donde se enfrentan etnias diferentes que conviven en un mismo territorio, en los procesos de paz que siguen al cese de hostilidades surge un denominador común que es la desconfianza de una de las partes a la actuación de la Policía del País que, normalmente, ha estado vinculada durante el conflicto a la otra parte, o bien ha pertenecido en su mayoría a una de las etnias involucradas.

La necesidad de crear un clima de confianza entre las partes involucradas en la futura actuación de las fuerzas policiales encargadas de proporcionar un entorno de seguridad civil, unida a la exigencia de que estas fuerzas policiales ejecuten sus funciones con arreglo a los estándares internacionales en cuanto al respeto a los Derechos Humanos, el trato a los detenidos y la no discriminación hizo aconsejable la presencia de un componente de policía que supervisase y controlase la actuación de esta Policía Local.

Desde la primera actuación de un componente policial en el año 1964 se ha producido una evolución tanto en el número de participantes en este componente como en el número de funciones a realizar; llegando en las últimas operaciones de paz a convertirse en uno de los componentes (junto al militar) de mayor peso específico, como ejemplo cabe señalar que en la IPTF (International Police

Task Force) en Bosnia el componente policial lo constituían más de 2.000 hombres y en Kosovo más de 3.000.

El funcionamiento de un sistema de justicia y de seguridad adaptados a las peculiaridades de la zona de operaciones, que a su vez sea fiel observador de la legislación internacional sobre los derechos humanos y que haga cumplir la ley y el orden es una premisa fundamental para la administración pública, la estabilidad política y el desarrollo económico. Consecuentemente el componente policial está llamado a jugar un papel predominante en el proceso de transición del conflicto a una paz duradera.

En algunos conflictos, después del cese de hostilidades, los cuerpos policiales y el sistema de justicia han sido las primeras instituciones de la administración a ser reorganizadas como medida para asegurar la transición pacífica, en estas ocasiones el componente policial ha desarrollado una función de fortalecer la capacidad de la Policía Local en el cumplimiento más eficaz de sus obligaciones, llevando a cabo procesos de formación o de reforma y reestructuración de estos Cuerpos policiales.

Funciones del componente policial (CIVPOL)

Tradicionalmente la función de la UNCIVPOL ha sido la de monitorizar la actuación de la policía local en cuanto a "asegurar que cumple sus obligaciones sin ningún tipo de discriminación o abuso contra los derechos humanos". Aunque este concepto sigue vigente, en los últimos años se ha ampliado el alcance de las funciones de la CIVPOL y se maneja un nuevo concepto denominado "SMART", que obedece a las siglas inglesas de Support (Apoyar), Monitoring (Monitorización), Advice (Asesorar), Report (Informar) y Train (Entrenar). Básicamente se trata de:

- Apoyar a la distribución de la asistencia humanitaria, a la observación de los derechos humanos y a otras actividades de la misión.
- Monitorizar la implementación de los acuerdos, el cumplimiento de los derechos humanos y la actividad de la policía local.

- Asesorar a la policía local en el cumplimiento de la ley de una forma efectiva y siguiendo los estándares que marcan las leyes internacionales.
- Informar de las situaciones y de los incidentes observados.
- Entrenar a la policía local en un mejor desarrollo de las funciones policiales de acuerdo con los derechos humanos.

De todas las funciones antes expresadas las más comunes e importantes son la monitorización de la policía local y la redacción de informes. El contacto diario con los policías locales en el área de operaciones donde se deben llevar a cabo las actividades de CIVPOL hace que subconscientemente se entable una relación personal y una implicación, en algunos casos, afectiva; esta situación junto con la dificultad intrínseca de la monitorización, que implica un control sobre la actuación de la policía local en su propio país, conduce a veces a una relajación de esta función en beneficio de otras que son menos problemáticas. Esta tendencia, cuando se presenta debe ser reconducida ya que el principal motivo del despliegue de la CIVPOL es precisamente la monitorización de la actuación de la policía local.

Siguiendo este proceso evolutivo en el contenido de la participación del componente policial (conocido como CIVPOL), en abril del 2000 se ha distribuido por parte del DPKO (Sección de Operaciones de la Unidad de CIVPOL) un borrador sobre "el papel de la Policía Civil en las operaciones de paz"; en este último documento se establecen directrices sobre las actividades a desarrollar, y se engloban las misiones policiales que se pueden asignar en un mandato de Naciones Unidas, para una operación en concreto, en las siguientes cuatro categorías básicas:

- *Controlar, asesorar y tutelar.* Controlar que la actuación de la Policía Local se ajusta a los estándares internacionales y al respeto a los Derechos Humanos, en caso necesario asesorar a los componentes de la Policía Local en el desarrollo de actividades o investigaciones. En caso de contravención de las normativas, no cooperación con los miembros del componente policial o denuncias presentadas

por la población civil se deben elaborar los correspondientes informes dependiendo del incidente ocurrido.

- *Formación.* Proporcionar la formación necesaria a la Policía Local para un mejor cumplimiento de sus misiones, esta formación puede ir dirigida a tres tipos diferentes de auditorio: personal de nuevo ingreso, reciclaje de los policías existentes o formadores de la propia Policía Local que posteriormente se hagan cargo de asegurar la continuidad del proceso formativo.
- *Reforma y reestructuración.* En ocasiones de los convenios de paz en los conflictos se deriva la necesidad de una reestructuración del Cuerpo Policial existente para adaptarse a los estándares internacionales. Esto puede incluir en su versión más amplia la determinación de un nuevo marco normativo regulador (código de conducta, código disciplinario, régimen de personal, modelo de carrera, diseño formativo), el diseño de una nueva estructura orgánica, el diseño de procedimientos operativos de empleo y doctrina de actuación policial, programas de infraestructuras y equipamiento de medios.
- *Creación y establecimiento de nuevos Cuerpos Policiales.* En algunos conflictos puede ser necesario la creación de un nuevo Cuerpo Policial. En este caso se realizarían funciones parecidas al punto anterior pero no partiendo de un Cuerpo Policial existente al que se reestructura sino creando uno nuevo íntegramente.

Como puede observarse se trata, básicamente, de las mismas funciones recogidas en el anterior concepto SMART, pero de alguna forma se han sistematizado y se han recogido en un informe de la Unidad de CIVPOL del DPKO de las Naciones Unidas, lo que le confiere un carácter más oficial, consiguiéndose identificar estos grupos de funciones que la experiencia sobre el terreno ha revelado como las más importantes llevadas a cabo por el componente policial.

Las funciones anteriores reflejan el abanico más amplio que se puede dar en el componente policial, pero esto no significa que estén todas las funciones presentes en todas las

operaciones de paz, pueden existir algunas donde únicamente se lleve a cabo el primer grupo de funciones.

En orden a ser más exhaustivos y dependiendo de lo recogido en el mandato que activa la operación, las tareas específicas en que se pueden descomponer las funciones del componente policial son:

- Observar la conducta y el desarrollo de las actividades de la policía local y de las autoridades de investigación en el arresto, detención e interrogatorio de personas sospechosas de haber cometido algún delito.
- Observar el trato dispensado a los presos.
- Acompañar a la policía local en su patrullaje.
- Realizar patrullas independientes observando la presencia o ausencia de la policía local.
- Acudir a los lugares donde se han producido delitos.
- Observar e informar de los movimientos de refugiados y personas desplazadas.
- Observar las reuniones y manifestaciones.
- Visitar prisiones y observar el trato dispensado a los presos.
- Hacer un seguimiento a las investigaciones en las que estén involucradas las minorías y monitorizar el resultado final.
- Asistir a las agencias de ayuda humanitaria y a los componentes de asuntos civiles.
- Ayudar a disminuir las tensiones entre diferentes grupos.
- Registrar e informar de todos los incidentes que presencien.
- Monitorizar la tranquilidad y el mantenimiento de la ley y el orden en la proximidad de los lugares destinados a las votaciones.
- Asistir en la reorganización o creación de Cuerpos de policía local.
- Asistir en la formación y entrenamiento de estos Cuerpos.

Este esquema de actuación del componente policial ha sido válido en las operaciones de paz donde se ha actuado, básicamente, como observador policial y por tanto no se ha dispuesto de capacidad para imponer el manteni-

miento de la ley y el orden en el territorio donde se ha desarrollado la operación. En este entorno se puede afirmar que las principales características que reúne el área policial de una operación son:

- Su composición es de tipo multinacional, con diferentes países que aportan contingentes, esto supone unas especiales connotaciones de tipo cultural que es necesario tener en cuenta.
- Sus miembros no disponen de poder ejecutivo, éste corresponde a la Policía Local del País en cuestión, por tanto no se puede asumir funciones policiales de mantenimiento de la ley y el orden sino controlar y asesorar la actuación de la Policía Local en el cumplimiento de sus tareas.
- Al no disponer de poder ejecutivo, esta integrada por personal que desempeñan sus actividades sin armas.
- El área policial dispone de una propia e independiente cadena de mando dentro de la estructura de la operación, por tanto el Jefe del Área policial informa directamente al Jefe de la Operación de Paz (Representante Especial del Secretario General de la ONU).

LAS OPERACIONES DE IMPOSICION DE LA PAZ. EL PODER EJECUTIVO

Las especiales características y circunstancias que han concurrido en conflictos de especiales características, como el de Kosovo, han producido un cambio significativo en la ejecución de las operaciones de paz.

Después de una imposición de la paz o de un grave conflicto de enfrentamiento civil se puede desembocar, como sucedió en Kosovo, en un escenario donde no existe una administración del propio país que controle el territorio, el problema se agrava al desaparecer también todas las instituciones del Estado como es el caso de la Policía, la Justicia, el sistema penitenciario, las administraciones locales, etc. En este entorno es necesario que las Naciones Unidas asuman interinamente la administración del territorio hasta que después de un periodo transitorio se pueda regenerar el

aparato administrativo y se pueda dotar de nuevas instituciones al territorio en cuestión.

Evidentemente toda Administración necesita de un Cuerpo Policial que proporcione un entorno de seguridad civil y haga mantener el orden y la legalidad vigente. En estos caso el componente policial se convierte en un Cuerpo Policial con *poder ejecutivo* que tiene que desarrollar las funciones policiales tradicionales en cualquier Estado.

La actuación con poder ejecutivo realizando el patrullaje, la recogida de denuncias, la prevención del delito, la investigación de delitos, la detención de infractores y resto de las actividades policiales hace conveniente que, en estas circunstancias, sea necesario llevar armas.

Esta situación, muy diferente a la normalmente conocida en la generalidad de las operaciones de paz, durará hasta que el territorio en cuestión disponga de su propio y adecuado Cuerpo Policial, en esos momentos el componente policial pasará a realizar las tradicionales funciones de control y asesoramiento de la actuación de la Policía del territorio.

Este escenario de Kosovo que posteriormente se ha repetido en Timor hace también necesario la creación, por parte del componente policial, de un nuevo Cuerpo Policial que se haga cargo de las actividades policiales en el territorio. Para ello habrá que organizarlo, formarlo y dotarlo de medios e infraestructuras.

El componente policial y militar en la imposición de la paz

La estructura de una operación de paz activada por Naciones Unidas en ocasiones anteriores, y como norma general, había consistido en una serie de componentes, entre los que se encontraba el policial y el militar, todos ellos bajo la dependencia del Representante Especial del Secretario General, figura política de prestigio que encabezaba la misión en nombre del Secretario General de las Naciones Unidas.

En operaciones de imposición de la paz, como en Kosovo y Timor, se produce una diferencia cualitativa, al marcarse dos partes perfectamente diferenciadas dentro de la llamada "presencia internacional":

- La primera de ellas es la conocida como presencia internacional de seguridad, que está constituida por las fuerzas militares que se sitúan bajo la dependencia del Comandante de estas fuerzas; estas fuerzas pueden actuar a través del control de acuerdos regionales como la OTAN (en Kosovo), aunque estén bajo el paraguas y mandato de las Naciones Unidas.
- La segunda la constituye la presencia internacional civil, encabezada por el Representante Especial del Secretario General, dentro de esta parte civil se sitúa la Policía Internacional de Naciones Unidas (componente policial), bajo el mando de un "Comisionado de Policía".

Esta situación provoca que la cooperación y coordinación que, es básica entre los componentes de cualquier operación de paz, sea mucho más necesaria en este tipo de operaciones en la que la separación entre el componente militar y el resto es más acusada. En este ámbito la existencia de un Cuerpo Policial de naturaleza militar como la Guardia Civil, que puede actuar en ambas partes es de gran utilidad para asegurar los mecanismos de coordinación entre las fuerzas militares y el componente policial de la parte civil.

La transición entre los componentes militar y policial

Independientemente de la más diáfana separación entre el componente militar y el resto de la misión, en escenarios como el producido en Kosovo ha acontecido también un hecho característico desde el punto de vista operativo. En un territorio donde no existe una estructura administrativa ni instituciones locales que puedan controlar con garantías la seguridad y el cumplimiento de la ley y el orden, son las fuerzas militares (componente militar) las que en una fase inicial garantizarán la seguridad pública y el mantenimiento de la ley y el orden hasta que la parte civil de la misión (con su Policía Internacional) pueda asumir la responsabilidad de esta tarea.

Las razones para adoptar esta clase de operativo las podemos encontrar en que en una primera fase, donde asegurar un entorno de seguridad en un territorio altamente conflictivo

y con graves problemas de inestabilidad se convierte en un periodo muy crítico, se necesitan fuerzas con la capacidad operativa suficiente tanto en medios disuasorios adecuados, logística autosuficiente y alto nivel de organización. Estas características sólo las reúnen las Unidades militares y sobre todo cuando se trata de Unidades pertenecientes a Organizaciones (como es la OTAN) que disponen de procedimientos y doctrina de empleo comunes, medios similares y están acostumbrados a una actuación conjunta en marcos multinacionales, estas circunstancias las hacen ser mucho más operativas y eficaces que la simple mezcla o superposición de Unidades de diferentes países sin nexos en común.

Se prevé, pues, una fase inicial en la que las fuerzas militares proporcionarían la seguridad pública y funciones básicas de mantenimiento de la ley y el orden, para que posteriormente y a través de un proceso gradual se produzca la transferencia de responsabilidad hacia la presencia internacional civil con su Policía Internacional.

Durante esta fase inicial y periodo transitorio se articula un enlace con miembros de la Policía Internacional (componente policial) para que asesoren y asistan a las fuerzas militares en el mantenimiento de la ley, el orden y la seguridad pública.

En este esquema novedoso y característico desde el punto de vista operativo de operaciones de paz de connotaciones similares a la de Kosovo, Cuerpos policiales como la Guardia Civil pueden revelarse especialmente idóneos para asegurar la transferencia de responsabilidad de las fuerzas militares a las civiles de tal forma que el cambio no sea brusco y no se produzcan fracturas en la continuidad de las operaciones. Asimismo la función de asesoramiento y asistencia a las fuerzas militares en el desempeño de actividades relacionadas con el mantenimiento de la ley y el orden, puede ser ejecutada de una forma más coordinada por Cuerpos Policiales de naturaleza militar al disponer de comunidad de ideas y de mayores lazos y nexos de unión que los Cuerpos Policiales de naturaleza civil.

Dificultades en la realización del poder ejecutivo

La aparición de este tipo de operaciones de paz en las que se desempeña "poder ejecutivo" es reciente, pero ya se ha incluido en el informe de abril del 2000 del DPKO mencionado en apartados anteriores, por tanto actualmente cuando se hace referencia a un operativo se diferencia claramente si se lleva a cabo con o sin poder ejecutivo. Hasta las operaciones en Kosovo y Timor el componente policial no había dispuesto de estas prerrogativas y, por tanto, se entendía intrínsecamente que su actuación se realizaba en calidad de observador. Esta nueva faceta presenta, sobre todo en estas primeras experiencias, un elevado número de dificultades para ejecutar el mandato recibido. De entre ellas las más importantes son:

1. La primera dificultad que encontramos, es la que se presenta de forma genérica y derivada del hecho inherente de tener que ejercer el poder ejecutivo y las actividades policiales en un territorio no nacional, y dirigido a personas que no son del propio país. Esta situación genera varios puntos conflictivos, entre los que se pueden destacar:

- El grado de aceptación de la población a la presencia en su territorio de componentes de fuerzas policiales de otros países que ejercen el poder, en cuanto a imponer la legalidad vigente. Esta situación que, en situaciones normales en cualquier país provoca un, hasta cierto punto, lógico rechazo a quien detenta el poder, puede revestir en estos conflictos connotaciones de "afirmación patriótica" frente a las fuerzas de otros países.
- Circunstancias derivadas del "choque cultural", en cuanto a la procedencia de contingentes de determinadas zonas del mundo, que pueden no ser bien vistos por la población del territorio. Este rechazo puede estar derivado por cuestiones de diferencias acusadas en cuanto a: creencias religiosas, etnias, animadversión histórica de determinados pueblos contra otros, diferencias culturales, etc.
- Las diferencias idiomáticas entre los naturales del territorio y las fuerzas de la

Policía Internacional (inglés como idioma común) hacen necesario el uso de intérpretes locales, lo cual dificulta en gran medida el desempeño de la actividad policial.

2. Legalidad vigente. En algunos conflictos existe dificultad en identificar cual es el marco legal a aplicar en el territorio, ya que en algunas ocasiones (como es el caso de Kosovo) la legalidad anterior al conflicto está relacionada con un País frente al cual existe un rechazo frontal.

3. Sistema Judicial. La desaparición de la estructura administrativa y legal del territorio, tiene como una de sus consecuencias que el sistema judicial no existe y por tanto un elemento fundamental que incide en el concepto global de "seguridad" no está presente. Esto provoca grandes dificultades en el desarrollo de los procesos legales al tener que ejercer esta función jueces internacionales, o en algunos casos personal del propio territorio de forma provisional, lo cual provoca fuertes distorsiones en la aplicación de la ley, con claras discriminaciones hacia los componentes de las minorías étnicas presentes en el territorio. Asimismo se presentan dificultades a la hora de definir la relación entre la Policía Internacional y los jueces locales.

4. Sistema Penitenciario. Parecida problemática se presenta en este punto, al no estar definido el sistema de control de los detenidos. Esto provoca, sobre todo en las fases iniciales de la operación, graves dificultades para disponer de una sistemática clara de los procedimientos a seguir con los detenidos, en cuanto a centros de detención, plazos y condiciones de la detención y su control.

5. Esquema operativo. La confluencia en el mismo territorio de contingentes de una gran variedad de países, hacen coincidir posteriormente en una misma Estación Policial miembros de diferentes países del mundo, encontrándonos con una amalgama con distinta idiosincrasia y cultura, con diferentes métodos de actuación, distinta formación y desigual preparación profesional. Estas circunstancias no configuran el mejor elemento operativo para desarrollar con eficacia la labor policial, sobre todo cuando se trata de realizar funciones con poder ejecutivo.

Este aspecto novedoso de la realización de operaciones de paz con componente policial que disponen de "poder ejecutivo" está suponiendo un gran reto, no exento de dificultades como las que se han apuntado anteriormente, y en el cual las Naciones Unidas están adquiriendo nuevas experiencias en las últimas misiones (Kosovo y Timor) que servirán para diseñar procedimientos operativos que sean utilizados para encauzar mejor futuras operaciones con estas connotaciones. Especial incidencia tendrá el conocimiento de las tradiciones y cultura existente en el territorio para respetar, en la medida de lo posible y dentro de la legalidad, la idiosincrasia de la población.

EL COMPONENTE POLICIAL EN EL FUTURO

Tradicionalmente y de una forma general el componente policial, desde su aparición, había actuado sin poder ejecutivo, ejerciendo funciones de control y asistencia a los Cuerpos de Policía Local, las características de esta actuación eran sobre todo:

- No disponer de poder ejecutivo para ejercer el cumplimiento del orden y la ley en el territorio donde se desarrollaba la operación.
- No portar armas.
- Los cuatro tipos de mandatos bajo los cuales puede operar el componente policial en un área de operaciones se pueden agrupar en:
 - Controlar, asesorar y tutelar la actuación de la Policía Local.
 - Entrenar a esta Policía Local.
 - Reformar y reestructurar un Cuerpo Policial ya existente.
 - Establecer un nuevo Cuerpo Policial.

Recientemente (a partir de Kosovo) se han presentado operaciones de paz en las que se

ha autorizado al componente policial a actuar con poder ejecutivo. Las circunstancias que pueden dar lugar a que Naciones Unidas autorice este tipo de operaciones pueden ser:

- Cuando las propias Naciones Unidas tienen que asumir la administración de forma interina, por no existir ninguna en el territorio.
- Cuando no exista sistema judicial o Cuerpos Policiales en el territorio.
- Cuando los existentes no son capaces de mantener un entorno de seguridad y orden y no pueden proteger los derechos humanos de la población local.

Las características de este tipo de operaciones son las siguientes:

- Al disponer de poder ejecutivo, los miembros del componente policial podrán llevar armas.
- Las funciones a desarrollar son todas las relacionadas con el cumplimiento de la legalidad vigente, desde la prevención del crimen, pasando por la investigación de los delitos hasta la detención de los delincuentes.
- Para el desarrollo de las funciones anteriores se necesitarán de los Países contribuyentes contingentes de policía que posteriormente actuarán en destinos a título individual, como también de unidades encuadradas y equipadas procedentes de un único País que tendrán que afrontar, entre otras funciones, la actuación ante desórdenes públicos y control de masas.

Por tanto se puede concluir que en un futuro cuando se active una operación de paz que incluya un componente policial será de gran importancia la consideración de si dispone o no de poder ejecutivo, ya que las connotaciones añadidas a este carácter hacen cambiar radicalmente la actuación del componente.

FUNCIONES MILITARES DE LA GUARDIA CIVIL EN LAS OPERACIONES DE PAZ

JESUS NARCISO NUÑEZ CALVO
Comandante de la Guardia Civil

INTRODUCCION

La cada vez más activa presencia de España en los más variados foros internacionales viene suponiendo tanto unas mayores cuotas de participación como de responsabilidad, siendo el de la Paz y la Seguridad uno de los más importantes. Los continuos acuerdos y compromisos contraídos en el seno de la ONU, la OTAN, la UEO, la OSCE, etc., constituyen un buen ejemplo de ello.

Esto conlleva que en muchas ocasiones, y al objeto de contribuir activamente a garantizar la Paz y la Seguridad internacional, sea necesaria la proyección fuera del territorio nacional, de contingentes militares o policiales, que junto a los de otras naciones comprometidas con la causa, se encarguen de materializar sobre el teatro/zona de operaciones, las misiones de carácter militar o civil que específicamente les han sido asignadas.

En las operaciones de paz que exijan la participación del componente militar, debe corresponder su liderazgo a las Fuerzas Armadas, que poseen la doctrina y los recursos humanos y materiales adecuados para su eficaz cumplimiento. Sin embargo, tal y como se apreciará a lo largo del presente trabajo, existe un campo específico de acción en el que el Cuerpo de la Guardia Civil puede ejercer y de hecho viene ejerciendo desde 1996, una serie de importantísimas funciones que contribuyen al éxito de la propia misión.

La naturaleza militar del propio Instituto y la misma condición de quienes lo integran, proporcionan junto a su específica y especializada formación, un elemento esencial del que las Fuerzas Armadas adolecen y precisamente más necesitan cuando se encuentran ejerciendo su misión fuera del territorio nacional.

La rica y fecunda Historia del Cuerpo está llena de gloriosas páginas en las que los Guardias Civiles de muy diferentes etapas han ejercido eficazmente sus funciones militares, bien encuadradas en grandes unidades del Ejército, bien en apoyo de éstas e incluso independientemente de las mismas. Testigos de ello no ha sido sólo nuestra Patria sino los territorios de Portugal, Marruecos, Cuba, Puerto Rico, Filipinas, Rusia, Guinea y más recientemente Bosnia-Herzegovina y Kosovo, en la antigua Yugoslavia.

ANTECEDENTES

La Guardia Civil ya estuvo a punto de participar por primera vez, en el mes de abril de 1934, en una misión derivada de un proceso de paz, con ocasión del plebiscito del Sarre para decidir si se reintegraba a Alemania. La Sociedad de Naciones, organismo internacional encargado de preparar la celebración de los comicios, invitó al gobierno español para que enviara fuerzas de la Guardia Civil con el fin de que contribuyeran a velar por el orden público durante el evento. Finalmente, al no considerarse necesario, no llegó a desplegarse el contingente previsto.

Sería a principios de 1996, como consecuencia de la operación de paz denominada "IFOR", en Bosnia-Herzegovina, cuando el Instituto ejercería funciones militares por primera vez en el marco de una operación de esa naturaleza.

Anteriormente y aunque no se produjera precisamente en el marco de una operación de paz, no puede dejar de mencionarse, a efectos de doctrina y enseñanza, la primera actuación expresa de policía militar por la Guardia Civil, con diversas unidades que prestaron su servicio en apoyo de la llamada División Española de Voluntarios que participó encuadrada en el Ejército alemán durante la segunda Guerra Mundial.

El contingente de la Guardia Civil formó parte de las diferentes organizaciones de policía militar alemanas y además de portar sus uniformes y distintivos, desarrolló en muchas ocasiones los mismos procedimientos y funciones. Cuando en 1941 se decidió por el gobierno español la participación de una

División de voluntarios en el frente del Este para luchar contra Rusia, se formó una comisión del Ministerio del Ejército, desde donde se cursaron las oportunas instrucciones para la organización de los correspondientes regimientos de infantería y demás unidades de apoyo, determinándose entre éstas, las pertenecientes al Instituto.

Los sucesivos contingentes de la Guardia Civil integrados en esa División, que llegaron a sumar casi 400 hombres, constituyeron un claro ejemplo de la capacidad del Cuerpo para asumir funciones de policía militar en tiempos de campaña, debiendo extraerse de todo ello una constructiva enseñanza que sea aplicable en una operación de paz. De hecho los ejércitos de todos los países utilizan su propia experiencia bélica o de terceros para afrontar situaciones similares.

Conocer todos los antecedentes posibles sobre el empleo de unidades del Cuerpo como policía militar dentro y fuera del territorio nacional debe servir para elaborar una necesaria doctrina de empleo que permita su aplicación práctica y eficaz. Hay que tener presente que las principales funciones de policía militar que más adelante se detallaran son muy similares tanto en tiempo de guerra como de paz así como que las operaciones de paz suelen desarrollarse en un contexto bélico o potbélico.

Afortunadamente, y las recientes experiencias así lo acreditan, las actividades que el Cuerpo puede asumir fuera del territorio nacional como policía militar u otras también de carácter militar, son y previsiblemente así lo seguirán siendo sólo en el marco de las operaciones de paz.

LAS FUNCIONES MILITARES DE CARACTER POLICIAL

Una vez dictado el correspondiente mandato o resolución de la ONU, la entrada, permanencia y actuación de tropas internacionales (Estados Emisores), en los países necesitados de garantizar tanto su propia paz y seguridad como en los de su entorno (Estados Receptores), suelen estar reguladas por los denominados "Acuerdos del Estado de la

Fuerza" y consiguientes acuerdos suplementarios que lo desarrollan o complementan.

Entre estos están los llamados "Memorándum de Entendimiento", en donde se establecen el procedimiento y la normativa específica a aplicar para el desarrollo de los Acuerdos con cada nación implicada. En ellos se regulan las más variadas cuestiones y, respecto a lo que al presente trabajo interesa, la jurisdicción criminal y disciplinaria, incluyendo las reglas de arresto, búsqueda y detención, determinando las responsabilidades de cada Estado emisor y receptor, así como los protocolos concretos a seguir.

Dichos documentos revisten una gran importancia ya que constituyen el marco legal que desarrolla la capacidad, potestad y responsabilidad de ambos Estados o el conjunto de ellos sobre las actuaciones realizadas por o contra sus miembros en el teatro de operaciones. Con carácter general, suele especificarse que es de aplicación a los integrantes de una Fuerza multinacional, la legislación de cada uno de sus países de procedencia.

Llegados a este punto es necesario recordar que toda Unidad militar, en proporción racional a su entidad, misión, área de responsabilidad y otras circunstancias, necesita tanto en tiempo de paz como de guerra, que determinado personal desempeñe, entre otras, funciones específicas de control, seguridad y orden. Es decir, de carácter policial o lo que sería más correcto, de policía militar.

Las misiones realizadas fuera del territorio nacional durante una operación de paz, exigen integrar en los contingentes militares unos elementos específicos y especializados para ejercer eficazmente las funciones mencionadas en el párrafo anterior.

Generalmente los contingentes militares de los Estados Emisores suelen utilizar para ello uno de los tres modelos siguientes: una policía militar propia e integrada en su misma estructura y organización militar; una fuerza militar a la que se habilita y asignan circunstancialmente dichas funciones; y por último una fuerza policial, de naturaleza militar, que habitualmente ya desarrolla esas funciones en el ámbito civil de su territorio nacional. Estos modelos, pueden llegar en ocasiones a combinarse entre sí dentro de un mismo contingente nacional o multinacional.

Sea cual fuere el modelo adoptado, puro o mixto, la presencia del elemento policial de carácter militar viene siendo considerado doctrinalmente como imprescindible en cualquier contingente que participe en una operación de paz, ya que además debe tenerse en cuenta que al encontrarse en el extranjero no puede contar con el apoyo y cobertura habitual que le prestan las Fuerzas de Seguridad y Orden Público en su territorio nacional.

Los Acuerdos y Memorándum específicos en la materia, exigen a las fuerzas internacionales asumir y ejecutar, entre otras, determinadas funciones de carácter marcadamente policial, que requieren una cualificada formación y especialización. Asimismo deberán en muchas ocasiones establecer los oportunos contactos y trabajar coordinadamente con las fuerzas policiales, civiles y militares, del Estado Receptor.

Tal y como se verá seguidamente, en las operaciones de paz que participen unidades de las Fuerzas Armadas españolas, es el Cuerpo de la Guardia Civil, tanto por su naturaleza militar como por la especial preparación de sus componentes, el más adecuado para ejercer eficazmente las citadas funciones de policía militar.

Una vez que se ha sentado la necesidad genérica de contar en los contingentes militares, con elementos de carácter policial, resulta interesante conocer, aunque brevemente por razones de espacio, algunos de los parámetros concretos establecidos para ellos por la ONU y la OTAN, en su condición de responsables de las principales operaciones de paz que se han llevado o se siguen llevando a cabo. También es interesante conocer el modelo actual que tienen nuestras Fuerzas Armadas.

La Policía Militar de la ONU

Las Fuerzas Armadas de cualquiera de los países que participen en una operación de paz organizada por la ONU pueden hacerlo, en función de las necesidades que se requieran y los compromisos adquiridos por sus respectivos gobiernos, mediante el envío de Observadores Militares o de Tropas.

En este último caso, se recomienda que las mismas, deben ir acompañadas de las correspondientes Unidades de Policía Militar para

desarrollar las misiones propias de su naturaleza y aquellas otras de carácter específico que requiera la singularidad de la operación en la que se participe. Conforme a la doctrina ONU, los contingentes militares deben contar, básicamente, con dos tipos específicos de unidades de policía militar.

Por un lado aquellas que dependan del Cuartel General de la Fuerza de la ONU y que suelen estar formadas por miembros de las policías militares de los países participantes que han sido designados a tal efecto, constituyendo en muchas ocasiones una unidad multinacional. Su incorporación puede producirse tanto de forma individual, en base a las características y perfil profesional del designado, como por unidades tipo pelotón, sección o compañía.

Por otro lado están las pertenecientes a los contingentes nacionales. Su entidad normalmente suele ser tipo pelotón, sección o compañía, y va generalmente en proporción racional al tipo de unidad militar orgánica o táctica en que se encuentre encuadrada. La doctrina ONU, recomienda en estos casos que la proporción de sus miembros debe ser al menos a razón de 1 policía militar por cada 100 integrantes del contingente nacional.

También establece la consideración de que para llevar a cabo las funciones de carácter policial en su área de responsabilidad de la manera más apropiada, y para respetar la cadena de mando de cada unidad de policía militar configurada conforme a la doctrina ONU, no debe haber más de 1 oficial por cada 10 miembros de la misma.

Dichas recomendaciones se dictan para intentar establecer una unidad de criterio y organización de policía militar entre los diferentes contingentes, ya que al pertenecer a países diversos, con doctrinas diferentes, suelen tener estructuras militares no homogéneas.

Con carácter general, las principales misiones de las unidades de policía militar en una operación de paz liderada por la ONU son:

- Apoyar y vigilar el cumplimiento de las normas, órdenes e instrucciones que se dicten por el mando de la Operación.
- Mantener el enlace con la policía civil en el área de la Operación.

- Investigar los incidentes graves, faltas o delitos. En caso necesario pueden contar con el apoyo del Grupo de Investigación Especial de la compañía de policía militar que existe en el cuartel general.
- Control del tráfico e investigación de accidentes de circulación en los que estén implicados vehículos o personal de la ONU.

Dado que el personal que integre ese elemento policial, va a desarrollar unas funciones de especial relevancia y responsabilidad, la ONU ha considerado una serie de características y requisitos que constituyen el perfil a seleccionar, el cual está constituido por las siguientes condiciones:

- Ser un profesional de la Policía Militar, debiendo haber recibido entrenamiento e instrucción en control del tráfico, investigación criminal, manejo de armas de fuego y técnicas de detención e interrogatorio.
- Dominio del idioma oficial de la Operación. La doctrina de la ONU considera que al menos el 50 por ciento de los miembros de una unidad de policía militar debe ser capaz de hablar, leer y escribir el idioma oficial requerido. Este requisito que no se exige en tal proporción al resto de los integrantes militares de los contingentes nacionales, se debe precisamente a la importancia y frecuencia de los contactos que se mantienen con otros colectivos locales y multinacionales.
- Estar en posesión del permiso de conducción de vehículos. Este requisito tiene una gran importancia ya que en muchos países no todos los miembros de su policía militar tienen la correspondiente licencia. Por la naturaleza de su trabajo es necesario que todos estén capacitados para conducir vehículos ligeros y camiones con transmisión estándar.

Policía Militar de la OTAN

Si bien la doctrina ONU está diseñada bajo unos parámetros muy generales que facilitan ser cumplidos casi por cualquiera de los países del mundo que participan en una operación de paz, la doctrina OTAN, como conse-

cuencia directa de su naturaleza y estructura, es mucho más detallada y concreta. No obstante, dado su carácter multinacional, todavía presenta importantes lagunas y es susceptible de mejorar.

La política general de la ONU evita por todos los medios dictar normas muy cualificadas y restrictivas prefiriendo establecer en la mayoría de los casos recomendaciones. De esta forma se evita que por la existencia de unos requisitos muy complejos o técnicos, terceros países que no sean desarrollados, puedan ser o sentirse marginados de participar en las operaciones de paz, así como para facilitar un amplio margen de maniobra a cada nación participante dentro de un contexto general.

En cambio la OTAN conforma y unifica su doctrina de empleo en una serie de documentos denominados "Acuerdos de Normalización" que son promulgados por el Presidente de la Agencia Militar de Normalización, cuya autoridad se la confiere el Comité Militar de la OTAN. En su doctrina existen varios Acuerdos que son de gran interés y utilidad para una unidad de policía militar.

En ellos se definen las líneas y procedimientos de actuación, organización, uso, etc. de la materia que sea objeto así como se fijan unas condiciones o requisitos mínimos que deben ser cumplidos por todos los países integrantes de la OTAN. Normalmente se elaboran posteriormente los denominados "Manuales OTAN" que los desarrollan y todas las naciones que forman parte de la Alianza y los han ratificado deben hacer siempre referencia a ellos en sus textos legales (órdenes, manuales e instrucciones).

Así por ejemplo los Acuerdos de mayor interés para las funciones policiales de carácter militar son:

- Número 2002 "Señales de peligro en la marcación de zonas contaminadas o peligrosas".
- Número 2010 "Signos militares para marcación del terreno".
- Número 2019 "Símbolos militares de sistemas base de terreno".
- Número 2025 "Marcaje básico de rutas de tráfico militar".
- Número 2027 "Marcaje de vehículos militares".

- Número 2044 "Procedimiento de trato de prisioneros de guerra".
- Número 2067 "Control y retorno de desplazados".
- Número 2084 "Tratamiento e informe de personal enemigo, equipo y documentación capturado".
- Número 2085 "Policía Militar Combinada de la OTAN".
- Número 2154 "Normas para el movimiento de vehículos militares".
- Número 2159 "Identificación de control de movimiento y control de tráfico de personas y agencias".
- Número 2174 "Red de rutas y carreteras militares".
- Número 2889 "Marcaje de zonas peligrosas y rutas a través de ellas"; etc.

No obstante todavía falta elaborar, entre otros, un Acuerdo que defina claramente, al menos respecto a las operaciones paz, las funciones específicas de la policía militar así como la cadena de mando de carácter funcional multinacional. En dicho documento debería también concretarse la jurisdicción de la policía militar de cada contingente y muy especialmente la capacidad legal en su área de responsabilidad respecto a componentes de los contingentes de otras nacionalidades.

Una de las principales asignaturas pendientes de la policía militar de la OTAN es unificar su doctrina de empleo y uso. La disparidad de criterios entre los distintos países que la componen ha quedado patente en las actuales operaciones de Bosnia-Herzegovina y Kosovo.

Desde la incorporación de la Guardia Civil a las misiones militares de la OTAN se la viene perfilando y presentando, en diversos foros, tal y como se acreditará más adelante, como el modelo ideal de policía militar en las operaciones de paz, incluso por delante de la Gendarmería francesa o los Carabineros italianos.

En el marco de una operación de paz, conforme a la doctrina OTAN en la materia, las misiones de carácter general se pueden dividir en tres áreas principales de trabajo o responsabilidad:

- De Circulación: Control y vigilancia del tráfico militar, apoyo al movimiento, reconocimiento y señalización de rutas, etc.
- De Seguridad: Protección de autoridades, control de seguridad de los accesos a los cuarteles generales, control de zonas evacuadas por los militares contendientes, control de desplazados y refugiados, protección de la población civil en zonas que la policía local no pueda, etc.
- De Apoyo y Asuntos Legales: Investigación de faltas y delitos cometidos por o contra miembros de la operación de paz, elaborar informes y atestados, investigación de crímenes de guerra, elaboración de listas de prisioneros de guerra, etc.

La OTAN proyecta su acción militar terrestre en Europa a través del Cuerpo de Ejército de Reacción Rápida del Mando Aliado en Europa, que normalmente está formado entre tres y cinco divisiones que las naciones de la Alianza ponen bajo mando de la misma, pudiendo en alguno de sus casos estar integrado por brigadas o batallones multinacionales.

Ese Cuerpo de Ejército dispone de su propia policía militar que habitualmente tiene entidad de batallón y que está formado por la contribución de las naciones a las operaciones cuando se les requiere para ello. Su entidad puede variar en función de la demarcación a cubrir y la composición de las fuerzas intervinientes. El batallón opera en el área de responsabilidad del Cuerpo de Ejército y aporta el apoyo necesario a las unidades de policía militar de los contingentes nacionales.

La organización del batallón desde el punto de vista operativo es la siguiente:

- Mando y Plana Mayor formada por las tres secciones siguientes: Operaciones (actuaciones previstas a 24/48 horas), Planes (actuaciones previstas a un plazo de tiempo superior) y Operaciones Especiales (actuaciones que requieren la participación de especialistas).
- Una compañía de policía militar del cuartel general encargada de protección y seguridad así como de prestar el apoyo en aquellos cometidos que se le asignen.
- Un número variable de compañías de policía militar (de 2 a 6). El número de estas,

viene determinado por la naturaleza de la misión y las tropas ofertadas por las naciones.

- Una compañía de operaciones especiales. Dicha unidad está formada al menos por dos secciones: la Sección Especial de Investigaciones (Policía Judicial Militar) y la Sección de Protección de autoridades.

La Policía Militar en las Fuerzas Armadas españolas

Una vez que se han expuesto las directrices básicas de la Policía Militar de la ONU y la OTAN, se hace necesario conocer cual es el modelo que ofrecen actualmente nuestras Fuerzas Armadas, significándose que actualmente sigue siendo una de sus grandes asignaturas pendientes que ha estado y sigue estando en estudio, guardando alguno de los modelos objeto del mismo una directa e íntima relación con la Guardia Civil.

Mencionar sólo como ejemplo de que no se trata de una cuestión novedosa, que ya en 1960, por una orden de 14 de septiembre, dimanante de la Presidencia de Gobierno, se constituyó en el Alto Estado Mayor una comisión interministerial para la creación del Servicio de Policía Militar de las Fuerzas Armadas. Por razones que se ignoran, aún a pesar de haber sido interesadas formalmente al Ministerio de Defensa con ocasión de un estudio realizado por el autor del presente trabajo, no llegó a crearse.

La organización, funciones, dependencia y empleo actual de las Unidades de la Policía Militar, Naval y Aérea están recogidas en los Títulos XVIII, XX y XIX de las Reales Ordenanzas del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, respectivamente.

Con carácter general las misiones de la Policía Militar, Naval y Aérea, que se contemplan en su articulado, son las siguientes:

- Vigilancia, custodia y regulación de transportes y convoyes militares.
- Protección de autoridades e instalaciones.
- Identificación de personal y vehículos militares.
- Custodia y conducción de prisioneros, presos y arrestados.

- Cometidos de seguridad en prisiones militares.
- Auxilio de jueces y tribunales militares, pudiendo practicar detenciones, con arreglo a lo dispuesto en las leyes procesales militares y demás disposiciones de aplicación.
- Montar la guardia de prevención, totalmente o sólo para cometidos que exijan una especial preparación en bases y acuartelamientos.
- Montar la Guardia Interior, cuando exista.
- Control de la circulación dentro de los recintos militares y otros análogos que se les encomienden.
- Velar por el orden, comportamiento y estado de policía del personal de tropa que estando fuera de los recintos militares, no se halle bajo control directo de un oficial o suboficial.

Conforme a lo dispuesto en los mencionadas textos, en el ejercicio de sus funciones, los miembros de la Policía Militar, Naval y Aérea tienen el carácter de agentes de la autoridad. Asimismo también se hace constar que cuando por la indole del servicio que presten, porten armas de guerra, tendrán el carácter de fuerza armada. Estas cuestiones son muy importantes y no exentas de polémica.

En las Reales Ordenanzas se define el perfil del policía militar, naval o aéreo. Dicho agente, debe ser especialmente seleccionado e instruido para el desempeño de sus competencias específicas. En todo momento, se le exigirán aquellas condiciones que le cualifiquen para su misión, a la que deberá estar exclusivamente dedicado. Actualmente, en su mayoría, son profesionales.

También se hace constar expresamente que quien preste tal servicio, habrá de ser firme sin violencia, prudente sin debilidad, tendrá presente que sus principales armas son la persuasión y la entereza moral y sólo hará uso de la fuerza cuando sea necesario.

Esto se trata realmente de todo un compendio de los artículos 6 y 7 del todavía vigente Reglamento para el Servicio del Cuerpo de la Guardia Civil, no siendo estos los únicos paralelismos que se pueden observar. Llama la atención, y no por pura casualidad, que la normativa sobre el modelo de comportamiento de

los policías militares de los tres Ejércitos, se haya inspirado en los textos del Instituto.

La "Doctrina del Empleo Táctico y Logístico de las Armas y Servicios", editada por el Estado Mayor del Ejército definía en su punto 5.6.3.6 los cometidos del Servicio de Policía Militar. Aunque fue sustituida en 1996 por la nueva "Doctrina del Empleo de la Fuerza Terrestre", podemos considerarla en cuanto a esta materia se refiere como de plena vigencia.

Según se establecía en ella, corresponde a ese Servicio de Policía Militar, *"vigilar y exigir el cumplimiento de las leyes, reglamentos y órdenes vigentes en el territorio de operaciones, lo que incluye vigilancia y represión del espionaje, vigilancia de las comunicaciones y de la circulación en general, control del tráfico, busca y captura de desertores y delincuentes, colaboración en misiones de información y contra información de carácter general, escolta y custodia de prisioneros e internados, recogidas de dispersados y desorientados y custodia y protección de instalaciones diversas"*.

Actualmente existen grupos de trabajo que están estudiando un nuevo modelo de policía militar, barajándose principalmente dos modelos. Uno es el de carácter puro, es decir, un cuerpo específico e integral compuesto dentro de la misma organización militar por personal seleccionado de las Fuerzas Armadas. El otro, de carácter mixto, que estaría formado por dos componentes: el genérico, que sería desempeñado por componentes de las Fuerzas Armadas, y el específico, que sería asumido por especialistas de la Guardia Civil.

La disminución de recursos humanos que vienen sufriendo las Fuerzas Armadas y el ahorro de costes que supondría no realizar la formación de especialistas, parece inclinar la balanza hacia el segundo modelo. No obstante debe decirse que se tratan de estudios que llevan a cabo grupos de trabajo de las Fuerzas Armadas, en los que no participa ningún representante de la Guardia Civil.

La Policía Militar en las Operaciones de Paz

Respecto a la necesidad de contar con una Policía Militar en el marco de las operaciones de paz, resulta muy ilustrativo el Informe del

Coronel Jefe de la Agrupación Táctica "Alcalá", emitido tras la Operación "Provide Confort", acontecida en 1991, de ayuda humanitaria en Kurdistán, en referencia a la Policía Militar: *"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"*.

Igual de interesante y premonitorio sería el trabajo "Organización de un contingente para misiones de paz", publicado en 1994 en la revista oficial del Ejército por Cesar Muro Benayas, quien dos años después, durante la operación "IFOR", en Bosnia-Herzegovina, sería el jefe del estado mayor de la primera brigada española que contaría entre sus filas con una unidad de la Guardia Civil, entidad sección, ejerciendo funciones específicas de Policía Militar: *"Se considera suficiente disponer de una sección encuadrada en la compañía de plana mayor de la Agrupación. Además de sus cometidos clásicos de seguridad y control de tráfico debe tener aptitud para realizar atestados y mantener relaciones con la policía local"*. No hace falta hacer un gran esfuerzo mental para adivinar en quien estaba verdaderamente pensando.

Asimismo en las "Orientaciones de Operaciones de Mantenimiento de la Paz", publicadas también en 1994 por el Ejército de Tierra, se contempla la presencia de "Elementos de Policía Militar" en la organización genérica de una Agrupación Táctica Tipo. De hecho se expone que *"Generalmente será necesario contar con una unidad tipo sección reforzada. Sus cometidos serán los normales de este tipo de unidades: escolta de autoridades, seguridad de puestos de mando, control de tráfico, atestados, relación con la policía local, etc. Las tareas específicas que exigen estos cometidos, hacen necesario que las unidades de la policía militar que se empleen tengan el mayor grado de profesionalidad posible. Cuando no se disponga de policía militar profesional, deberá darse al personal que se utilice la mejor preparación que permitan las circunstancias"*.

En el "Manual de Operaciones de Paz", publicado en 1995 por el Ministerio de

Defensa, también se apuesta por contar con los servicios funcionales de la Policía Militar en operaciones de esta naturaleza.

MARCO LEGAL ACTUAL

La participación del Cuerpo de la Guardia Civil desempeñando funciones militares en las operaciones de paz debe emanar desde el propio Ministerio de Defensa, conforme a las siguientes normas legales:

- Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regula los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar. En su artículo 38 se dispone que en tiempo de paz, el Cuerpo de la Guardia Civil dependerá del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que por su naturaleza se le encomienden.
- Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. El punto 3 del artículo 7 establece que la Guardia Civil sólo tendrá consideración de fuerza armada en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que se le encomienden, de acuerdo con el ordenamiento jurídico.
En el apartado b) del artículo 9 se dispone que la Guardia Civil, es un Instituto Armado de naturaleza militar, dependiente del Ministro del Interior, en el desempeño de las funciones que dicha norma le atribuye, y del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que éste o el Gobierno le encomienden. En tiempo de guerra y durante el estado de sitio, dependerá exclusivamente del Ministro de Defensa.
El punto 3 del artículo 14 establece que el Ministro de Defensa dispondrá lo concerniente al régimen de ascensos y situaciones del personal, así como a las misiones de carácter militar que se le encomienden a la Guardia Civil.

Si bien y a pesar del tiempo transcurrido, veinte años desde la publicación de la primera norma citada y catorce años desde que lo fue la segunda!, todavía no ha visto la luz el

eterno y longevo proyecto del real decreto que definirá y regulará las misiones militares del Cuerpo de la Guardia Civil, la realidad es que el Instituto viene desempeñándolas en mayor o menor grado desde su creación en 1844.

Asimismo esa esperada norma deberá contemplar también las funciones militares a ejercer en el marco de las operaciones de paz, aunque en realidad ya las venga asumiendo desde 1996 con ocasión de su constante participación en los distintos escenarios de la antigua Yugoslavia. No obstante, su aprobación y publicación, no debe demorarse más.

Por último, mención especial merece el Reglamento Militar de la Guardia Civil que fue aprobado por el Ministro del Ejército con fecha 23 de julio de 1942 y cuyo capítulo VIII, titulado "Servicio de Campaña" regula entre los artículos 121 y 134, ambos inclusive, las misiones y funciones de las fuerzas del Cuerpo que se destinan a las grandes unidades de los ejércitos de operaciones. Aunque expresamente no lo cita se tratan de actividades propias de policía militar.

Si bien su contenido ha quedado en parte obsoleto como consecuencia de la evolución de la propia doctrina militar no deja de llamar la atención la poderosa vigencia, incluso en el marco de una operación de paz, de una buena parte de sus prevenciones.

De hecho aún sigue siendo de importancia su existencia como lo demuestra un informe elaborado en 1996 por la Asesoría Jurídica de la Dirección General del Cuerpo y la del propio Ministerio de Defensa, que se basaron en dicho Reglamento para fundamentar la potestad disciplinaria de determinados mandos de una Gran Unidad de las Fuerzas Armadas en la que estaba integrado un contingente de la Guardia Civil para cumplir precisamente funciones de policía militar en el marco de la operación de paz denominada "IFOR".

La potestad disciplinaria de los diferentes mandos del Cuerpo integrados en las unidades de policía militar está perfectamente definida en la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil y en la modificación de su artículo 30 contemplada en la disposición adicional cuarta de la Ley Orgánica 8/1998, de 2 de diciembre, del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas. Sin embargo puede surgir la duda

respecto a los otros mandos militares, ajenos al Instituto citados anteriormente. En principio podría ser de aplicación el artículo 39 de la nueva ley disciplinaria militar que da potestad sancionadora a los jefes de unidades o grupos temporales desplazados fuera del territorio nacional respecto al personal a sus ordenes.

Dado que la citada ley entró en vigor el mes de febrero de 1999 no se disponen todavía elementos suficientes de juicio. No obstante tal vez sería necesario que la ley disciplinaria del Instituto fuera adecuadamente reformada en algunos de sus artículos o apartados para contemplar dichos supuestos al objeto de garantizar una mayor seguridad jurídica y la correcta aplicación de la potestad sancionadora.

Asimismo y volviendo al contenido del reglamento militar de 1942, coincide plenamente con uno de los principales preceptos de la Convención de Ginebra sobre la obligación que tienen las fuerzas militares de asegurar el orden en aquellas zonas que controlen. Así por ejemplo en el artículo 123 se expone que esas fuerzas de la Guardia Civil tienen como uno de sus principales deberes proteger a los habitantes del país ocupado, debiendo vigilar sobre la perpetración de los delitos comunes, detener a los culpables y mantener el orden.

En el artículo 127 se dispone que al llegar a todo pueblo ocupado cuidará del orden en los puestos en que se vendan artículos de primera necesidad, vigilando que no haya alteración ni fraude en los precios, pesos y medidas. Estas circunstancias, en determinadas operaciones de paz, adquirirían una gran importancia ya que la llegada de una fuerza militar internacional a una zona económicamente precaria y sin autoridad nativa alguna, el caso de Kosovo por ejemplo, puede suponer algún tipo de desestabilización e inflación en la materia.

No obstante si se hace necesario, como ya se ha expuesto, que las funciones militares que asuma o pueda asumir el Cuerpo, queden debidamente reguladas en los textos legales pertinentes ya que la actual reglamentación basada en la normativa citada del año 1942 u otras de menor rango, que posteriormente se han ido dictando circunstancialmente, son incompletas y presentan numerosas lagunas legales y operacionales.

LA GUARDIA CIVIL COMO POLICIA MILITAR EN UNA OPERACION DE PAZ

El Cuerpo de la Guardia Civil, tal y como se ha expuesto, puede desempeñar por orden del Ministro de Defensa y conforme a la legislación vigente, las misiones de carácter militar (entre ellas la de policía militar) que se especifiquen en el marco de una operación de paz a través de los contingentes necesarios integrados en Unidades de las Fuerzas Armadas españolas o multinacionales.

Una vez recibido el mandato del Ministro de Defensa se deben establecer los contactos oportunos entre el Estado Mayor de la Defensa (EMAD) o el Estado Mayor del Mando Operativo Terrestre (EMMOT) en su caso y la Dirección General de la Guardia Civil al objeto de conocer la situación y necesidades de recursos humanos y materiales. Por ello sería conveniente y muy necesario contar en las fases de planificación, circunstancia que actualmente no sucede, con representantes del Instituto, quienes podrían prestar un eficaz asesoramiento.

Tras su aprobación, el Mando del Cuerpo a través de la Secretaría de Cooperación Internacional y de la Subdirección General de Operaciones (Estado Mayor) procedería a disponer lo conveniente para realizar la captación, selección, vacunación, ambientación y equipamiento del personal que deba integrar la unidad expedicionaria.

En la fase de ambientación (a ser posible la misma que realice la unidad de las Fuerzas Armadas en que va a ser encuadrada), vacunación y equipamiento podrán intervenir aquellos órganos del Ministerio de Defensa que así se estimen oportunos y necesarios, debiendo asimismo canalizarse a través de sus cauces logísticos el transporte, vía terrestre, marítima o aérea, hasta la zona de operaciones.

Selección del personal

Es muy importante que el personal que sea designado para integrarse en la unidad expedicionaria debe ser objeto de una adecuada selección, comprobándose que reúne las condiciones psicofísicas, profesionales y especifi-

cas propias para las funciones que va a desarrollar en la operación de paz.

Debe asimismo poseer tanto un gran espíritu militar como de reconocido servicio y sacrificio, ya que las condiciones de vida y trabajo en las que se va a desenvolver serán duras e incómodas, no exentas de riesgo para su propia vida. Su sentido del compañerismo ha de ser manifiesto, siendo capaz de convivir con el resto de los miembros de la unidad en espacios reducidos y durante servicios de larga duración en condiciones muchas veces adversas y fatigosas.

El oficial del que más directamente dependa el candidato debería emitir un informe personal y reservado sobre su aptitud y conveniencia para integrarse en dicha unidad, independientemente de si su selección y consiguiente ausencia causa perjuicio o no al servicio de la unidad en que se encuentre destinado.

El perfil y condiciones que se consideran idóneas para el personal que se incorpore a una Unidad expedicionaria son los siguientes:

- Ser voluntario; tener una edad comprendida entre los 25 y 45 años, incluidos los cuadros de mando; no tener notas desfavorables sin cancelar; superar el reconocimiento médico, sometiéndose además al calendario de vacunación específica establecido; estar en posesión de los correspondientes permisos de conducción; superar los tests psicotécnicos o entrevistas que se consideren oportunas y acreditar la superación de las pruebas anuales de evaluación física, que si bien no son obligatorias en la Guardia Civil si se consideran muy recomendables.
- Estar en posesión los miembros de la escala de cabos y guardias, de la consideración de suboficial establecida en el Real Decreto 1970/1983, de 22 de junio. Ello tiene por objeto garantizar y acondicionar su reconocimiento, trato y régimen de vida dentro de las unidades, acuartelamientos y campamentos militares. En este punto hay que significar que a pesar de las reiteradas peticiones, todavía está pendiente la cuestión de que la OTAN asigne la categoría de suboficial a los integrantes de dicha escala, pues inexplicablemente el empleo de guardia se viene

asimilando al de soldado. En este aspecto sólo mencionar que los guardias civiles que se incorporaron a la organización militar alemana durante la segunda Guerra Mundial, fueron inmediatamente investidos de la categoría y divisas de suboficial.

- Acreditar los conocimientos suficientes del idioma oficial de la operación. Se considera que el nivel mínimo a exigir sería el SLP 2.2.2.2. o equivalente, debiendo acreditarse mediante certificación militar o civil y en su defecto a través de las entrevistas oportunas. El conocimiento de terceros idiomas que son utilizados por la población nativa o por otras fuerzas internacionales participantes debe ser también valorado.

Misiones

Las misiones concretas de la Unidad de la Guardia Civil, vendrán determinadas por la naturaleza de la operación de paz, la situación, la entidad de la unidad militar en la que se encuentre encuadrada y las instrucciones recibidas en cada caso. Dichas misiones deben ser de carácter específico y que precisamente por su complejidad y responsabilidad, requiera de quien las desempeñe una especialización de la que carecen habitualmente los componentes de las Fuerzas Armadas.

Principalmente y conforme a la doctrina de empleo pueden agruparse en tres áreas.

De Circulación:

- Control de los movimientos de transportes militares por las rutas del área de responsabilidad de la Unidad en que esté encuadrada.
 - Regulación del tráfico militar dentro de la zona de operaciones que le afecte o sea asignada.
 - Marcaje y señalización en su caso de las rutas cuya vigilancia tengan encomendadas.
 - Escolta o acompañamiento de aquellas columnas o vehículos militares que por sus especiales circunstancias, dimensiones, peso u otras características lo necesiten.
- Velar por el cumplimiento de las normas de circulación que se dicten por el Mando.
 - Informar e intervenir en su caso sobre los movimientos en curso así como transmitir a los usuarios las consignas dadas por el Mando.
 - Velar por el cumplimiento de las normas de restricción de movimientos y de seguridad por las rutas que disponga el Mando.
 - Informar al Mando y usuarios militares del estado de la infraestructura vial.
 - Instruir los atestados y diligencias pertinentes por accidentes de circulación en los que se encuentren implicados vehículos militares así como elaborar en su caso los correspondientes informes técnicos y fotográficos.

De Seguridad:

- Protección de autoridades militares propias ubicadas en la zona de operaciones o de aquellas que se desplacen temporalmente.
- Seguridad de centros de operaciones e instalaciones en las que se custodie material y documentación clasificada.
- Seguridad de las dependencias oficiales de las autoridades militares.
- Control de seguridad en los accesos a naves y aeronaves destinados al transporte de personal y material desde la zona de operaciones a territorio nacional o terceros países y viceversa.
- Custodia y conducción de prisioneros, presos y arrestados que por sus especiales circunstancias se determinen y en especial los acusados por tribunales internacionales de crímenes de guerra.
- Mantenimiento y restablecimiento del orden público siempre y cuando afecte al cumplimiento de la Misión y no se considere necesario o proporcionado el empleo de unidades militares tácticas, o no sea posible o suficiente con las fuerzas policiales locales.
- Velar por el mantenimiento del buen orden y la disciplina militar sobre las personas sujetas a la jurisdicción castrense.
- Expedir, tramitar y controlar las tarjetas de identificación y acceso de personas y vehículos a las zonas de seguridad, insta-

laciones y dependencias oficiales que se determinen.

- Dar seguridad a los convoyes de ayuda humanitaria.
- Acompañar y dar protección en su caso a los convoyes organizados dentro de la planificación de la operación de paz para el traslado de refugiados y desplazados.
- Vigilancia de los campos de desplazados y refugiados.
- Desarme de los elementos civiles conforme a las instrucciones impartidas por el Mando.
- Dar protección a los transportes por la ZO de caudales y documentación clasificada.

De Apoyo y Asuntos Legales:

- Actuar como policía judicial en auxilio de jueces y tribunales militares, así como de aquellas de carácter internacional que se constituyan por razón de la propia operación de paz. En su caso deberán disponer del apoyo de los laboratorios y centros de criminalística existentes en territorio nacional.
- Iniciar investigaciones por comisión de delitos o faltas de cualquier naturaleza cometidos por o contra miembros de las unidades militares en la que se encuentre encuadrada conforme a la normativa vigente en cada momento.
- Ejercer el control fiscal aduanero en su caso cuando existan terminales portuarias y aeroportuarias responsabilidad de la unidad militar en la que se encuentre encuadrada.
- Inspección y control de las armas y explosivos que sean depositados, ocupados o intervenidos en la zona de operaciones como consecuencia de las acciones de unidades militares propias y demás disposiciones legales que lo regulan.
- Control de la paquetería de los componentes de la unidad militar en que estén encuadrados, a efectos de evitar la entrada o salida de la zona de operaciones de objetos y sustancias prohibidas o ilegales.
- Efectuar conforme a la normativa e instrucciones vigentes en cada momento la reseña y el interrogatorio de detenidos, prisioneros o presos.

- Prevenir, detectar y neutralizar en su caso las agresiones internas o externas que se intenten por procedimientos o unidades no tácticas.
- Vigilancia y control de las actividades ilegales que puedan realizar los elementos civiles contratados para desarrollar labores auxiliares (intérpretes, limpiadoras, técnicos de mantenimiento, cocineros, camareros, etc.).
- Obtener información entre la población civil cuando la misma no sea factible o aconsejable por unidades tácticas.
- establecer y mantener los contactos operativos con el resto de las fuerzas policiales de la zona de operaciones, tanto pertenecientes al Estado Receptor como a otros organismos internacionales militares o civiles.
- Búsqueda, localización y detención de desertores poniéndolos a disposición de la autoridad militar competente.
- Instruir las diligencias, atestados y actas correspondientes conforme a sus especialidades emitiendo en su caso los informes periciales y fotográficos pertinentes.

Dependencias

La unidad de la Guardia Civil que sea encuadrada en otra de las Fuerzas Armadas que participe en una operación de paz debe tener establecida normativamente su empleo, misiones y dependencias tanto orgánicas como funcionales. Ello evitaría tal y como ha sucedido, que en ocasiones se dependa exclusivamente del criterio particular del mando militar de cada unidad, lo cual se ha traducido en que sucesivos contingentes del Instituto hayan efectuado labores bien diferentes y no acordes con su especializada formación.

En caso de que no fuera encuadrada en una unidad española sino que formase parte directamente de una unidad de policía militar multinacional deben delimitarse previamente tanto su empleo como sus misiones al objeto de evitar lo expuesto en el apartado anterior.

La Unidad de la Guardia Civil que desarrolle las funciones de policía militar, debe depender directamente del Mando de la unidad en que esté encuadrada, recibiendo las órdenes oportunas bien directamente del jefe del estado

mayor, canalizadas en su caso, a través de las diferentes secciones del mismo que según su naturaleza les afecte y siempre por conducto de su jefe. En el caso de que forme parte de una unidad multinacional de policía militar debe atenerse a la dependencia orgánica o funcional que se establezca.

En todo caso debe estar encuadrada dentro de los respectivos cuarteles generales militares, independientemente de que por cualquier causa se disponga con carácter temporal o permanente, la adscripción o ubicación física de parte de sus efectivos en otros acuartelamientos diferentes.

La dependencia y relación funcional con cada una de las secciones del estado mayor de la unidad en que estén encuadrados es la siguiente:

- G-1/S-1 (Personal). Las derivadas de asuntos de personal, penales y disciplinarios.
- G-2/S-2 (Información). Las derivadas de materias de Inteligencia y Contra-inteligencia.
- G-3/S-3 (Operaciones). Las derivadas como consecuencia de las misiones diarias o de carácter especial cuyo cumplimiento se les ordena en la zona de operaciones.
- G-4/S-4 (Logística). Las derivadas del control y coordinación de movimientos por los ejes logísticos, así como de los expedientes de accidentes de circulación que no impliquen responsabilidad disciplinaria o penal.
- G-5/S-5 (Asuntos Civiles). Las derivadas de las relaciones que se mantengan con organizaciones policiales locales en la zona de operaciones y otros organismos nacionales e internacionales que desarrollen sus actividades en la misma área de responsabilidad así como consecuencia de su relación con los movimientos de los desplazados y sus campamentos.

OTRAS FUNCIONES MILITARES

Si bien las funciones de policía militar son las que habitualmente ha venido desempeñando la Guardia Civil desde su creación en 1844, en su relación con las Fuerzas Armadas,

y las que de hecho esta prestando desde 1996 en las operaciones de paz, no son en absoluto las únicas de carácter militar que puede ejercer. Estas son las siguientes:

- *Asuntos Civiles*. Ya en el punto anterior se mencionaba la relación que puede y debe existir con la 5ª sección del estado mayor de la unidad militar en la que el contingente de la Guardia Civil que desempeñe las funciones de policía militar se encuentre encuadrada. Hay que tener muy presente que la razón de ser de dicha sección es la de constituir el cauce de interconexión entre la unidad militar del Estado Emisor y la población civil del Estado Receptor.

La experiencia adquirida por los componentes del Instituto en su permanente y continua relación diaria con la población civil en el territorio nacional, les convierte en un elemento idóneo para pasar a integrar el equipo militar de "Asuntos Civiles". El asesoramiento y actividad que pueden prestar en dicha materia y muy especialmente en cuanto a las necesarias relaciones que se deben mantener con las policías locales, es de gran interés e importancia. De hecho debe considerarse como imprescindible la presencia de componentes de la Guardia Civil, tanto en dicha sección como en aquellas células de tal naturaleza que se necesitan constituir circunstancialmente.

- *Policía Judicial Militar Adscrita*. Si bien ya se ha expuesto que en las unidades de policía militar deben existir elementos que puedan ejercer las funciones de policía judicial que se han detallado y que podrían guardar cierta similitud con las unidades orgánicas de policía judicial que existen en el territorio nacional, está la posibilidad de la necesidad de tener que contar igualmente con unidades de policía judicial adscritas a determinados órganos judiciales militares con jurisdicción en la zona de operaciones. De hecho esa circunstancia ya existe en el territorio nacional.

La comisión de determinados hechos delictivos de singular gravedad por o contra miembros del contingente militar

nacional, puede originar la constitución o traslado a la zona de operaciones del órgano jurisdiccional militar competente. En tal caso, e independientemente del apoyo que puedan prestar los elementos de policía judicial de la policía militar de dicho contingente, puede ser necesaria también la presencia y actuación de la unidad de policía judicial de la Guardia Civil que tenga adscrita dicho órgano en el territorio nacional o que circunstancialmente se comisione a tal efecto.

- *Estado Mayor.* En las diferentes secciones del estado mayor de las unidades militares nacionales o multinacionales de los estados emisores pueden desempeñar especiales cometidos los oficiales de la Guardia Civil, especialmente si son DEM, aportando su experiencia profesional que resultará de gran utilidad y constituyendo un importante elemento de asesoramiento al Mando.

Así respecto a G-2/S-2 (Información), y especialmente en cuanto a labores y planes de inteligencia y contra-inteligencia sobre elementos civiles (población local; intérpretes; proveedores; contratados en tareas de limpieza, restauración, mantenimiento, etc., en instalaciones de los estados emisores; agencias locales, nacionales o internacionales humanitarias; etc.) y grupos subversivos o terroristas locales, nacionales o internacionales se refiere, la Guardia Civil puede ofrecer personal especialista y cualificado en tales menesteres que serían de una gran eficacia, aportando la experiencia real que habitualmente los mandos militares de las unidades regulares no suelen tener. Pueden también integrarse perfectamente en las unidades militares de inteligencia.

En G-3/S-3 (Operaciones), dado que una gran parte de las misiones que se realizan en una operación de paz se llevan a cabo por las unidades de policía militar y que además por ser los de mayor contacto con la población civil (locales, desplazados, refugiados procedentes a su vez de terceros países, etc.), procesos electorales, etc., puede ser de gran interés contar con oficiales del Instituto para asesorar al Mando en la planificación de los servicios

que se encomienden o establezcan, no sólo ya a dichas unidades de policía militar sino incluso a las de tipo regular.

En G-4/S-4 (Logística), están ubicados los Centros de Control o Coordinación de Movimientos (CCMOV). Estos, que son órganos de planificación, gestión, control y explotación de todo lo relacionado con el tráfico militar por las rutas logísticas y tácticas del área de responsabilidad que le corresponda. Realmente su funcionamiento y responsabilidad guarda gran similitud con alguna de las misiones encomendadas a los Subsectores de Tráfico y la experiencia adquirida por ejemplo en la operación de paz "IFOR", ha demostrado que el personal de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil es el más adecuado y capacitado para constituirlos y dirigirlos. Su elemento de apoyo táctico deben ser las unidades de circulación de la policía militar.

- *Servicio Marítimo.* Las posibilidades de aportación de funciones militares de la Guardia Civil a las operaciones de paz no se limitan únicamente al espectro terrestre, pues como ya se ha demostrado, aunque fue como fuerza de policía no militar, el Instituto tiene la capacidad de cooperar, con sus propios recursos humanos y materiales, con la Armada en actividades navales de vigilancia marítima o fluvial y de control de embargo que hayan sido decretadas en el marco de las operaciones de paz.

A raíz de la Resolución 713, de 25 de septiembre de 1991, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, por la que se decretó el embargo militar a la exrepública de Yugoslavia, el Servicio Marítimo del Cuerpo participó junto a otros países de la Unión Europea Occidental, en la vigilancia del río Danubio en su tramo fronterizo con la República de Serbia para evitar su violación a través de esa vía fluvial.

- *Servicio Aéreo.* También la Guardia Civil podría aportar a las Fuerzas Armadas, aeronaves y tripulaciones que cooperarían en el marco de una operación de paz, en misiones de transporte, evacuación, rescate y vigilancia.

LA GUARDIA CIVIL EN LAS OPERACIONES DE PAZ DE LA ANTIGUA YUGOSLAVIA

La presencia de la Guardia Civil, en Bosnia-Herzegovina, desarrollando funciones militares durante las operaciones de paz en los escalones agrupación o brigada, división y cuerpo de ejército, constituye no sólo el primer ejemplo sino también el más completo de los que actualmente se pueden ofrecer. Otro ejemplo es el de Kosovo si bien no reúne, al menos por el momento las características del anteriormente mencionado.

La Resolución 1.031 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de fecha 15 de diciembre de 1995, dio carta de naturaleza a la operación denominada "IFOR" de la OTAN para el Mantenimiento de la Paz en la Antigua Yugoslavia. Al día siguiente el Consejo Atlántico dio su aprobación definitiva al envío de una fuerza militar de 60.000 miembros por el periodo de un año de duración.

El Acuerdo Marco General de Paz firmado el 21 de noviembre de 1995 en Dayton (EE.UU.) entre las diferentes partes contendientes había establecido en un Anexo Militar la intervención de una fuerza militar internacional para vigilar y controlar su cumplimiento.

Dichas fuerzas multinacionales, terrestres, navales y aéreas, pertenecientes a 34 países OTAN y no OTAN reemplazaría a las de UNPROFOR (Fuerzas de Protección de la ONU) desplegadas hasta el 20 de diciembre de 1995 en Bosnia-Herzegovina.

España tenía hasta entonces desplegado en la región de Mostar un batallón reforzado que con la decisión de la OTAN necesitaría su ampliación hasta nivel brigada. Hasta entonces las funciones especializadas de policía militar habían sido asumidas, incluso en el área de responsabilidad española, por unidades de otros países y la presencia muy puntual con ocasión de hechos delictivos muy concretos de un equipo de policía judicial de la Guardia Civil, desplazado varios días después de su comisión, desde territorio nacional, para realizar unas inspecciones oculares y gestiones que resultaron casi estériles, por razones obvias.

La nueva situación implicó la llegada a la

zona de nuevas unidades: un Grupo Ligero de Caballería, una Batería de Artillería, una Unidad de Inteligencia y una Unidad de la Guardia Civil. Los integrantes de esta última, bajo el mando de un capitán (12 de ellos pertenecientes a la Agrupación de Tráfico y 1 al Servicio de Policía Judicial), serían los primeros en incorporarse el día 1 de febrero de 1996.

Este hecho revistió una gran importancia ya que se trataba de la primera vez que el Cuerpo participaba en una Misión de la OTAN. Asimismo desde el año 1944 no había vuelto a integrarse un contingente de la Guardia Civil en una Gran Unidad del Ejército para desarrollar funciones de policía militar.

El contingente inicial de la Guardia Civil, integrado entonces sólo en la Brigada Española de la División Multinacional del Sudeste "Salamandra" para desarrollar funciones de policía militar, sería reforzada el 27 de junio de 1996 con 24 efectivos más (19 de la Agrupación Rural de Seguridad y 5 del Servicio de Policía Judicial), quedando conformada finalmente por 37 miembros, creándose así una unidad entidad sección bajo el mando de un capitán del Instituto.

Su estructura fue fácilmente adaptada a la doctrina OTAN en materia de policía militar, pues las funciones de tráfico, seguridad y asuntos legales, son consustanciales con la propia razón de ser del Instituto.

Así las misiones de Circulación que desempeñaron los efectivos de la Agrupación de Tráfico en aquella zona fueron prácticamente las mismas que realiza cualquier Subsector de Tráfico en territorio nacional, pero circunscrito a la circulación militar propia y multinacional, habiendo atendido como ejemplo de ello en sus primeros seis meses, a 35 accidentes de circulación en los que estuvieron implicados vehículos de IFOR o de la UEO con el resultado de 6 muertos y 18 heridos de diversa consideración. La instrucción de atestados en esta materia había sido siempre una de las grandes carencias de las unidades españolas de la etapa de UNPROFOR, teniendo que ser asumidas por la policía militar británica.

Los componentes de la Agrupación de Tráfico se hicieron cargo del Centro de Control de Movimientos de la brigada española estableciéndose la necesaria interrelación con el de la división francesa en que esta estaba

encuadrada. De hecho y durante los primeros meses se dio el curioso y excepcional hecho de que en el campamento español se ubicaron dos equipos de circulación franceses, dotados de transmisiones vía satélite, que prestaban subordinadamente servicio diario junto a los de la Guardia Civil. Cada mañana el capitán del Instituto les impartía las oportunas instrucciones.

En materia de Seguridad, los efectivos de la Agrupación Rural de Seguridad han venido realizando las misiones propias de su especialidad dando protección a las personalidades y autoridades que han visitado la zona así como de columnas de desplazados o de ayuda humanitaria y realizando diversos cometidos de seguridad táctica. También han constituido el elemento de reserva del Mando específicamente adiestrado para ser empleado en caso de alteraciones del orden público civil que las fuerzas policiales locales no pudieran afrontar o que no se considerase racional ni proporcional resolverlo con el empleo de unidades militares regulares.

En materia de Apoyo y Asuntos Legales, los efectivos del Servicio de Policía Judicial han desarrollado también en su caso, las misiones propias de su naturaleza pero circunscritas a las actividades ilegales realizadas por o contra miembros de la Brigada Española, prestando en su caso apoyo a las fuerzas de Gendarmería Nacional de Francia, Carabineros de Italia o Gendarmería Real de Marruecos que constituyen las otras Policías Militares de la División.

Destaca como misión de Apoyo, propia también de la Policía Militar, la que miembros del Servicio de Policía Judicial y de la Agrupación Rural de Seguridad realizaron en el terminal español del aeropuerto militar de Mostar-Ortiges para evitar que entre el pasaje y equipaje que se traslada a territorio nacional se transportasen objetos prohibidos o ilegales, efectuando para ello los controles necesarios.

Posteriormente y en relevos sucesivos se han incorporado a dicha labor, personal de Instituto procedente de las unidades de especialistas fiscales. Asimismo y como consecuencia de la necesidad del control e inspección de las numerosas armas que se fueron interviniendo a elementos civiles, se incorporó también personal de las intervenciones de armas y explosivos.

Esa Unidad de la Guardia Civil figuraba en el organigrama de la brigada española como el elemento específico de Policía Militar. Su dependencia orgánica era directamente del general jefe de la brigada y recibía todas las órdenes correspondientes por conducto de su capitán jefe a través de las diferentes secciones del estado mayor que mandaba el teniente coronel Jefe del mismo.

A partir del 20 de diciembre de 1996 la misión "IFOR" pasó a denominarse "SFOR". En esa nueva etapa, y a partir del mes de marzo de 1997 se incorporaron simultáneamente dos nuevos contingentes a la operación de paz. El primero, que contó inicialmente con 15 hombres, pasó a integrar la compañía multinacional de policía militar del cuartel general de la División "Salamandra" en Mostar-Ortiges. El segundo, de igual entidad, marchó a Sarajevo para formar parte de la unidad multinacional de policía militar del cuartel general del Cuerpo de Ejército.

También en marzo de 1997 se incorporó al cuartel general de "SFOR" en Sarajevo un comandante de la Guardia Civil, que desde entonces se convirtió en el oficial de operaciones de la jefatura de la policía militar del teatro de operaciones, sería el responsable de planeamiento de la policía militar de "SFOR" así como de asegurar que la corriente de información desde y/a el centro de operaciones conjuntas fuera rápida, oportuna y segura.

Sin embargo a partir del año 2000 la situación ha cambiado sensiblemente. El 20 de enero la brigada española fue reducida en efectivos y unidades hasta la entidad agrupación táctica, con lo que sus necesidades específicas de policía militar especializada, tras prescindirse del oficial, quedaron poco después reducidas a un pelotón compuesto inicialmente por dos suboficiales del Servicio de Policía Judicial, 1 cabo y 2 guardias de la Agrupación de Tráfico especialistas en atestados así como 1 guardia diplomado en intervención de armas y explosivos y 1 guardia especialista fiscal. Dependen directamente del coronel jefe de la agrupación, recibiendo las órdenes por conducto del jefe del estado mayor.

Las misiones que tienen confiadas son las de enlace con la policía civil de ONU (IPTF), extender certificados de destrucción o inutilización de las armas que se intervienen en la zona de operaciones, revisar la paquetería postal que envían los componentes de la agrupación táctica al territorio nacional al objeto de evitar que se envíen artículos ilegales o prohibidos así como instruir atestados por los accidentes de circulación en los que estén implicados vehículos de "SFOR" en su área de responsabilidad.

Posteriormente y desde el 15 de marzo de dicho año y como consecuencia de haberse hecho cargo las fuerzas españolas de los cometidos que hasta entonces había realizado el escuadrón de circulación divisionario francés, comenzó a funcionar la recién constituida compañía de control de circulación, que bajo el mando de un capitán del Ejército está compuesta por una pequeña plana mayor y tres secciones, siendo sólo una de ellas de la Guardia Civil mientras que las otras dos son del Ejército.

Las misiones conferidas son las de reconocimiento de itinerarios, apoyo al movimiento, información sobre itinerarios y restablecimiento de la circulación. La sección de la Guardia Civil, denominada Unidad de Control de Circulación está compuesta inicialmente por 1 teniente, 2 sargentos, 1 cabo y 19 guardias. Asimismo en la plana mayor de la compañía hay otros 2 cabos del Instituto.

En ambos casos se dejó de contar con que su mando fuera un oficial de la Guardia Civil, militar mucho más capacitado e instruido que un oficial del Ejército, tanto para asesorar al Mando de las posibilidades de empleo de la unidad del Instituto y demás asuntos relacionados con el tráfico, la seguridad y la policía judicial, como para ejercer su mando nato. No obstante ha de decirse que la mayor parte de las misiones genéricas que viene realizando la Unidad de Control de Circulación no son, salvo algunas puntuales, las más adecuadas para el personal especialista que la integra, siendo aconsejable que se les asignara otras más apropiadas.

Independientemente de lo anteriormente expuesto, la participación de contingentes de la Guardia Civil en "IFOR" y "SFOR" puede calificarse, y así ha sido valorada por numero-

sas autoridades políticas y militares nacionales y extranjeras, en todos sus aspectos como muy positiva y de gran interés sirviendo estas primeras experiencias, de evaluación y comprobación de su capacidad profesional para cumplir eficazmente funciones de policía militar en operaciones de paz. De hecho su presencia en Kosovo, igualmente muy valorada, fue reclamada por nuestras Fuerzas Armadas desde el primer momento y no fue necesario esperar varios años como en Bosnia-Herzegovina.

CONCLUSIONES

Los componentes del Cuerpo de la Guardia Civil, dada su naturaleza militar y su especializada preparación profesional pueden integrarse y participar en operaciones de paz desarrollando funciones específicas de carácter militar conforme a la legislación vigente.

Pueden ser encuadrados tanto en unidades de policía militar nacionales o multinacionales, en los estados mayores de las unidades militares participantes así como cooperar en diversas acciones navales y aéreas lideradas por fuerzas nacionales o multinacionales.

Precisamente dada su capacitación y especialización pueden aportar a las Fuerzas Armadas un asesoramiento y unos recursos humanos y materiales de los que no disponen ni tienen posibilidad de contar o saber emplear idóneamente cuando se encuentran desarrollando su misión fuera del territorio nacional. Por ello no es aconsejable que sean encuadradas de tal forma que su jefe nato no dependa directamente del jefe de la unidad militar correspondiente. Hacer que dependan de mandos intermedios militares, que lógicamente carecen de la instrucción policial y legal necesaria, sólo consigue mermar la eficacia y apoyo que pueden prestar las fuerzas expedicionarias de la Guardia Civil a las Fuerzas Armadas en las operaciones de paz.

En este aspecto debe tenerse muy presente que la Guardia Civil puede aportar los especialistas que les faltan a los ejércitos para asumir sus compromisos fuera del territorio nacional, pero en modo alguno deben ser utilizados como sustitutos de su tropa profesional,

para que sean dirigidos por los cuadros de mandos intermedios de las Fuerzas Armadas.

También se considera imprescindible que en la fase de planeamiento y en cuantos grupos de trabajo se formen para estudiar operaciones en las que sean necesarias contar o vayan a ser utilizadas fuerzas de la Guardia Civil, que se cuente con la presencia y participación de representantes del Instituto.

Asimismo existe todo un gran abanico de posibilidades que es necesario regular y desarrollar normativamente. La doctrina de empleo de la Policía Militar no está suficientemente desarrollada en España y mucho menos su aplicación práctica, al contrario de lo que sucede en otras naciones de nuestro entorno. No obstante si es cierto que ya se ha demostrado que la Guardia Civil en el marco de una operación de paz, es una fuerza capaz de asumir eficazmente las más diversas funciones de policía militar o de otro tipo, prestando de esta forma un inestimable apoyo a las Fuerzas Armadas en el cumplimiento de su misión.

La importancia que tienen y tendrán las funciones militares por parte de la Guardia Civil hace imprescindible que se debiera pensar no sólo ya en la elección de un modelo definitivo y en la elaboración de una doctrina sino también en su posterior incorporación a los planes

de estudio de los diferentes centros de enseñanza del Cuerpo así como en la creación al igual que ocurre con otros cuerpos policiales de naturaleza militar de nuestro entorno, de unidades específica y exclusivamente dedicadas a desempeñar tales tareas tanto en territorio nacional como fuera de él con ocasión de operaciones de paz o de otra naturaleza.

Con ello se evitaría además el actual problema que ocasiona detraer periódicamente a personal operativo destinado en unidades territoriales con el consiguiente perjuicio para el servicio y buen funcionamiento de las mismas.

Por último hacer constar que actualmente la Guardia Civil no sólo está participando como policía militar en Bosnia-Herzegovina y en Kosovo sino que viene participando activamente en diversos ejercicios militares terrestres que realizan la OTAN, UEO, Eurocuerpo y Euroejército, y a los que asisten las Fuerzas Armadas españolas. Dicha labor, ejercida por más de 800 guardias civiles hasta la fecha, se viene desarrollando a plena satisfacción de los responsables militares nacionales e internacionales, quienes demandan cada vez más una mayor presencia del Cuerpo en sus instituciones y misiones.

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL POLICIAL Y COOPERACION AL DESARROLLO

MANUEL MARION MAINER
Comandante de la Guardia Civil

INTRODUCCION

Procesos de paz, fortalecimiento institucional y cooperación al desarrollo son tres conceptos que van íntimamente ligados y que a lo largo de este trabajo vamos a utilizar frecuentemente. El derecho al desarrollo y el derecho a la paz han sido reconocidos y aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, definiendo el primero de ellos como un derecho humano inalienable para disfrutar de él, y el segundo establece el derecho de los pueblos a la paz y su voluntad y aspiración para erradicar la guerra. De esta manera se ha establecido un cuidadoso equilibrio entre el reconocimiento de los derechos humanos individuales y el derecho de las naciones al desarrollo.

Cuando se creó la Guardia Civil en el año 1844 ninguno de estos términos estaba acuñado tal y como hoy los conocemos. Y no obstante, desde poco después de su nacimiento la Guardia Civil era ya modelo de Cuerpo policial en el que se inspiraron muchos gobernantes de Iberoamérica y tras escasos años de funcionamiento estaba ya participando en misiones de fortalecimiento institucional y cooperación al desarrollo.

El nombre "Guardia Civil" salió ya a relucir en un frustrado intento de crear un cuerpo policial en El Salvador en 1867, en Colombia en 1902 o en el Perú, en 1855 donde crearon un cuerpo de gendarmería regida por un reglamento inspirado en "*los severos postulados de la Guardia Civil española*", llamándolos "Guardias Civiles" o "Gendarmes" indistintamente y con su reglamento copiado totalmente del de la Guardia Civil española.

Fue también a Perú donde llegaron en 1921 un Teniente Coronel con tres Oficiales más y un Suboficial para asesorar en lo que daría como resultado la creación de tres cuerpos policiales: la Guardia Civil, similar a la española, un Cuerpo de Orden Público y un Cuerpo de Investigación, con una escuela común para los tres Cuerpos que sería dirigida por los Oficiales españoles. Es de destacar que los mismos se encargaron de formar un Batallón de Tráfico, treinta años antes incluso de la creación de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil en España. La misión terminó en 1936 con los inicios de la guerra civil española, reiniciándose en 1949 con un Coronel y dos Comandantes.

Nuestros anales históricos revelan que en 1894 el gobierno de Guatemala pidió a España el envío de una misión de dos Sargentos o Cabos, cosa que no llegó a materializarse. Posteriormente en 1912 dos Capitanes y un Sargento asesoraron a las autoridades de El Salvador para formar su Guardia Nacional, cuyo primer reglamento está totalmente inspirado en el de la Guardia Civil española. Uno de los Capitanes, ascendido en Centroamérica al grado de Coronel, llegó en 1921 a ser Inspector General de Seguridad en El Salvador. Posteriormente un Comandante y otros dos Capitanes llegaron a dicho país y consiguieron que se aprobara la ley orgánica de la Guardia Nacional en 1924 ostentando el lema *"el honor es su divisa"* al que se añadió *"como en la madre Patria"*.

Finalmente, otras cooperaciones sin la entidad ni profundidad con la que se abordaron los proyectos en El Salvador y Perú, fueron diversas expediciones a Colombia entre 1916 y 1919, Costa Rica en 1920, Venezuela entre 1936 y 1940. En 1960 España por fin atendió las reiteradas peticiones del gobierno de Guatemala enviando a dos Oficiales y dos Suboficiales.

EL CONCEPTO

Dejando a un lado la cooperación policial internacional en sus aspectos más operativos, nos centraremos en el presente ensayo en la cooperación como una asistencia técnica a una institución para contribuir, a través de la

cooperación al desarrollo, a crear "un contexto internacional más estable, pacífico y seguro para todos los hombres del planeta" (1).

Si atendemos a esta definición estaremos encuadrando perfectamente no sólo aquellas misiones de asistencia técnica surgidas tras un conflicto, sino aquellas otras fruto de la solicitud de asistencia internacional para el fortalecimiento institucional, en nuestro caso de un Cuerpo policial.

Concretamente, y aunque después explicaremos cada uno de los términos y analizaremos las misiones, tenemos los ejemplos de El Salvador, donde funcionarios policiales de varios países realizaron una asistencia técnica multinacional en la Academia Nacional de Seguridad Pública -ANSP-, siendo financiados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, un fideicomiso que se alimenta de fondos procedentes de diversos países para misiones de ayuda al desarrollo. Asimismo, la asistencia técnica que en estos momentos se está prestando a Mozambique se hace gracias al PNUD y los fondos de ayuda al desarrollo que España y Holanda entregan a dicho organismo. El proyecto de asistencia técnica a Guatemala subsiste gracias a los programas de desarrollo financiados, en un primer momento por la AECI (Agencia Española de Cooperación Internacional) y actualmente por la Unión Europea.

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL COMO FASE DEL PROCESO DE PAZ

Analizando los problemas que acusan los países o territorios que han sufrido una confrontación bélica, de mayor o menor entidad, veríamos que todas, en mayor o menor grado presentan una serie de síntomas comunes (falta de autoridad, descontrol de las armas en poder de población, militares y policías desmovilizados, desempleo, falta de recursos, corrupción, falta de confianza en quienes detentan el poder...). Son ingredientes que llevarán al país a una creciente delincuencia e inseguridad y como consecuencia a rebrotes de las causas que originaron el conflicto o a la creación de redes mafiosas (caso de Albania) o de clanes (Kosovo) que manejen los hilos del poder y se beneficien lucrativa e ilícita-

mente de la debilidad estructural, pero sobre todo institucional del país.

Por esta razón y porque siempre se ha asociado a las fuerzas de seguridad, en sentido amplio, con los abusos de poder y su servicio en favor de determinada clase, etnia o partido, los acuerdos de paz que ponen fin a la confrontación suelen incluir siempre un gran capítulo dedicado a la necesaria reforma de los cuerpos de seguridad, de la policía.

Los Acuerdos (2) de Chapultepec (caso de El Salvador) de México (caso de Guatemala), de Dayton (Bosnia-Herzegovina) o de Rambouillet (Kosovo) introducen en mayor o menor grado la urgente necesidad de reformar en unos casos, o crear en otros, unas fuerzas policiales y para ello se solicita el apoyo de la comunidad internacional.

De ahí que podamos considerar esa reforma como parte integrante del proceso de paz y sea incluido como una fase más del mismo (3). Aquí surge el concepto de fortalecimiento institucional o como se conoce en inglés *Peacebuilding* y más concretamente *institution-building*.

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL COMO COOPERACIÓN AL DESARROLLO

La Ayuda al Desarrollo ha estado tradicionalmente relacionada con la entrega de cantidades de dinero o efectos a un país pobre de recursos. Sin embargo, los resultados obtenidos tras largos años entregando grandes sumas de dinero apenas se han notado. Por el contrario, se ha generado un sistema y una costumbre en los países receptores de "pedir" por sistema o incluso por derecho.

Por ello, los distintos países donantes y los organismos internacionales encargados de canalizar las ayudas, aunque tarde, han reaccionado a ello y en la última década se han ido dictando una serie de políticas que van cambiando un poco este panorama.

La Ayuda al Desarrollo actual ya no es sólo una entrega de bienes o equipos, o incluso dinero, sino que ha ido derivando cada vez más a una asistencia técnica en cualquiera de los campos en los que se quiere ayudar, ya sea en la agricultura, en el comercio, en la

industria o en la organización de la administración pública.

Una parte muy importante de la asistencia técnica a la administración pública es la que va dedicada a la administración de la seguridad pública. Unas veces impuesta una reorganización por unos acuerdos de paz (caso de El Salvador, Guatemala, Mozambique o Haití), otras veces por una necesidad sentida verdaderamente por el gobierno de un país, lo cierto es que los distintos países receptores, que están siendo pasto de una delincuencia cada vez mayor, se han dado cuenta que sin un aparato de seguridad pública efectivo, las inversiones no llegarán al país y, por supuesto, el resto de las ayudas al desarrollo del mismo estarán muy condicionadas. Por ello estamos asistiendo a una cada vez mayor petición de dicho tipo de ayuda a los países y organismos donantes.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE–, es un organismo internacional que tiene su sede en París. La OCDE está compuesta de 27 miembros (la UE + México, Polonia, Hungría, Chequia, Suiza, Turquía, EEUU, Canadá, y la Comisión Europea) y tiene 10 comités especializados, de los que uno es el Comité de Ayuda al Desarrollo –CAD– (21 países + la Comisión Europea). España ingresó en el CAD en 1991.

El CAD es hoy una autoridad en lo que se refiere a Cooperación al Desarrollo. El nuevo concepto de "desarrollo" manejado en la OCDE obliga a establecer una relación contractual entre donante y donado, de forma que se establecen unas obligaciones para ambos países o instituciones al crearse una cooperación mutua. Esto pasa por fomentar un desarrollo humano sostenible, llevado desde unas instituciones de gobierno democráticas y respetando las costumbres locales.

El CAD exhorta a buscar objetivos para:

- La reducción de la pobreza extrema.
- El desarrollo social.
- La reducción de las tasas de mortalidad maternal.
- La asistencia sanitaria.
- La reducción de desechos.
- Las prácticas democráticas.

Para la OCDE las instituciones públicas son el instrumento a través del cual el gobierno pone en práctica su política. La parcialidad y la corrupción en las instituciones públicas responsables de gestionar los recursos públicos y los servicios sociales debilitan directamente la credibilidad del Estado. Esto puede animar a los grupos marginados a recurrir a medios violentos para producir un cambio.

En ocasiones, un Estado que aparentemente tiene una capacidad considerable, en realidad está mal pertrechado para ejercer sus funciones básicas. Puede que las instituciones del Estado no sean representativas, no se encuentren sometidas al control público sino bajo ciertas personas o grupos de élite. Contribuir a fortalecer la capacidad de las instituciones para el desempeño de sus funciones básicas de una forma más eficaz y no discriminatoria puede ser una parte importante de la construcción de la paz.

En este sentido, las áreas concretas de actividad pueden incluir:

- Respaldo al poder ejecutivo para contribuir a mejorar la eficacia de la prestación de servicios por el Estado y promover la transparencia, una gestión sólida y la erradicación de la corrupción. El respaldo debe centrarse en instituciones seriamente comprometidas con la reforma.
- La reforma de la función pública, centrada en mejorar la imparcialidad de las instituciones públicas y el acceso a ellas, ayudando así a eliminar la discriminación y la parcialidad.
- El refuerzo del control ejercido por las instituciones civiles sobre los asuntos políticos y económicos, y sobre las fuerzas armadas (incluidos los presupuestos y gastos militares).
- Fortalecer los sistemas de seguridad y de justicia.

Para que sean eficaces los sistemas de justicia, incluidas las fuerzas de seguridad, deben reconocer y proteger los derechos de la persona y ser accesibles a todos los ciudadanos. Deben ser imparciales y políticamente independientes. Los sistemas de justicia y de seguridad ineficaces podrían alentar a la gente a que se tome la justicia por su mano. Dado

que algunos elementos de estos sistemas pueden tener un importante papel que desempeñar en la prevención de conflictos, la ayuda internacional en estas áreas puede ser un elemento muy potente de la prevención de conflictos y de estrategias de desarrollo.

El éxito del apoyo en estas áreas depende de la voluntad del gobierno receptor de aceptar la necesidad de unos sistemas de justicia eficaces y de reconocer su valor para el buen gobierno en general, para la armonía y la estabilidad sociales y la buena gestión económica. En ocasiones se hará necesario entablar un diálogo con los gobiernos para persuadirlos de las ventajas de contar con unas normas de derecho y una justicia eficaces y aceptables internacionalmente.

Los sistemas de seguridad y de justicia son responsabilidades básicas del Estado y forman parte del núcleo de la soberanía de un país. Los esfuerzos no deben debilitar, sino reforzar el respeto al monopolio del Estado sobre el uso de la fuerza en el marco del Estado de Derecho.

Para que su ayuda tenga la máxima eficacia, las instituciones responsables de la asistencia técnica deben ser plenamente conscientes de las aptitudes, la experiencia y los antecedentes culturales tanto del organismo de ayuda implicado como del país en cuestión para poder indicar la mejor forma de dirigir la ayuda al desarrollo. Asimismo también deben contar e incorporar conocimientos y competencia en diversas esferas, como la política exterior, la defensa y la cooperación para el desarrollo.

AYUDA AL DESARROLLO Y PROCESOS DE PAZ

La cooperación para el desarrollo también debe desempeñar una función en la prevención de los conflictos y la construcción de la paz, junto con todos los demás instrumentos de que dispone la comunidad internacional (4).

Un objetivo fundamental de la cooperación para el desarrollo en todas y cada una de las fases del proceso de paz es afianzar el Estado de Derecho.

La reconstrucción post-conflicto significa mucho más que reparar las infraestructuras materiales. Cuando no existe una autoridad

civil, la primera prioridad es restaurar la sensación de seguridad. Esto incluye la restauración de instituciones de gobierno legítimas que los ciudadanos consideren que sirven a todos los grupos y que puedan disipar las tensiones persistentes, al mismo tiempo que se hace frente a los desafíos de una costosa reconstrucción. Los esfuerzos de los países en desarrollo y de la ayuda internacional deben encajar en el contexto de un sólido plan de estabilización macroeconómica, aun cuando sea rudimentario. Las situaciones post-conflicto ofrecen a menudo oportunidades especiales para introducir reformas políticas, legales, económicas y administrativas que cambien sistemas y estructuras del pasado que puedan haber contribuido a las desigualdades económicas y sociales y al conflicto. Las iniciativas para el debate participativo y la evaluación del papel del ejército en relación con el Estado y la sociedad civil han sido productivas en los marcos post-conflicto. Después del conflicto, los donantes deben aprovechar las oportunidades para ayudar a promover y mantener el impulso favorable a la reconciliación y emprender las reformas necesarias.

Posibles enfoques generales hacia el fortalecimiento de la democratización con objetivos directos en la prevención de conflictos y en la construcción de la paz: entre otros *"prestar ayuda para la organización y supervisión de otras instituciones democráticas (por ejemplo, tribunales, órganos legislativos y el poder ejecutivo)"* (5).

LOS PRINCIPIOS DE LA COOPERACION AL DESARROLLO

El Comité de Ayuda al Desarrollo ha establecido unas bases que deben respetar los países donantes y que, en lo que respecta a la asistencia técnica a una institución policial podrían aplicarse los siguientes tres principios:

- Los países en desarrollo son en última instancia los responsables de su propio desarrollo. Hay que hacerles partícipes e impulsar su iniciativa de cara a la reforma.
- Los esfuerzos destinados a la cooperación para el desarrollo deben tratar por

todos los medios de lograr un entorno de estabilidad estructural que sirva de base para un desarrollo sostenible.

- Se debe facilitar a los grupos vulnerables y desfavorecidos los conocimientos sobre sus derechos humanos y civiles, así como sobre los derechos y responsabilidades inherentes a su ciudadanía. Los esfuerzos encaminados a reforzar el Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos deben hacer hincapié en las instituciones y procesos que formulan e interpretan las leyes y las normas sociales (órganos legislativos y tribunales), así como en quienes las hacen cumplir (administración, fuerzas policiales, actores militares). La experiencia ha demostrado que estos enfoques son más eficaces cuando se integran en una estrategia general, y no cuando están aislados.

MARCO INSTITUCIONAL Y NORMATIVO

La asistencia técnica que desempeña la Guardia Civil actualmente es en unos casos bajo convenios bilaterales y en otros multilaterales, tanto con financiamiento español como a través de proyectos o programas co-financiados por organismos internacionales.

Si en el caso de Guatemala es la Unión Europea (anteriormente bilateral con España), en Mozambique es el PNUD (financiado como dijimos, por España y Holanda). Pero también hay que incluir en el concepto de desarrollo institucional a la asistencia realizada bajo la bandera de Naciones Unidas en Bosnia o en Timor Oriental, donde las fuerzas de policía de todos los países intervinientes realizan una formación permanente de los policías locales de dichos países, ya sea mediante una *tutela* de su actuación, ya mediante una formación en los centros de enseñanza.

ASISTENCIA TECNICA BILATERAL: LA AECI

En los últimos años la cooperación española ha experimentado un desarrollo extraordinario en lo que se refiere al incremento de los recursos destinados a este fin y al impulso por parte de todas las Administraciones Públicas,

Administración Central, Comunidades Autónomas y Corporaciones locales.

La Agencia Española de Cooperación Internacional es un organismo autónomo adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores, bajo la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI); es el órgano encargado de gestionar los programas y proyectos de cooperación internacional para el desarrollo que proporciona España y de localizar los expertos u organismos —oficiales o no— que realizarán sus proyectos, a salvo siempre las competencias asignadas a otros departamentos ministeriales (6).

En julio de 1998 se publicó la "Ley de Cooperación Internacional" (7) que define estrategias, objetivos, métodos, criterios y forma de coordinar de alguna manera los múltiples organismos implicados en la cooperación internacional. Define además las instancias decisorias y los tipos de cooperación (bilateral, regional-cumbres iberoamericanas, y multilateral-PNUD), que se pueden llevar a efecto.

Ya en su artículo 1 afirma que la cooperación española *"impulsará procesos de desarrollo que tiendan a la defensa y protección de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales... hacia la plena consolidación de sus instituciones democráticas..."* y establece como objetivos entre otros *"fomentar con recursos humanos... el desarrollo de los países más desfavorecidos"* estando como prioridad el *"fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y apoyo a las instituciones, especialmente las más próximas al ciudadano"*.

En su artículo 10 define la cooperación técnica como *"aquella asistencia dirigida a la formación de recursos humanos... mejorando sus niveles de instrucción, adiestramiento... en los ámbitos institucional..."* y la articula mediante *"proyectos de asesoramiento técnico con asistencia de expertos..."*.

La Guardia Civil coopera en programas de desarrollo institucional financiados por AECI (por tanto, convenios bilaterales) para la formación y/o especialización de policías de Iberoamérica. La manera de materializarse esta asistencia es mediante programas de reforma policial integral o puntuales cursillos o asesoramientos. El primer caso es el que más

trascendencia tiene, no solo porque supone la completa transformación de los aparatos de seguridad interior de un país, sino porque implica un involucramiento del Cuerpo a largo plazo y con un sistema de financiación y control mucho más complejo.

El caso más palpable de asistencia *integral* por su importancia, fue el Proyecto de Asistencia Técnica a la Policía Nacional Civil de Guatemala y que ahora financia la Unión Europea, y el proyecto de reforma de la policía de la República de Mozambique cuya gestión la realiza el PNUD (con fondos, entre otros, de la AECI).

No menos importantes, aunque de menor entidad, son los numerosos cursos de especialización que se realizan en los Centros de Enseñanza de la Guardia Civil (Medio Ambiente, Tráfico, Adiestramientos Especiales, Policía Judicial, etc) y aquellos otros en los que personal especializado de la Guardia Civil imparte las enseñanzas en el país destino de la asistencia técnica. En estos casos la Secretaría de Estado de Seguridad asume también en ocasiones el coste económico.

LA UNION EUROPEA

El artículo 11 del Tratado de la Unión Europea (versión consolidada tras Amsterdam) define los objetivos de la política exterior de la UE entre los que cita *"el fomento de la cooperación internacional"* y *"el desarrollo y la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales"*.

Asimismo y basándose en los artículos 177 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea y en el 6 del Tratado de la Unión, el Consejo de la UE adoptó en el año 1999 dos reglamentos (975 y 976) que proporcionan una base jurídica específica a las operaciones financiadas por la UE que contribuyen al *"objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de derecho, así como al objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales"* en terceros países.

En los últimos años, la Unión Europea se ha convertido en el mayor donante mundial. Entre 1989 y 1998, los compromisos anuales de la

Comisión destinados a terceros países se multiplicaron por 2,6 y en 1999 la Comisión comprometió más de 8.000 millones de euros con cargo al presupuesto y al Fondo Europeo de Desarrollo.

La actividad del Servicio Común de Relaciones Exteriores abarca la totalidad de los programas de cooperación de carácter geográfico (países de África, el Caribe y el Pacífico, Sudáfrica, países de Europa central y oriental, Balcanes occidentales, Nuevos Estados Independientes y Mongolia, Mediterráneo sur, próximo y medio oriente, América Latina, Asia meridional y sureste asiático) y de carácter transversal (ayuda alimentaria, cofinanciación con las ONG, medio ambiente, lucha contra el SIDA, rehabilitación, democracia, derechos humanos, Política Exterior y de Seguridad Común, etc.).

La UE canaliza su cooperación a través de varios programas, con diferentes capacidades y objetivos. Para este trabajo tienen interés aquellos en los que la Guardia Civil está o puede estar involucrada como institución ejecutora de la asistencia técnica:

- Programa **Tacis**, para los países de la Ex-URSS y Mongolia.
- Programa **PHARE** para los países candidatos a ingresar en la UE.
- Programa **PVDALA** (países en vías de desarrollo de América Latina y Asia).
- Programa **MEDA** (para los países ribereños del Mediterráneo y que no se va a tratar aquí).

El programa PHARE

La primera prioridad de este programa es la "consolidación institucional", es decir, ayudar a los países candidatos a desarrollar las estructuras, los recursos humanos y las capacidades de gestión necesarios para asumir la tarea de aproximación de la legislación y aplicación del acervo comunitario y una sociedad civil democrática abierta. Para ello se dedica el 30 por 100 de los recursos de PHARE. El otro 70 por 100 se aplica a la segunda prioridad cual es el apoyo a la inversión.

Normalmente este programa se realiza mediante lo que se ha denominado "hermanamientos" o su término en inglés "twinning" que implican el destino de funcionarios llamados "consejeros pre-adhesión". Para el "tercer pilar" de la UE esto es, Justicia e Interior, es de crucial importancia consolidar la capacidad de los países candidatos para legislar y aplicar la legislación en materia de Justicia y asuntos de Interior, en especial en lo que se refiere a la lucha contra el crimen organizado, terrorismo, tráfico de seres humanos y drogas. El control de las fronteras exteriores y el respeto de las normas internacionales en campos como el asilo, los visados y la inmigración son igualmente importantes.

Precisamente en estas últimas áreas la Guardia Civil está en proceso de hermanamiento con la Policía de Fronteras de Rumania, en un proyecto cuya misión será profesionalizar este Cuerpo policial e introducirle el acervo comunitario en lo que se refiere a la vigilancia y control de las fronteras. En este proyecto es co-participante la Policía de Aire y Fronteras de Francia y la duración será de dos años a partir de la fecha de firma del convenio.

El programa Tacis

El reglamento de cooperación *Tacis* 1279/96 de 25 de junio de 1996 estableció programas de ayuda de 4 años, con los objetivos de la recuperación y reforma económica / transición económica de mercado/reforzar la democracia en Rusia, Asia Central, Caucaso y Mongolia.

Las prioridades de *Tacis* son entre otras, el desarrollo de los recursos humanos, principalmente en la reforma de instituciones públicas y privadas. Según una evaluación realizada por la propia UE(8) la evidencia muestra que el mayor impacto se obtiene con la enseñanza, es decir, la asistencia técnica. De hecho, el programa Tacis adquiere la forma de asistencia técnica tanto en el capítulo de reformas económicas como en el de reforzamiento de la democracia.

Según *Tacis* las herramientas para transferir el *know-how* han cambiado con el tiempo. Si inicialmente eran de cuatro tipos (consejerías, fortalecimiento institucional, diseño de marcos legales y reglamentarios y por último, la ense-

ñanza) en estos años se han mostrado nuevas vías como son a través de equipos de consultoría, reforma completa de instituciones, establecimiento de *partenariados*, redes de enlaces, hermanamientos y proyectos piloto.

El interés que este programa tendría para España, y en concreto para el Cuerpo, sería la posible financiación de algún tipo de asistencia técnica a las fuerzas del ministerio del interior de Rusia, Ucrania, Georgia o Azerbaiyán, países que aquí cito porque ya han iniciado algún tipo de acercamiento de cara a que la Guardia Civil pudiera ser un modelo en la reforma de sus instituciones policiales.

El programa PVDALA

Este es uno de los programas que más interés tiene actualmente para la Guardia Civil, dado que la asistencia técnica que se presta en Guatemala está financiada por el Servicio Común de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea y concretamente en la Dirección B, encargada de gestionar los fondos para los *"Países en Vías de Desarrollo de América Latina y Asia"*.

Con su fundamento jurídico en el artículo 310 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea bajo el que surgió el Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Europea y América Central, en mayo de 1998 se firmó por la Comisión Europea y por el Gobierno de Guatemala el Convenio de Financiación del Programa de Apoyo a la Política Nacional de Seguridad Ciudadana. Seguidamente (agosto del mismo año) y para la ejecución del proyecto se firmó un Acuerdo de Administración y Gestión entre España y la Comisión Europea, asignando a la Guardia Civil (9) el liderazgo del proyecto, materializando el mismo mediante la puesta a disposición de expertos del Cuerpo.

Vemos pues que el proyecto que iniciara la Guardia Civil mediante un convenio bilateral de España y Guatemala se ha convertido en otro de alcance mucho mayor, ahora bajo la bandera de la UE y con mayores implicaciones en ayudas no sólo ya en asistencia técnica sino también en material (10).

Este proyecto queda enmarcado no sólo por el Convenio y Acuerdo antes citados, sino también y ya desde el punto de vista de la ejecu-

ción, por los Acuerdos de Paz de México (1996), de los cuáles el que afecta directamente es el dedicado al *"Fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática"* que en su epígrafe "Seguridad Pública" establece la urgente necesidad de "reestructuración de las fuerzas policíacas existentes en el país" exhortando a la comunidad internacional a otorgar la cooperación técnica y financiera. Posteriormente y en el mismo Acuerdo se detalla minuciosamente como deberá ser la reforma policial, incluyendo las reformas constitucionales precisas.

EL DESARROLLO INSTITUCIONAL A TRAVÉS DEL PNUD

El PNUD o Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo como hemos dicho antes es un ente fiduciario, nacido en 1965 y englobado en la familia de Naciones Unidas aunque no dependiente financieramente de ONU. Sus orígenes sugieren ya sus cometidos principales, ya que deriva del antiguo Programa Ampliado de Asistencia Técnica (EPTA), creado en 1949. La Guardia Civil estuvo trabajando en un proyecto de PNUD desde 1992 en la ANSP (Academia Nacional de Seguridad Pública de El Salvador). Hoy, la Asistencia Técnica a la Policía de la República de Mozambique es un importante proyecto del PNUD, teniendo como institución ejecutora a la Guardia Civil y como "agencia ejecutora" el UNOPS (Oficina de Naciones Unidas para Servicios de Proyectos).

Para deslindar las distintas responsabilidades aclararemos que las funciones del PNUD son la dirección política del proyecto, canalizando las relaciones con la comunidad internacional y con el propio Gobierno de Mozambique, impulsando y respaldando políticamente los trabajos.

UNOPS se responsabiliza del desarrollo del proyecto en las áreas administrativa y económica, materializando los concursos para la adquisición del material y el pago al personal y coordinando al equipo de asistencia técnica de la Guardia Civil en la consecución de los objetivos del proyecto.

El marco normativo bajo el que la Guardia Civil desarrolla sus actividades son:

- El Documento de Proyecto (firmado en 1997 por PNUD, los donantes –España y Holanda– y Mozambique) con una duración inicial de 3 años (una segunda fase de otros tres años está actualmente en marcha).
- El Memorandum de Acuerdo entre UNOPS y la Guardia Civil.

Y la asistencia técnica debe observar lo estipulado en:

- Los Acuerdos de Paz (Roma 1992) y en concreto en su Protocolo IV titulado “*despolitización y reestructuración de las fuerzas policiales*”.
- La Ley 19/92 de Creación de la Policía, donde se determina su organización, dependencias y funciones.

ANÁLISIS DE LA ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA REFORMA POLICIAL

DOS PAISES Y DOS CAMINOS OPUESTOS

El Salvador y Guatemala son dos países centroamericanos que comparten fronteras y que han sufrido durante un tiempo prolongado dos guerras similares en sus planteamientos y en sus resultados. Al final, dos Acuerdos de Paz (Chapultepec y México, respectivamente) pusieron fin a los conflictos y en ambos casos se hizo constar en los mismos la necesidad de una amplia reforma de sus estructuras policiales. En ambos casos además se requirió a la comunidad internacional para que prestara la asistencia técnica necesaria para efectuar las profundas transformaciones.

Sin embargo la forma en que se llevó, y se está llevando a cabo, difiere sustancialmente ya que mientras en El Salvador las responsabilidades se diluyeron entre muchos organismos (11) y países, en Guatemala (al igual que en Mozambique) es un sólo país y una sola institución –la Guardia Civil– la encargada de llevar a cabo toda la asistencia técnica y por tanto, la responsable del proyecto.

¿Porqué la Guardia Civil?

La Guardia Civil, Cuerpo policial por excelencia pero con naturaleza, organización y disciplina castrenses, es el modelo policial que se está adoptando y en el que se están fijando numerosos países, no sólo de la geografía iberoamericana, sino también de África y Europa Oriental.

Los esquemas organizativos de la Guardia Civil responden a una completa y variada asunción de competencias en orden público y seguridad ciudadana y le han dotado de capacidad para afrontar, los problemas y retos cotidianos que tiene nuestra sociedad frente a la delincuencia de toda índole.

Por ello el Gobierno de Guatemala no dudó en hacer caso omiso de la poderosa WOLA (12), o a los intentos de algunos integrantes del PNUD de que fuese una asesoría multinacional al estilo como *funcionó* en El Salvador o se encargase a otra institución (13). De esta forma el gobierno Arzú apostó por que la Guardia Civil en exclusiva se hiciera cargo por completo de la reforma.

La insistencia del Gobierno de Guatemala para que un sólo cuerpo policial y en concreto la Guardia Civil afrontara las reformas no estaba carente de razones. Entre otras esgrimió que con un sólo cooperante se evitan las contradicciones que ocurrieron en el proceso de reforma policial en El Salvador, marcado por rivalidades entre diferentes países participantes.

Si existieron o no dichas rivalidades no es cuestión de ponerlo aquí a prueba, pero si es cierto que en dicha reforma estuvieron presentes ICITAP (con Chile y USA) la División Policial de ONUSAL (con más de 12 países participantes) y el PNUD (con España principalmente). Posteriormente la Unión Europea participó en una asesoría a largo plazo aunque con un escaso número de asesores franceses y españoles.

No solamente nosotros nos inclinamos por un modelo de asesoría uninacional, sino también la misión MINUSAL, en el año 1995 afirma en un informe sobre la situación de la PNC (14) que “*se estima que el número de asesores internacionales debería aproximarse a los sesenta técnicos y, preferentemente pertenecer a un mismo cuerpo policial*”. Y más tarde dice además que “*la asistencia sea de naturaleza permanente y operativa, abarcando*

la totalidad de las dependencias funcionales y territoriales de la PNC".

LA REFORMA POLICIAL EN GUATEMALA

Tanto en El Salvador como en Guatemala la situación de partida para la asesoría internacional era la misma. En este sentido, cabe señalar que el cuerpo policial, al igual que el resto de los estamentos e instituciones públicas, han sido presa de una regresión, desprovista no sólo de medios materiales, sino también de valores profesionales, a causa de las siguientes condiciones a las que los Policías habían de hacer frente:

- Sueldos muy bajos.
- Salarios discriminatorios entre los antiguos Policías Nacionales -PN-, sin que existiera consideración del empleo ni de la responsabilidad.
- Carecían de una promoción profesional de rigor.
- Los cambios de destino eran aleatorios y faltos absolutamente de criterios, realizados de manera permanente para evitar el arraigo.
- Falta de alojamientos dignos.
- Instrucción totalmente deficiente.
- Falta de mandos cualificados, carentes de:
 - Preparación
 - Sentimiento de profesionalidad
 - Capacidad de mando.
 - Responsabilidad

Todos estos condicionamientos e inseguridad jurídica se traducían en una frustración moral y anímica de la Policía llevándole a caer en las redes de la corrupción, sometida por ello a una presión de menosprecio por parte de la ciudadanía, agravado ello por el hecho del alejamiento de la familia, que por su posición económica les obligaba a mantenerla en su tierra natal, dando lugar al abandono de éstas y a la creación de otras con hijos naturales.

Consolidada la escisión entre la población civil y la policía, no cabe más que clasificar la situación como de permanente y alta inseguridad ciudadana, sin visos de solución, toda vez que los policías tenían perdido su crédito ante

la sociedad sin poder acudir a ningún tipo de persuasión moral y sin poder contar con ningún tipo de apoyo por parte de ésta.

Ante estas perspectivas y escepticismo propio que origina una situación como la descrita, la Guardia Civil afrontó este reto, con un proyecto que basándose en el convenio de apoyo del Gobierno Español con el de Guatemala, y teniendo como premisa los Acuerdos de Paz (15) comenzó a trabajar teniendo como objetivos generales:

1. Mejorar la Instrucción básica de los funcionarios de policía.
2. Introducir las modificaciones oportunas para mejorar la carrera profesional.
3. Proponer las condiciones para mejorar la situación personal del Policía (salarios, destinos, puestos de trabajo).
4. Despliegue operativo de la PNC y seguimiento de su funcionalidad.

El inicio de esta ardua tarea se llevó a cabo sobre la práctica escasez de todo tipo de material, instalaciones, armamento, vehículos y transmisiones, a lo que hubo que unir cierta falta de apoyo institucional (16) y credibilidad ante la población, así como la desconfianza mutua de los propios policías.

Una empresa de esta envergadura no se pudo comenzar de improviso. Esto implicó muchos estudios previos. Hay que tener en cuenta que este proyecto, como cualquier otra acción de desarrollo, no se ejecuta en el vacío, sino que se inserta en un contexto caracterizado por múltiples elementos de tipo político, social, cultural y económico. El análisis de este contexto es un componente esencial en la planificación y programación de la asistencia técnica, en la formulación de los objetivos, en su seguimiento y en la evaluación.

Por ello no solo hay que conocer el terreno sino, y sobre todo, a sus gentes, su filosofía de vida, su cultura. Esto se debe unir a cálculos estadísticos sobre población y delincuencia, que permitan prever el número de funcionarios policiales que precisa cada área del país, el despliegue operativo de los mismos, sus necesidades de formación, los distintos empleos y el número de cada uno, con el fin de poder formar una pirámide de personal adecuada al proyecto, lo más racional posible.

Estos estudios dieron lugar a un proyecto el cual, siendo lo suficientemente flexible, fijó unos objetivos acordes con la realidad del país pero no olvidándose que se trataba de transformar completamente el sistema policial, y pretendió ser tan ambicioso como lo permitieron las circunstancias.

La flexibilidad del proyecto requerirá hacer un esfuerzo de imaginación y tener una capacidad negociadora para encontrar soluciones a los numerosos problemas que, a lo largo de su desarrollo, irán surgiendo. No hay que olvidar que a pesar de los concienzudos estudios hechos hasta que toma forma el proyecto, en su posterior desarrollo habrá que hacer frente a numerosas eventualidades e influencias externas o ajenas. Estos agentes no deben desvirtuar la naturaleza y el objetivo central del proyecto, pero hay que tenerlos en cuenta para introducir los factores correctores que sean precisos una vez ya metidos de lleno en la materialización del proyecto.

Los aspectos principales que debe contemplar un cambio de esta envergadura son la organización, la formación y el despliegue. La interconexión de los tres debe ser completa. No pueden correr independientes. Muy al contrario, deben estar en íntima unión porque cualquier desafortunada descoordinación condenaría el proyecto al fracaso. Y esa coordinación es parte fundamental e insisto en que debe llevarse hasta sus últimas consecuencias ya que se trata de un proyecto global de reorganización de una policía.

La Organización

Para una completa reforma policial se necesita compaginar el asesoramiento en las tres esferas principales como son recursos humanos, materiales y legales. Pero para todo ello hemos de comenzar por tener claro cuáles van a ser los objetivos finales, el producto que queremos obtener, cómo va a funcionar, los procedimientos administrativos y operativos, las relaciones de mando, las plantillas, el esquema-organigrama de la institución, etc.

Para ello el equipo asesor dedicado a organización y una vez estudiados todos los factores que influyen, asesorará en la elaboración de toda la normativa que ha de regir el funcionamiento de la nueva institución. Los cambios

que se realicen, ya sean de índole legal o reglamentaria, deben tener en cuenta lo existente. Partiendo de allí y sin perder de vista el eje central y objetivo de la reforma, deben desarrollarse los cambios, de lo general a lo particular.

La elaboración de normativa por el equipo de asesores de la Guardia Civil ha sido y es muy fecunda. En nuestro proyecto, se partió con la publicación de una nueva ley de la policía, exigencia también de los acuerdos de paz, pero palpable necesidad normativa. Desde allí se fue tejiendo todo el sistema reglamentario que precisa la policía, tanto en lo que se refiere a su estatuto personal, como a las normas de actuación. Esto implica un compendio de estudios y normas referentes a las tres áreas básicas en las que puede dividirse una organización:

- Personal (carrera policial (17), ascensos, destinos, recompensas, régimen disciplinario, asistencia social, etc). Todo ello, tratando de que no se repitan en un futuro las situaciones de desamparo legal en las que se han visto en el pasado los policías.
- Operaciones (estudios de plantillas, despliegues, procedimientos operativos, etc)
- Apoyo (normas referentes al material, equipo, uniformes, armas, transmisiones, vehículos, etc).

El trabajo que han hecho —y se encuentran realizando— los miembros de la Guardia Civil encargados de los aspectos normativos, debe ir íntimamente unido al trabajo de formación, pilar fundamental en la reforma. En la Academia de la Policía se imparten enseñanzas que se basan en la nueva reglamentación.

Pero al mismo tiempo esas enseñanzas deben continuarse en el asesoramiento al despliegue (18).

La Formación

Siendo fundamental la instrucción policial al comienzo de un programa de este tipo, el grueso del contingente de la Guardia Civil se dedicó a prestar asistencia a la nueva Academia de la PNC, acometiendo los siguientes planes:

- Desarrollo de la normativa que ampare las convocatorias de acceso a las distintas formaciones que dan acceso a las escalas que se determinen.
- Planes de estudio de los diferentes cursos de formación, especialización y reciclaje.
- Selección del profesorado.
- Programas a desarrollar en cada uno los cursos previstos.
- Plan específico para la capacitación de los Oficiales Superiores.
- Desarrollo de la normativa que contemple:
 - Estatuto del profesorado.
 - Régimen del alumnado (régimen disciplinario y normas de evaluación).
 - Reglamento de Centros.

Se elaboró además el *Reglamento de Régimen Interno de la Academia de la Policía Nacional Civil*, que era una adaptación del Reglamento de Centros de Formación de la Guardia Civil, y un *Reglamento Disciplinario de la Academia de la Policía Nacional Civil*.

Con los anteriores instrumentos legales se construyeron los Consejos Académicos y de Disciplina, el Gabinete de Psicología, la Junta Evaluadora, la Jefatura Estudios, la Subdirección de Estudios, la Subdirección Administrativa, la Unidad de Seguridad, etc.

Cada curso tenía las siguientes áreas: Capacitación Policial, Jurídica, Humanística, Policía Administrativa, Educación Física y prácticas y Materias Complementarias.

Finalmente:

- Ningún alumno debía salir de la Academia sin saber conducir –*manejar*– y conocer su arma y además debía de practicar el tiro, haciendo ¡al menos! 10 disparos.
- Todas las asignaturas eran importantes, pero la Deontología y los Derechos Humanos eran fundamentales. En los cursos de especialización, también lo eran las de la especialidad.

La experiencia demostró que el tiempo mínimo para desarrollar el plan era de tres meses; en menos tiempo los resultados fueron muy desfavorables (primer curso); lo deseable era un curso de al menos cinco meses (19). En este sentido la experiencia en El Salvador, donde los cursos eran para todos de 5-6

meses, debía de haber alertado a las autoridades guatemaltecas para hacer caso de las recomendaciones del equipo asesor. No obstante hay que destacar que ello se decidió así por la necesidad de crear un nuevo cuerpo policial en un lapso relativamente breve, que operó en detrimento de un adecuado proceso selectivo y de una enseñanza con una duración apropiada.

Para poder comenzar el primer curso se solicitaron unos 30 Instructores y 8 Catedráticos del país. Las materias policiales fueron impartidas por Guardias Civiles. En el segundo curso, se amplió el número de Instructores, escogiendo a alumnos aventajados y que fueran voluntarios. Las clases de materias policiales fueron impartidas por un Guardia Civil y un Instructor Policial adjunto. A partir del tercer curso y tras una selección, fueron impartiendo clases como titulares los policías guatemaltecos, aunque coordinados por áreas por un Guardia Civil. El objetivo era conseguir la *sostenibilidad* (20) del proyecto por lo que a la formación se refería, una cuestión de vital importancia.

Para ayudar a ello y simultáneamente se impartían cursos, exclusivos para Instructores, de técnicas pedagógicas y de determinadas especialidades policiales.

El asesoramiento al despliegue

Un análisis exhaustivo de las condiciones en que se encontraba la antigua PN en Guatemala, impulsó a diseñar un método de trabajo bajo una dirección única y centralizada a fin de imponer:

- Una modificación del despliegue.
- Una nueva metodología de trabajo operativo.
- Una reforma de infraestructuras.
- El establecimiento de férreos sistemas de control y denuncia de irregularidades
- La imposición de modelos estrictos de organización.
- Reuniones con toda clase de agentes sociales e institucionales (explicación del programa/juntas locales) con participación ciudadana, y como primer modo de introducir a la nueva policía el concepto del *community policing* (21).

La puesta en práctica de lo anteriormente mencionado requirió un gran esfuerzo y generó numerosas discusiones con las figuras locales clave en el proceso de reforma. Posteriormente, la necesidad forzó a transferir medios de la Academia al Despliegue, de forma que se tuviera personal de la Guardia Civil asesorando en las distintas estaciones –*field training* (22)– a poner en práctica lo aprendido en la Academia.

CLAVES DE LA ASISTENCIA TÉCNICA A LA REFORMA POLICIAL

Un proyecto de asistencia técnica (o cooperación técnica, como lo define la OCDE) necesita una buena planificación que permita saber desde el principio el tiempo que puede extenderse la misión. Este hecho deriva de lo importante que es saber el presupuesto que se necesitará y durante cuántos años para definir las acciones que se realizarán de aquí por ejemplo, a cuatro años. Recientemente la AECI ha modificado su normativa para favorecer proyectos largos y asegurar su financiación durante mucho tiempo. Son los “planes quinquenales” los que definirán y garantizarán los fondos necesarios para acometer proyectos a largo plazo.

Una reforma policial es algo que necesita mucho tiempo. Cambiar un cuerpo policial por otro con una nueva organización, doctrina, procedimientos y normativa es cuestión de varios años. De hecho en El Salvador se inició en 1993 y todavía existen equipos de asesores para completar la reforma.

Por otra parte, se necesita un equipo de asesores que se involucren decididamente en el proyecto. En la asistencia técnica prestada en otros campos (principalmente en la política económica) de los países surgidos tras la desaparición de la URSS no faltan voces quejas de esa falta de involucramiento (23).

Estas dos características –tiempo e involucramiento– son mencionadas por *Tacis* como lecciones aprendidas de la asistencia técnica, cuando afirma la necesidad de un apoyo en asistencia técnica a largo plazo, diciendo específicamente que, no solo los asesores, sino también los receptores deben involucrarse desde el principio del planeamiento.

Todos podemos estar de acuerdo en que las llaves del éxito de una reforma policial no están solo en el equipo asesor. Se basan sobre todo en un apoyo político interno (necesario también para remover cualquier obstáculo institucional (24), personal o material que se presente), una convicción de la sociedad, un detalle de la reforma plasmado en los Acuerdos de Paz para que obligue al Gobierno a realizar la misma tal y como lo dijeron y calendarizaron los mismos y sobre todo ligar el inicio de la asistencia técnica a un claro proyecto de reforma aceptado o mejor, elaborado conjuntamente con el receptor.

Gino Costa (25) vincula siempre la reforma policial al componente de una misión de paz, afirmando que sería ideal que los distintos componentes internacionales responsables de la reforma formasen parte de la misión.

Nuestra opinión es claramente contraria a esta afirmación no carente de intereses protagonistas. Hay que tener en cuenta que los encargados de verificar la reforma deben estar en una posición lo suficientemente imparcial como para denunciar las desviaciones de los Acuerdos en la reforma. La tarea de asesorar y la de verificar deben ser separadas radicalmente.

No hay que recordar aquí cada uno de los problemas de coordinación sufridos por ONU-SAL en la asistencia a la PNC donde “*el equipo técnico internacional nunca funcionó como una unidad sino como la suma de sus distintos componentes nacionales*”, debido por una parte a los muy distintos antecedentes culturales y doctrinarios de los grupos nacionales representados y por otro a la carencia de una unidad de mando entre los organismos internacionales presentes en el asesoramiento (26).

Otro de los graves problemas que se han encontrado tras varios años de asesoría en El Salvador ha sido la falta de absorción de la enorme cantidad de trabajos, normativa, procedimientos, etc elaborados por los asesores internacionales (27). De hecho, este mismo problema lo estamos viendo aunque a menor escala en Guatemala, donde el equipo de la Guardia Civil ha confeccionado una muy prolija normativa para cuya puesta en funcionamiento se necesitan varios años. Ello y a pesar de que los trabajos se han modulado a niveles

bajos de comprensión aunque sin menoscabar su contenido esencial.

En un informe (28) sobre la policía de Nicaragua se menciona este mismo problema cuando dice que *"En vista de los recientes cambios legales, normativos y doctrinarios al interior de la policía, actualmente la cultura organizacional se encuentra en un proceso de transición no habiendo transcurrido el periodo de tiempo necesario para la implantación de una nueva cultura organizacional que interiore en cada uno de sus miembros todos los cambios recientes"*.

Otro factor que hemos mencionado antes es la coordinación. Necesaria no solo entre los distintos componentes del equipo asesor (equipo de normativa, de docencia y de despliegue deben ir ligados para que no se produzcan desajustes) (29) sino entre otras necesarias reformas en la Administración. El éxito no depende solo de la policía sino también de la reforma en el aparato judicial e incluso en la modificación de la legalidad vigente que pueda impedir u obstaculizar el funcionamiento de una policía según unos estándares democráticos modernos. Y es que ha ocurrido que mientras los acuerdos han sido siempre muy ambiciosos en materia policial, han sido más bien limitados en cuanto a la reforma judicial, o bien las pocas reformas judiciales acordadas no han coincidido en el tiempo con las policiales. *"Eso ha sido un foco continuo de conflicto entre la Policía y las autoridades de justicia, derivado muchas veces de la falta de diligencia de jueces poco expuestos al espíritu de reforma o bien de su ausencia de idoneidad"* (30).

Las intervenciones de desarrollo suelen estar en relación estrecha con las personas e instituciones que participan en su diseño y gestión, tanto las del país receptor como las del donante. Es por tanto imprescindible contar con una capacidad institucional adecuada para utilizar y gestionar los recursos comprometidos, de hecho habría que considerarse la posibilidad de contar con personal estable adecuadamente cualificado (31) y motivarlo para llevar adelante el proyecto. La Guardia Civil tiene hombres muy capaces y la formación básica que todo Guardia Civil tiene le debería permitir afrontar con facilidad la tarea del asesoramiento en un país en desarrollo.

Siendo esta la teoría, la práctica impone la realidad como contrapunto y ello nos hace comprender lo importante que es efectuar una adecuada selección del personal que forma parte de una misión de asistencia técnica. Porque a la formación que debe tener se le deben unir otras dotes como son capacidad negociadora, flexibilidad, facilidad en las relaciones públicas, idiomas, etc. Mi propuesta en este sentido sería flexibilizar el tiempo de permanencia (32) en una misión de asesoramiento técnico para los principales actores del mismo esto es, el Director y sus más cercanos ayudantes, y además cumplir con rigurosidad los criterios marcados por ellos en la selección del personal que debería integrar los sucesivos relevos, con el fin de adecuar estas personas a los cometidos que en cada momento van a necesitarse.

Quiero hacer aquí mención al capítulo de la evaluación (33) intermedia y *ex-post* de las misiones de asistencia técnica integral, como son la reforma de la policía en Guatemala y Mozambique, actuales proyectos estrella donde la Guardia Civil es la institución responsable de llevarlas a cabo. La evaluación, aunque puede —o debería— hacerse por una institución ajena a los proyectos, sería de mucha utilidad que se realizará además por la Secretaría de Cooperación Internacional (en su caso en coordinación con la Oficina de Evaluación de la AECI). Ello permitiría ver la eficacia de los proyectos, encontrar los problemas existentes desde su nacimiento y corregir las desviaciones que surgieran. Una revisión periódica crítica y profunda de los objetivos, de las actividades llevadas a cabo para su consecución y de los avances o retrocesos realizados por cada contingente ayudaría a la SECI para planificar necesidades futuras y al mismo tiempo sería de gran utilidad a los proyectos, entendidos estos como una actividad emblemática donde la Guardia Civil está empeñando su prestigio internacional.

Por último querría añadir algunos interrogantes para las claves de la asistencia técnica (AT). Antes hemos hablado de la *sostenibilidad* de los proyectos. La experiencia de diferentes misiones de AT —no solo policiales— de la Unión Europea revelan que la sostenibilidad de los proyectos basados en expertos extranjeros no ha mejorado significativamente. Por

ello hay alguna preguntas que las instituciones involucradas en proyectos de AT deberíamos formularnos:

- ¿Qué se puede hacer para aumentar la aceptación de la AT en los individuos receptores?
- ¿Cómo podemos hacernos entender mejor y que se convenzan de que llegamos con las mejores intenciones?
- ¿Tenemos que cambiar nuestro concepto de AT?
- ¿Cómo podemos trabajar con nuestros colegas juntos formando un equipo, compartiendo responsabilidad y haciendo uso de toda nuestra creatividad?

IDEAS PARA LA FUTURA COOPERACION TECNICA INTERNACIONAL

Los datos estadísticos revelan que tanto en El Salvador, en Guatemala y en Mozambique se consiguió el cambio de imagen que tenía el policía y mejorar la efectividad de la nueva institución.

La experiencia que la Guardia Civil ha acumulado en los más de siete años desde que se inició el proceso de reforma de las policías en Centroamérica le hace muy apta para estos proyectos, habiéndole sido recientemente adjudicado otro de menor entidad, aunque de mayor enjundia, en Rumania.

Los países del Este no han gozado precisamente de unas estrechas relaciones con España, quien ha mirado más por razones históricas, a la órbita iberoamericana. Sin embargo, razones de oportunidad nos obligan a acortar distancias con estos países. La desmembración de la URSS unido a la futura ampliación de la Unión Europea han hecho que nuestra política exterior reserve un capítulo, cada vez más importante, a estos países. Por ello no debe extrañarnos que algunos de estos países entre los que podría citar a Ucrania, Azerbaiyán y Georgia, busquen modelos policiales donde inspirarse, siendo la Guardia Civil una institución que quizás cumple el perfil que ellos quisieran: un cuerpo policial, con naturaleza militar, con unas competencias policiales muy amplias y con una

tradición y una historia que le han dado una raigambre en la sociedad española.

Por su parte en África, principalmente en los países de habla portuguesa, se seguirá prestando una atención preferente a nuestras actividades de asistencia técnica, siempre teniendo como premisa la política exterior española y el principio de unidad de acción en el exterior.

Sin embargo, Iberoamérica seguirá estando en el centro de nuestras miras. La cooperación técnica con países como México (34) o Colombia, por citar algunos países donde la cooperación actual es escasa, son ejemplos de posibles campos para una futura asistencia técnica policial.

Para eso un canal importante no utilizado hasta ahora para la cooperación técnica policial son las Conferencias Iberoamericanas. Estas ofrecen un foro extraordinario para establecer lazos que estrechen las relaciones con las instituciones homólogas de Iberoamérica. En su mismo manual operativo se define la cooperación técnica internacional como un *"instrumento que permitirá hacer operativas las iniciativas de consolidación del entretejido económico y social iberoamericano"*. Asimismo se definen los principios que deben guiar la cooperación, citando entre otros el del *fortalecimiento de la modernización del Estado*. En la Declaración de Margarita se firmó que *la cooperación entre las naciones continuará siendo un elemento fundamental de las relaciones internacionales... propiciando una cooperación para el desarrollo que incorpore a las más diversas instituciones de Iberoamérica.. fortaleciendo el respeto a los derechos humanos y a la democracia... permitiendo acoger iniciativas tanto de sectores públicos como privados... incluyendo instituciones de la sociedad civil* (35).

Pienso que la "pelota" está ahora en nuestras manos. Aprovechar las excelentes oportunidades que nos brindan las Conferencias Iberoamericanas es algo que tendríamos que estudiar a fondo y quizás un marco donde englobar futuras acciones de cooperación técnica en Iberoamérica.

Pero las misiones internacionales de ayuda al desarrollo no son solamente tarea que pueda realizarse a nivel institucional -Guardia Civil-. El Cuerpo tiene unos excelentes profe-

sionales que podrían y quizás desearían ver realizados sus sueños de cooperación técnica internacional de otra manera. Podríamos citar aquí el voluntariado y la figura del cooperante, definidas ambas en la ley española que regula la cooperación internacional para el desarrollo (ver nota 7). También hay que tener en cuenta las numerosas agencias de carácter semi-privado y consultoras que buscarían profesionales de la seguridad interna para sus programas de asistencia técnica.

Para concluir me gustaría recordar de nuevo que la Guardia Civil ha sido desde su nacimiento un modelo policial a seguir por muchos otros cuerpos policiales de muchos países. Ha tenido y tiene institucionalmente una vocación internacional. Pero además esa vocación internacional ha marcado también el carácter de sus componentes individuales, con una creciente inquietud entre sus miembros que la Dirección General debe buscar satisfacer.

NOTAS

(1) El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Manuel Gómez y J.A. Sanahuja. 1999.

(2) El Salvador: Acuerdo de paz de Chapultepec, 16-1-92. Guatemala: Acuerdo de México 19-9-96 (Sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática). Bosnia-Herzegovina (Acuerdos de Dayton, Diciembre 1995). Kosovo (Acuerdo Provisional de Paz y gobierno autónomo. Hecho en Rambouillet en marzo de 1999).

(3) En este sentido ver Orientaciones para Operaciones de Mantenimiento de la Paz -OR7-001- del Estado Mayor del Ejército.

(4) Declaración de principios de los ministros de Desarrollo, directores de organismos de ayuda y otros altos cargos responsables de la cooperación para el desarrollo, reunidos como Comité de Ayuda al Desarrollo los días 5 y 6 de mayo de 1997. (informe titulado *Shaping the 21 st Century: The Contribution of Development Co-operation*)

(5) Conflicto, Paz y Cooperación para el desarrollo en el Umbral del siglo XXI. OECD 1997

(6) En el caso nuestro, la Secretaría de Estado de Seguridad recibe anualmente una asignación presupuestaria para la cooperación al desarrollo institucional de otras policías, con cuyos fondos se financian cursos de policías iberoamericanos o de otros países en España e incluso se financian cursos en Iberoamérica bajo profesorado español (Guardias Civiles y Policías).

(7) Ley núm. 23/98 de 7-7-98. (BOE 162).

(8) *Tacis. An interim evaluation*. European Commission 1997.

(9) En el proyecto de decisión de septiembre de 1997 elaborado por la Comisión Europea se dice textualmente: "Reconociendo el aporte excepcional que a esta empresa ha brindado desde el momento de la firma de la paz, la Guardia Civil española, la Comisión tiene la intención, a fin de acelerar la puesta en marcha de las acciones previstas en el presente Proyecto, de confiar su ejecución a dicha institución".

(10) De hecho, de los 115 millones de euros que aproximadamente tiene presupuestados el programa, 31 millones lo son en suministros de material, equipamientos y obras.

(11) ICTIAP (International Criminal Investigative Training Assistance Program) con norteamericanos y chilenos, ONU/SAL con policías de más de una docena de países y PNUD, con españoles principalmente.

(12) Washington Office on Latin America. Es una ONG norteamericana, aunque con estrechos lazos con el Departamento de Justicia. En un informe hecho público y publicado en internet en 1997 señala que "antes

incluso de discutir los asuntos civiles y militares del proceso de paz entre el Gobierno y la URNG, el Ministerio de la Gobernación anunció que Guatemala adoptó el modelo policial de la Guardia Civil española, frustrando las aspiraciones de la propia ONU, USA, la Policía española y los países nórdicos en lo que debería haber sido un proceso más ampliamente apoyado". De la misma manera acusa al Gobierno Arzú de "firmar un compromiso de cooperación con el primero a la vista" en una clara referencia a España.

(13) En el borrador de informe emitido del 6 de mayo de 1996 por el consultor y entonces miembro de PNUD Gino Costa (Perú) y el Comisario Principal del Cuerpo Nacional de Policía español Manuel Núñez Pedraza se señala que "el Proyecto de Ley Orgánica de la PNC... favorece una estructura y doctrina civil, acorde más bien con la que corresponde por ejemplo al Cuerpo Nacional de Policía".

(14) Evaluación sobre el Sector de Seguridad Pública de 28 de septiembre de 1995, elaborado por la Misión de las Naciones Unidas en el Salvador (MINUSAL).

(15) Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército. Agenda de Seguridad.

(16) En el mismo sentido se pronuncia la misión de asesoría de la UE en El Salvador cuando afirma que "la causa fundamental del escaso avance y rendimiento de los trabajos realizados radica en la cúpula de la PNC". Asesoría Técnica de la UE en El Salvador 1996.

(17) En el informe de ONU/SAL de 15-7-94 titulado "Irregularidades en la Policía Nacional Civil" se cita como incompleto el marco normativo de la PNC de El Salvador "particularmente en lo que respecta a la falta de una Ley de la Carrera Policial".

(18) En el informe de ONU/SAL de 15-7-94 titulado "Irregularidades en la Policía Nacional Civil" se cita como grave problema "la ausencia de una adecuada coordinación entre la PNC y la Academia, impidiendo subsanar muchos de las deficiencias que se observan en el desarrollo de la nueva policía".

(19) Aunque los Acuerdos de Paz establecían que el entrenamiento debía durar seis meses, se interpretó que sólo los de nuevo ingreso, siendo de tres meses para los cursos de reciclaje. WOLA fue muy dura acusando al proyecto por no cumplir los Acuerdos.

(20) La sostenibilidad es un principio que, según la OECD, debe presidir cualquier acción de cooperación al desarrollo. *Sustainability in development programs: a compendium of evaluation experience*. Selected Issues núm. 1 París.

(21) *Community policing* o policía de comunidad, de barrio o de proximidad, concepto que quiere hacer partícipe a la comunidad de las decisiones y la planificación policial, a la vez que pretende acercar la policía al ciudadano.

(22) El concepto *field training* fue aplicado asimismo en el El Salvador con mucho éxito y está siendo aplicado en Albania en la operación de asesoramiento policial MAPEXT, donde la Guardia Civil también participa.

(23) Opinión de un miembro del gobierno ruso: "los programas Tacis son supervisados por especialistas extranjeros pagados muy bien por fondos que fueron destinados a nuestro país. De hecho pienso que Tacis está resolviendo el problema del paro en la UE al tiempo que nos ayuda". En el mismo sentido el comentario de una autoridad bielorrusa tras los estudios iniciales hechos por un "experto" europeo: "los expertos europeos vinieron a estudiar nuestros problemas, nos preguntaron mucho, les dimos muchas respuestas, y después nos informaron de los problemas que teníamos, dándonos unas recomendaciones a medio elaborar en un informe hecho en inglés y se marcharon. Creo que esto fue útil para Tacis pero no para nosotros". The Tacis program: an interim evaluation. Publicado por la Comisión Europea 1997.

(24) En El Salvador los mayores problemas enfrentados por la reforma han sido consecuencia de las resistencias de la institución militar y de sus intentos por desvirtuar el proyecto (en la disolución de estructuras existentes, transferencia de recursos a la nueva institución e intentos por mantener su ingerencia activa en tareas de seguridad pública). Ver nota 24.

(25) La reforma policial en El Salvador. Ponencia presentada en seminario sobre "la reforma policial en América Central y Haití". Noviembre 1994.

(26) Idem.

(27) Diagnóstico de Problemática en PNC. Asesoría Técnica de la UE en El Salvador 1996.

(28) Informe diagnóstico sobre la PN de Nicaragua efectuado por consultora Morales financiada por Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional 1996.

(29) Así por ejemplo para planificar el despliegue se tendrán en cuenta las capacidades docentes. Por su parte la Academia deberá saber las necesidades del despliegue para efectuar las convocatorias para los diferentes empleos. La elaboración de la normativa deberá adelantar a los anteriores cualquier modificación o cambio que pueda suponer alterar sus planes.

(30) La reforma policial en El Salvador. Ponencia presentada en seminario sobre "la reforma policial en América Central y Haití". Noviembre 1994.

(31) En relación con la asistencia técnica prestada a una institución ucraniana, un alto oficial de aquel país manifestó: *"al principio no podíamos juzgar la calidad de los expertos occidentales; incluso los expertos peor preparados podían abrirnos los ojos y darnos soluciones aceptables. Ahora nuestras demandas son más elevadas y solo aprendemos de reales expertos"*.

(32) Actualmente la normativa interna solo permite un año como máximo.

(33) La evaluación consiste en hacer una apreciación sobre un pro-

yecto, su concepción, su realización y sus resultados, determinando la pertinencia de los objetivos y su grado de realización, la eficiencia, la eficacia, el impacto y la viabilidad. (Extracto de la definición de *evaluación* del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OECD).

(34) *"La reforma de la policía en México es una necesidad perentoria"*. Beatriz Martínez de Murguía en su libro *¿Orden Social o Criminalidad?* (Planeta 1999) afirma además que los graves problemas de México pasan necesariamente por reformar sus estructuras policiales.

(35) Abundando en este asunto, en la II Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública (La Habana, junio 1999) se afirmó: *"la necesidad de contar con una función pública profesionalizada y altamente calificada, para lo que se hace preciso una inversión significativa en programas de formación y capacitación especializados. Se ha sugerido al efecto la constitución de un Programa Iberoamericano de Formación y Capacitación Interactiva a Distancia de Funcionarios Públicos, utilizando las capacidades institucionales y tecnológicas disponibles"*.

SEGURIDAD PUBLICA

Gonzalo JAR COUSELO
Modelos Comparados de Policía
Dykinson, Madrid, 2000
207 páginas

Una tradicional distinción entre modelos de policía (civiles y militarizadas) parece cada vez menos adecuada, dado que se perciben tendencias que llevan a la convergencia y al intercambio de características entre los diferentes sistemas.

El autor emplea el sistema de análisis comparado, para estudiar en profundidad de uno en uno diferentes sistemas de seguridad, centralizado (francés), federal (alemán), descentralizado (británico) y federalismo asimétrico (canadiense).

Tras este análisis toma como punto de partida de su estudio, la idea de que todos los sistemas se encuentran actualmente en una situación de transformación. No es difícil distinguir diferencias entre el sistema europeo continental y el inglés, pues en el primero existen Cuerpos vinculados al ejército, y en el sistema británico carecen de un Cuerpo de policía a nivel nacional por una idea descentralizadora, pues en caso contrario iría contra los principios de una sociedad democrática, siendo amenazada la libertad de los ciudadanos. En la última parte del libro el autor realiza un cuadro comparativo, en el que se incluye el sistema español, determinando puntos comunes y divergentes entre los sistemas tratados.

La importancia de conocer otros modelos de policía y en particular estos, es fundamental para hacer un análisis serio y profundo sobre ellos, dada la situación de evolución en que nos encontramos, así como el intercambio de experiencias y métodos de trabajo que entre todos se está efectuando. La tendencia al intercambio irá en aumento, en la medida en que España aumente así mismo su participación en foros y organizaciones internacionales tanto de mantenimiento de la paz, cooperación al desarrollo, o de asesoramiento técnico.

Finalizada la lectura, debemos reflexionar sobre el sistema de seguridad más idóneo dentro del marco de la Unión Europea y sobre el que ha de comenzar su andadura la policía europea del futuro o mejor dicho del próximo presente.

José Villena Romera

José Antonio VEGA VIDAL
El marco bancario del Euro
Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 2000
248 páginas

EN la presente obra el lector observará que hay un antes y un después de la implantación de la Moneda Única. Pero este texto no es un libro para leerlo de corrido, sino que es una obra amplia, en el que el autor profundiza en la exposición de los temas tratados.

Se abordan cuestiones de la máxima importancia. Por un lado el sistema financiero en su conjunto y, concretamente, el papel del Banco de España; y, por otro lado, las posibilidades operativas de nuestras entidades financieras. Cuestiones estas que el propio autor expuso de una manera brillante y sucinta en la Jornada sobre "La seguridad en la transición del Euro en España", desarrollada los días 19 y 20 de diciembre de 2000 y organizado por el Instituto Universitario "Duque de Ahumada" de Estudios de Seguridad.

La presente obra da una visión clara del desarrollo de los sistemas bancarios españoles, de los efectos del Euro en las actividades bancarias, así como del sistema financiero español ante la unión económica y monetaria.

Por otra parte el autor nos expone la política monetaria en la tercera fase de implantación de la Moneda Única y los procedimientos a seguir para ello.

Por último, en este libro se incluye un amplio anejo con el fin de que el lector cuente con una detallada información sobre los temas abordados en la obra.

Marcos Rubio García

Manuel FERNANDEZ GOMEZ
Luis VIDAL DE MARTIN SANZ
Textos internacionales sobre Derechos Humanos y Extranjería
Madrid, 2000
447 páginas

EL presente compendio normativo es el resultado de la participación de CIDEAL, a invitación de la Dirección General de la Guardia Civil, en el programa Promoción de los Derechos Humanos, tras un proceso en el que se ha desarrollado seminarios con los profesores de los centros de formación de la Guardia Civil.

La Guardia Civil, como Fuerza y Cuerpo de Seguridad del Estado, tiene como objetivo y misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. Teniendo en cuenta esta misión, la obra que aquí se presenta resulta una herramienta muy útil en la formación de los profesionales de la Guardia Civil, como para la consulta puntual con motivo del servicio, al recoger toda la normativa internacional y recomendaciones de interés relativa a los Derechos Humanos.

El texto se divide en cinco módulos y un apéndice bibliográfico. El primero de ellos trata sobre la Declaración de Derechos y, en concreto, sobre la Carta de Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En el segundo apartado se recogen los convenios internacionales en el marco de Naciones Unidas como son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Politicos, Protocolos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convenio

Internacional contra toda forma de Discriminación Racial, y el Estatuto de Apátridas. En el tercer apartado se recoge la normativa internacional relativa al Asilo y a la Extranjería. En el cuarto módulo se recopila los Convenios Europeos relativos a los Derechos Humanos y Extranjería; recogándose en el último y quinto apartado la legislación referente a Tribunales Internacionales.

El presente texto no se encuentra a la venta, pero puede consultarse en el Servicio de Publicaciones de la Guardia Civil o en el Instituto Universitario "Duque de Ahumada" de Estudios de Seguridad; estando prevista una nueva edición del mismo.

Marcos Rubio García
José Villena Romera

Douglas THOMAS y Brian D. LOADER (eds.)
Cybercrime: law enforcement, security and surveillance in the information age
Routledge, Londres y Nueva York, 2000
300 páginas

LA nueva sociedad de la información ofrece posibilidades inéditas para todo tipo de actividades, incluidas, evidentemente, tanto las delictivas como las de lucha contra la delincuencia. De ahí la urgencia de afrontar el reto del llamado cibercrimen, es decir de las actividades delictivas asociadas a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, y de avanzar en la regulación jurídica del llamado ciberespacio, un mundo virtual que escapa a la legislación tradicional y en el que será necesario conciliar valores tan fundamentales como la libertad de expresión, la protección de la intimidad y la seguridad de personas y bienes.

Algunos aspectos fundamentales dentro de esta amplia temática son abordados en el libro que comentamos, en el que se recopilan diversos ensayos publicados originalmente en la revista *Information, Communication & Society* (acerca de la cual puede encontrarse información en www.infosoc.co.uk). Sus autores son especialistas en informática, sociología, psicología, derecho y criminología y los temas tratados incluyen la posición de los *hackers* en la incierta frontera que separa lo legal de lo ilegal en el ciberespacio, los dilemas que plantean las nuevas tecnologías respecto al necesario equilibrio entre seguridad, libertad y privacidad, y las nuevas amenazas a la seguridad nacional en este terreno.

La red constituye un canal de comunicación para el crimen organizado y el terrorismo; se emplea para la difusión de instigaciones a la violencia e incluso de instrucciones técnicas para la acción violenta; permite acciones de sabotaje informático, con consecuencias potencialmente peligrosas tanto para las administraciones públicas como para las empresas privadas; facilita el espionaje industrial y la violación de los derechos de propiedad mediante copias ilegales; constituye un área de acción privilegiada para operaciones de fraude; se utiliza provechosamente para el blanqueo de dinero; y se ha convertido en el principal cauce de la pornografía infantil. La importancia que todos estos temas tienen es indiscutible y no es aventurado afirmar que el ciberespacio va a ser, en este siglo XXI que empieza, un terreno fundamental para la protección de la libertad y la seguridad de los ciudadanos.

Juan Avilés Farré

TERRORISMO

Joaquín ALCAIDE FERNANDEZ

Las actividades terroristas ante el derecho internacional contemporáneo

Tecnos, Madrid, 2000

375 páginas

EL terrorismo internacional ha preocupado a la sociedad desde la segunda mitad del siglo XIX, y de un modo particular desde el final de la I Guerra Mundial, reflejándose esta preocupación en los trabajos desarrollados en el seno de la Sociedad de Naciones y, posteriormente, en los impulsos normativos dentro y fuera de las Naciones Unidas.

La dimensión internacional del terrorismo se acrecienta día a día por una simple razón: el terrorista se vale de la permeabilidad de las fronteras y de la división de la sociedad internacional entre Estados soberanos.

El terrorismo es un concepto esencial de la sociedad, objeto de profundos debates y de puntos de vista no compartidos unánimemente. El interés por el estudio de su regulación en el Derecho Internacional esta justificado, por la creciente relevancia que ha adquirido el tema en los últimos años. De ahí la necesidad de la cooperación internacional en la lucha contra este tipo de violencia.

En la segunda parte del libro se aborda la responsabilidad de los Estados implicados en actos y actividades terroristas, teniendo en cuenta que esa implicación puede calificarse como crimen internacional. La licitud/ilicitud del recurso unilateral a la fuerza por los Estados en el territorio de otro Estado para prevenir actos terroristas, es uno de los aspectos más candentes y que más preocupa.

La condena unánime del terrorismo internacional supone una novedad en el Derecho Internacional contemporáneo y, sobre la base de la identificación de un concepto normativo que cubra la generalidad de actos y actividades terroristas, permite precisar el alcance general de las obligaciones internacionales de los Estados relativas a la prevención y represión de tales actos y actividades. La violación de estas obligaciones comprometería la responsabilidad del Estado y, como la práctica internacional más reciente pone de manifiesto, podría resultar un "crimen internacional". Esta calificación se refleja, por una parte, en las nuevas obligaciones del Estado implicado en actos y actividades terroristas y, por otra, en los nuevos derechos y obligaciones de los otros Estados, que no sólo pueden sino que incluso deben reaccionar.

Marcos Rubio Garcia

Carmen GURRUCHAGA e Isabel SAN SEBASTIAN

El árbol y las nueces

Temas de Hoy, 2000

319 páginas

EXISTE un dicho popular que nos dice que la auténtica categoría de un restaurante se mide por la limpieza de su cocina. En el libro "El árbol y las nueces", Carmen Gurruchaga e Isabel San Sebastián, nos muestran el auténtico color de la trastienda de la política vasca, y describen los hilos y resortes que han produ-

cido los hechos más significativos del mundo auto-denominado MLNV (Movimiento de Liberación Nacional Vasco), desde el año 1986 hasta el 2000.

Desde el patio de butaca, muchas veces asistimos impávidos a una sucesión de marcos, cuya relación entre sí es difícilmente comprensible, desde una óptica de espectador de buena voluntad. Es necesario introducirse en la psicología y los roles de los actores y en la visión kafkiana de los autor/es, para comprender la sucesión de escenas que frente a nuestros ojos se superponen.

El libro que tratamos, desde la objetividad informativa y documental, es una herramienta básica para comprender la actualidad. Es un manual que nos permite la transformación de esa actualidad dinámica y puntual, en una visión histórica que, desde un marco mucho más general y amplio, nos permite dejar atrás el árbol y observar el bosque.

En el libro se recogen documentos tan interesantes como la opinión del PNV (Javier Arzallus) sobre la independencia, su desarrollo a través y paralelamente a la construcción europea, los medios para conseguirla e incluso el calendario. Todo ello recogido durante las conversaciones PNV/IA por los representantes de esta última, con los fines, de dar cuenta lo más fielmente posible a sus verdaderos amos, ETA, y por otro dejar constancia escrita frente a la eterna ambigüedad peneuvista.

Este libro es necesario para cualquiera que quiera conocer un poco más allá el "problema vasco". Le muestra cuales son las reglas de juego de esa disparatada partida de naipes donde es más importante arruinar al vecino que el propio beneficio, donde las presiones y las fortaleza de las apuestas se miden por el número de muertos que un bando pone sobre la mesa o el victimismo de otro.

También es una aportación personal de sus autoras a la libertad y profesionalidad periodística y desgraciadamente un testimonio de valentía.

Antonio Mathès Martín

FUERZAS ARMADAS

Ministerio de Defensa
El Libro Blanco de la Defensa
Ministerio de Defensa, 2000
276 páginas

EN un año en que se conmemora el XXV aniversario de la Transición Española y de la Investidura de S.M. el Rey, se presenta por parte del Ministerio de Defensa "El Libro Blanco de la Defensa".

Los militares forman parte de la sociedad española y deben ocupar el sitio que les corresponde de acuerdo con la Historia de estos últimos años. La sociedad por el contrario puede sentirse orgullosa del esfuerzo que las Fuerzas Armadas vienen realizando en defensa de los valores e intereses españoles en el exterior.

La profesionalización de los Ejércitos y la participación plena de nuestro país en la nueva OTAN, ha sido respaldada mayoritariamente en el Parlamento. La evolución paralela de la sociedad y de unas Fuerzas Armadas más profesionales y mejor valoradas por la primera han conseguido un acercamiento progresivo entre las mismas.

Este Libro presenta la Política de Defensa del actual Ejecutivo, acercando más la defensa a la sociedad, favoreciendo con el mismo una mayor conciencia de la defensa la cual está en una fase de transformación y modernización. La Política de Defensa presenta como objetivos o líneas básicas de actuación: la presencia en organismos internacionales de seguridad y defensa, la eficacia de las Fuerzas Armadas y la conciencia nacional de la defensa.

Entre sus capítulos se presenta una síntesis de las características más importantes que configuran el actual escenario estratégico, y la respuesta que ante este escenario da la OTAN, la Unión Europea y la propia Política de Defensa española.

En los siguientes capítulos se exponen los criterios que rigen el diseño del nuevo modelo de Fuerzas Armadas: profesionalización, modernización y racionalización de acuerdo con el soporte económico de la Defensa.

Por último el libro incluye unos apéndices en el que se nos presenta de forma detallada cada Fuerza: terrestre, naval y aérea, así como su presencia en los Cuerpos de ámbito multinacional y las Operaciones de Paz. Cabe destacar así mismo la incorporación de un apéndice de documentos (Tratados, Cartas, Acuerdos) afectos a la seguridad y la defensa.

José Villena Romera

VIOLENCIA DOMESTICA

José SANMARTIN

La violencia y sus claves

Ariel, Barcelona

156 páginas.

EL ser humano es agresivo por naturaleza, pero pacífico o violento por cultura. En nuestra biología hay una serie de factores que nos hacen agresivos. Sin embargo, la cultura puede inhibir nuestra agresividad, pero también puede aumentarla y pasar así a ser una conducta intencionalmente dañina para el otro ser humano por razones muy distintas de la propia eficacia biológica.

Estamos viviendo actualmente en una sociedad violenta, donde se manifiesta en diversos contextos y bajo formas diferentes. Hay violencia en la familia, en la escuela, en el lugar de trabajo, en el deporte, en las pantallas de televisión y cine, en la guerra, etc. Resulta difícil comprender cómo unos padres pueden maltratar a un hijo, como un marido puede golpear a su mujer, como los desarrollos tecnológicos actuales han llevado a producir armas más baratas y muy letales, etc.

La violencia está ligada al proceso evolutivo que ha conducido a la aparición del ser humano en la Tierra. Pero esto no significa que tenga justificación y que hayamos de aceptarla como inevitable. Inevitable es la agresividad, pero evitable es la violencia.

El autor expone en los dos primeros capítulos los factores sociales y biológicos de la violencia, haciendo un análisis pormenorizado del cerebro. Después, describe los contextos en los que la violencia se expresa, siendo la familia y la guerra, los entornos más llamativos e inquietantes.

No se ofrecen soluciones. Sólo concienciar a los lectores sobre los problemas de la violencia en nuestro tiempo y ofrecer una esperanza: si la violencia no está determinada biológicamente hay que educar para ponerle remedio.

Pilar Elvira Piqueras Durán

HISTORIA

José Luis de la GRANJA SAINZ
El nacionalismo vasco, 1876-1975
Arco/Libros, Madrid, 2000
95 páginas

PARA cualquier observador de la escena vasca el PNV constituye una fuente permanente de perplejidad, muy especialmente desde el giro soberanista que dio en 1998, después de haber gobernado casi veinte años de acuerdo con el estatuto de Guernica. Y para comprender un partido que tiene una historia centenaria resulta imprescindible conocer esa historia. Por ello resulta muy oportuno este libro en que el profesor Granja, destacado especialista en el tema, la narra desde sus orígenes hasta 1975 en menos de cien páginas.

El tono de la obra es estrictamente objetivo. Granja no trata de hacer ni una crítica ni una apología del nacionalismo vasco: se limita a proporcionar los datos fundamentales de su historia, dejando al lector que haga su propia valoración. Un interesante apéndice, que recoge diez textos doctrinales de primordial interés, desde el programa que en 1894 dio Sabino Arana a la primera organización nacionalista hasta la declaración de principios de ETA de 1962, refuerza aun más esta cualidad del libro, pues allí se encuentra la doctrina del nacionalismo vasco en las palabras de sus propios creadores.

Integrista en religión y tradicionalista en política, Arana se definió al iniciar su vida pública como "antiliberal y antiespañol". Su objetivo era que los distintos territorios que integraban lo que él denominó Euzkadi se separaran de España y de Francia y se confederaran para dar origen a un Estado vasco, confesionalmente católico, poblado principalmente por familias de "raza vasca", con el euskera como única lengua y en el que se restablecieran las viejas costumbres que la urbanización y la secularización estaban arrinconando.

El integrismo católico, el concepto de raza y las pretensiones de volver a las formas de vida tradicionales quedarían más tarde en la cuneta. El PNV evolucionó desde el tradicionalismo hasta la democracia cristiana. Pero la aspiración de Arana a un Estado vasco culturalmente homogéneo y políticamente soberano no fue nunca abandonada. Los textos programáticos recogidos por Granja en su apéndice son buena prueba de ello. El manifiesto del PNV de 1949, escrito en un momento en que el PNV tenía especial interés en colaborar con las fuerzas democráticas españolas en la lucha contra la dictadura, afirmaba por ejemplo "el derecho del Pueblo Vasco a expresar libremente su voluntad y a que su decisión sea considerada como única fuente jurídica de su status político", lo que equivalía a negar la soberanía democrática del pueblo español en su conjunto, en favor del que más recientemente se ha denominado "ámbito vasco de decisión".

Sin renunciar a ese programa máximo, el PNV ha manifestado también, primero durante la monarquía de la Restauración (incluso en vida de Arana), luego durante la República y finalmente en el marco de nuestro actual sistema democrático, una voluntad de encontrar acomodo a sus aspiraciones en el marco del Estado español, mediante una fórmula autonómica. La dialéctica entre independentismo programático y autonomismo práctico ha sido una de las claves de la trayectoria del PNV a lo largo de toda su existencia.

ETA representó una ruptura en la historia del nacionalismo, no por su expresa voluntad independentista, ni siquiera por su repudio de la vía autonómica (que ya habían rechazado anteriormente otros sectores radicales del nacionalismo), sino por su opción terrorista. Una opción que no ha sido jamás la del PNV. Pero esa diferencia fundamental no excluye que entre el PNV y la izquierda abertzale se mantenga el lazo de una cultura común, que tiene su origen en Arana. Y para conocer la historia de esa cultura nacionalista constituye una excelente guía el breve libro que comentamos.

Juan Avilés Farré

Fernando PUELL DE LA VILLA
Historia del ejército en España
Alianza Editorial, Madrid, 2000
309 páginas

Fernando Puell, profesor del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, es bien conocido por todos los que se interesan en la historia del ejército español durante los siglos XIX y XX. Su profundo conocimiento de tan amplio tema y la agilidad de su estilo, claro y conciso, le han permitido sintetizarlo en poco más de doscientas páginas en la obra que comentamos.

El libro consta de cinco capítulos. El primero, que parte de la ordenanza de 1503, a menudo considerada como el acta de nacimiento del ejército español, describe brevemente los ejércitos reales del antiguo régimen, centrándose en el siglo XVIII. El segundo aborda el periodo que va desde 1788 hasta 1868, una etapa muy conflictiva de la historia española en la que, al tiempo que se difundían entre los militares las nuevas ideas liberales, se producía el nacimiento de un ejército nacional. El tercero, que el autor sitúa bajo el signo del pretorianismo, cubre el periodo de 1868 a 1917, en el que el ejército acabó por asumir la función de poder arbitral de las instituciones. El cuarto describe el periodo de 1917 a 1969, que el autor caracteriza como el del auge del militarismo. Y el quinto y último, aborda la transición a la democracia y lo que el autor denomina retorno del europeísmo, es decir el periodo más reciente de nuestra historia, en el que las fuerzas armadas abandonan la orientación centrada en la defensa del orden interno que había tenido anteriormente, para convertirse en instrumento de la proyección exterior de España, en estrecha cooperación con nuestros aliados.

A diferencia de gran parte de la historiografía sobre el tema, la obra de Puell no se centra en la intervención del ejército en la política española, tema sobre el que se dispone de estudios valiosos, como los de Manuel Ballbé, Carlos Seco Serrano o Joaquim Lleixá. Tampoco es una historia de los conflictos en que España ha participado durante estos siglos. Es fundamentalmente una historia institucional y social de nuestras fuerzas armadas, centrada en cuatro grandes cuestiones: la política de

defensa, la organización militar, las características del cuerpo de oficiales y el sistema de reclutamiento de la tropa, temas todos ellos insuficientemente tratados en otros libros y acerca de cuya evolución histórica ofrece una clara e instructiva síntesis.

La utilidad del libro como manual introductorio queda realizada por sus apéndices, entre los que se incluyen un glosario de términos militares, una cronología, una relación de los ministros responsables del ejército desde 1700 a 2000 y una bibliografía comentada sobre la historia del ejército español en los siglos XVIII a XX. Esto último debe destacarse, porque muy pocos autores se molestan en orientar al lector sobre el interés de las obras que citan. Los breves comentarios de Puell proporcionan en cambio al lector una guía de lo que vale la pena leer si se quiere profundizar en alguno de los temas de los que trata su obra.

Juan Avilés Farré

ACTUALIDAD

Jesús CACHO CORTES

El negocio de la libertad

Foca, Madrid, 2000

651 páginas

S hay un tema que acaparó durante un tiempo las principales páginas de información de los diferentes medios de comunicación fue el de la llamada "guerra digital", esa gran desconocida para la mayoría de los ciudadanos, que no llegaron a captar la gran importancia que desde la radio, la televisión y la prensa escrita se le daba.

Tomando como base esta pretendida guerra, el autor, con un título ambiguo toma como excusa este enfrentamiento para, en un entramado de datos, fechas y conversaciones públicas y privadas, relatar el choque de trenes producido por la victoria del partido Popular en las elecciones del 96 con Aznar a la cabeza y su irrupción en la estructura de poder creada durante el Gobierno Socialista.

Telefónica y Prisa los dos gigantes que se mantenían en liza con Via Digital y Canal Satélite Digital en las trincheras, y sus principales cabezas visibles Villalonga y Polanco al frente, componen un cuadro que refleja la lucha de poder entre un gobierno débil y un editor que, desde la sombra de un grupo empresarial, y teniendo como buque insignia un periódico del prestigio del País no dudó en defender unos intereses que creía propios en virtud a la entente que durante catorce años mantuvo con el anterior partido en el poder.

Todos los personajes que han desempeñado un papel preeminente, léase escándalos, en la vida política, económica y social durante la última década pasan por las páginas de este interesante relato, que con un ritmo trepidante intenta desentrañar los temas que más páginas y palabras han producido en los medios de comunicación, y en los que el autor demuestra su capacidad como periodista de investigación, aún pudiendo no estar de acuerdo con él en alguno de los enfoques que adopta.

Tendencioso en sus conclusiones, no estamos ante un libro que se limite a contar los hechos, el autor, en la plantilla de uno de los diarios que más a luchado por buscarse un hueco en "el negocio de la libertad", toma partido y aunque respaldado por los acontecimientos, se involucra en uno de los bandos que centran la lucha en la política española.

Recomendable por la cantidad de datos que contiene y por la claridad con la que nos desentraña la complicada "guerra digital", no obstante refleja en demasía una postura claramente personal.

Luisa Barón Hernández

Pedro J. RAMIREZ

Amarga Victoria

Editorial Planeta, Barcelona, 2000

446 páginas

HACIENDO referencia con este irónico título, a la pírrica victoria que en el año 96 llevó al Partido Popular al poder, el director del Periódico El Mundo, intenta revelarnos la crónica oculta de los acontecimientos que desembocaron en aquel desenlace poco previsible para muchos de los que habían seguido la fluctuante vida política española de los últimos años.

Relatando con franqueza y gran detalle su relación personal con el Presidente Aznar, Ramírez sigue la estela de otros periodistas influyentes americanos, entre ellos el por él admirado Ben Bradley director del Washington Post que también reflejó su amistad con el desaparecido John F. Kennedy en numerosos libros; cuya opinión mueve y lidera grupos importantes de opinión.

También es la historia de cómo en medio de una tormenta de dificultades y de deterioro de la vida pública, se intentó poner coto a la libertad de información y hubo altos intereses que intentaron impedir que ciertos desmanes saliesen a la luz.

Forma parte importante de este relato un tema que corrió como la pólvora en todos los mentideros nacionales, la llamada "teoría de la conspiración" que el autor se encarga de desmontar hábilmente con la inclusión de conversaciones privadas e informes que la invalidan.

Pasa por este libro toda la galería de personalidades con más influencia en las diferentes esferas de la vida española, entretejiendo una desgraciada historia de intereses, guerras mediáticas, fondos reservados y espionaje de salón que deterioró la vida pública y en algunos casos los principios básicos de la democracia.

Erigiéndose en adalid de la limpieza y denuncia de todo lo que para él eran atropellos impunes del sistema de libertades, Pedro J. instalado en el bando vencedor de las elecciones hace un flaco favor al actual Presidente, si lo que pretendía era lo contrario, dejando entrever su papel de consejero en la sombra de Moncloa.

Las conclusiones a las que podemos llegar leyendo este libro van a depender de muchos factores, el más importante el ideológico, siendo fundamental contar con otras publicaciones que de signo contrario nos hagan reflexionar sobre dónde está el punto de inflexión de la complicada realidad de los hechos.

Luisa Barón Hernández

JOSE GARCIA SAN PEDRO

Tte. Coronel de la Guardia Civil
Doctor en Derecho

JURISPRUDENCIA

ARMAS PROHIBIDAS

Protección de la Seguridad Ciudadana (LO 1/1992, de 21 de febrero):

Artículo 23. *A los efectos de la presente Ley, constituyen 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.*

Código penal:

Artículo 563. *La tenencia de armas prohibidas y la de aquellas que sean resultado de la modificación sustancial de las características de fabricación de armas reglamentadas, será castigada con la pena de prisión de uno a tres años.*

STS 2ª 28-10-1999

"(...) Los jueces de instancia consideraron que el machete de montañero, de 40 cm de hoja, que portaba el acusado cuando la ocurrencia de los hechos, no constituye el arma prohibida a la que el precepto se refiere. (...) Notificada la sentencia a las partes, se preparó recurso de casación por infracción de ley, por el MF.

(...) Es cierto que la nueva regulación del tipo penal supone una importante ampliación respecto de lo que se decía en el antiguo art. 254 CP. Si antes sólo se hablaba de «armas de fuego», ahora se comprenden, además, las denominadas «armas prohibidas», lo que necesariamente obliga, dentro del contexto de lo que es un delito en blanco, a acudir a las correspondientes normas administrativas.

El Reglamento de Armas aprobado por RD núm. 137/1993 de 29 Ene., en su Secc. 4ª Cap. Preliminar, relativa a Armas Prohibidas, contiene una extensa enumeración y descripción de las mismas, que, en virtud de la prohibición de la interpretación extensiva del tipo, debería considerarse cerrada, sin perjuicio de lo que a continuación se aclarará. Así, en relación a armas blancas, el art. 4.1 f) prohíbe la tenencia de los bastones-estoque, los puñales (que define como armas blancas de hoja menor de 11 cm, de dos filos y puntiaguda) y las navajas automáticas.

Sin embargo tal descripción no agota todos los supuestos del Reglamento en lo que se refiere ahora al caso que se juzga. Porque el art. 4.1 h) añade, a lo anterior, la prohibición de «cualesquiera otros instrumentos especialmente peligrosos para la integridad física de las personas», después de referirse, también expresamente y

entre otros, a las defensas de alambre o plomo, las llaves de pugilato, los tiragomas y las cerbatanas perfeccionados (...).

Quiere decirse entonces, desde el momento en que la tenencia en si no es discutida, que el problema a debatir aquí es, de un lado, la calificación que, a la vista de lo expuesto, haya de merecer el machete de 40 cm de hoja ahora cuestionado, y, de otro, si la expresión analógica antes dicha puede acoger a supuestos concretos de instrumentos, fuera de los expresa y prolijamente designados con anterioridad.

Al respecto conviene señalar la definición que gramatical y etimológicamente corresponda a tal arma, pues ello determinará, en su caso, el que se pueda o no estimar al machete instrumento peligroso, como base para formar parte, en ese caso, de las armas prohibidas a las que la norma se refiere, y siempre que el supuesto analógico tuviera acogida en términos de pura técnica jurídica.

El machete es, según el Diccionario de la Lengua, «arma blanca, más corta que la espada, ancha, pesada y de un solo filo», aunque en otras naciones hispanoamericanas se le define como «cuchillo grande de diversas formas, que sirve para desmontar, cortar la caña de azúcar y otros usos». A la vista de ello fácil es colegir el carácter peligroso del repetido instrumento (...).

Mas la cuestión fundamental, se insiste que en estrictos términos jurídicos, es decidir el sentido y la amplitud que deba darse a la genérica y analógica expresión que el ap. h) art. 4.1 Regl. de Armas contiene.

Por una parte se afirma, no sin cierto fundamento, que el grado de vinculación de la norma penal al Regl. de Armas no tiene por qué ser absoluto, habida cuenta los principios esenciales que informan el Derecho penal. De ahí que, dada la indeterminación del susodicho ap. h), es difícil entender que esa redacción genérica e indeterminada pueda generar la tenencia ilícita de un arma prohibida. Caso contrario desaparecería la ventaja que supone, en aras de la seguridad jurídica, la detallada relación, en supuestos concretos, que el referido precepto contiene.

Pero por otra parte, en el supuesto de que tal tesis fuera la asumible, carecería de sentido la expresión establecida por el legislador en el reiterado ap. h). Es verdad que puede ser indeterminada, pero en cualquier supuesto está ahí por voluntad de quien promulga la ley. Es una expresión analógica, amplia, y claramente redactada como complemento de los casos concretos que con anterioridad expone. Si no queremos incumplir la norma, los jueces quizás no tendríamos más remedio que admitir, como armas peligrosas y, en consecuencia, como armas prohibidas, otros instrumentos que, no contemplados anteriormente de manera expresa, puedan poner en peligro la integridad física de las personas.

Este podría ser el caso del machete montañero, de los denominados de «supervivencia», detentado por el acusado, que entonces podría ser arma peligrosa por propia naturaleza, arma prohibida por definición legal (...).

Mas la solución no es tan fácil como a primera vista pudiera parecer. Desde el punto de vista constitucional nada ha de objetarse a cuanto significan las «normas en blanco» o «normas parcialmente en blanco».

Como dicen las TC SS 5 Jul. 1990, 16 Sep. 1992 y 28 Feb. 1994, es válida la norma en virtud de la cual la conducta o la consecuencia jurídico-penal no se encuentra totalmente prevista en ella, debiendo, para ello, acudir a otra norma distinta.

Pero, sin embargo, han de cumplirse para ello tres requisitos ineludibles: a) que el reenvío normativo sea expreso y esté justificado en razón a la naturaleza del bien jurídico protegido; b) que la norma penal, además de señalar la pena, contenga el núcleo esencial de la prohibición, y c) que se satisfaga la exigencia de la certeza, es decir, que se dé la suficiente concreción para que la conducta calificada de delictiva

quede suficientemente precisada con el complemento indispensable de la norma a la que la Ley penal se remite, resultando de esta forma salvaguardada la función de garantía del tipo, con la posibilidad de conocer cuál sea la actuación penalmente castigada.

De acuerdo con lo expuesto se ha de desestimar el recurso porque, como dice la S 21 Dic. 1998 de este TS, la indeterminación analógica de la norma administrativa impide aplicar a los casos de armas prohibidas más que los supuestos concretos establecidos en el repetido Regl. de Armas, sin posibilidad de interpretaciones extensivas contra reo, pues entonces se tergiversa el sentido de las leyes en blanco si, como aquí acontece, el caso concreto que se trae a colación, el machete ya descrito, queda fuera, racional, proporcional y lógicamente, de la analogía prevista”.

SAP Guipúzcoa. (Sección 3ª) 11-2-2000.

“(…) El Ministerio Fiscal solicita que se revoque la sentencia de instancia y que se dicte otra por la que se condene al acusado como autor de un delito de tenencia de arma prohibida, previsto y penado en el art. 563 CP (Código Penal) en relación con el art. 5.1 b) del Reglamento de Armas aprobado por el RD 137/1993, de 29 Ene., a las penas de un año de prisión, accesorias legales y al pago de las costas procesales. El Ministerio Público articula su recurso sobre los motivos siguientes: 1) La resolución impugnada valora erróneamente la prueba al declarar que no se ha acreditado que el spray sea un arma prohibida porque no consta cuál sea su contenido y ello a pesar de que se ha probado que el spray en cuestión no está autorizado por el Ministerio de Sanidad y Consumo, y 2) La sentencia apelada infringe el art. 563 CP en relación con el art. 5.1 b) del reglamento al no sancionar la tenencia de un spray de defensa no autorizado (...).

Los dos motivos del recurso vehicular, desde aspectos fácticos y jurídicos, una única cuestión consistente en determinar si la no inclusión del spray de autos en la relación de sprays de defensa personal autorizados por el Ministerio de Sanidad y consumo constituye o no, un elemento suficiente, por sí solo, para calificar dicho objeto como «arma prohibida». Consecuentemente, el Tribunal analizará conjuntamente ambos motivos de impugnación. La cuestión litigiosa es de naturaleza estrictamente jurídica, ya que la sentencia de instancia declara en sus hechos probados que en el exterior del spray de autos «figuraban que era los de defensa personal» y que no se ha acreditado la naturaleza de la sustancia que contenía y, en sus fundamentos jurídicos, precisa que la falta de análisis del contenido del spray no permite su calificación como Arma prohibida. El Ministerio Fiscal no cuestiona la inexistencia de análisis cualitativos, sino que invoca la innecesidad de tales análisis.

El Tribunal deberá, por tanto, determinar el alcance típico del art. 563 CP en relación con el art. 5.1 b) del Reglamento de Armas, aprobado por RD 137/1993 de 29 Ene., y seguidamente verificar si los hechos declarados probados son, o no, incardinables en su ámbito primitivo (...).

El art. 563 CP es una norma penal en blanco que se integra, en lo que se refiere al presente caso, por el art. 5.1 b) del Reglamento de Armas. Esta última norma califica como norma prohibida «los sprays de defensa personal y todas aquellas armas que despidan gases o aerosoles».

La norma en cuestión tipifica, por tanto, la tenencia de sprays de defensa personal, entendiendo por tales aquellos «que despidan gases o aerosoles», sin imponer requisito alguno sobre la naturaleza de dichos productos.

El examen de las diligencias en relación con los antedichos elementos normativos, ponen de manifiesto que está perfectamente acreditado que el acusado tenía

en su poder un spray de defensa personal y que el mismo estaba en perfecto estado de uso y no se incluía entre los aprobados por el Ministerio de Sanidad y Consumo.

Procede por todo lo expuesto declarar que el spray de defensa personal marca Police que poseía el acusado, constituye un arma prohibida en el sentido previsto en el art. 5.1 b) del Reglamento de armas y, por ende, que la conducta enjuiciada y debidamente acreditada en autos es constitutiva de un delito de tenencia ilícita de armas previsto y penado en el art. 563 CP en relación con el art. 5.1 b) del Reglamento de Armas".

COMENTARIO

En concordancia con la propia doctrina del Tribunal, la STS, 2ª, 28-10-1999 vuelve a circunscribir los supuestos de armas prohibidas del artículo 563 CP a los recogidos en las letras a) a h) (excepto el último inciso de ésta) del artículo 4.1 del vigente Reglamento de Armas (ver CUADERNOS .. núm. 19, p. 192); de esta manera, queda excluida de tal contenido la tenencia de un machete de montañero de 40 cm. de hoja, según la doctrina que viene manteniendo el Tribunal Supremo, los supuestos del artículo 5 del Reglamento de Armas constituirán armas prohibidas según la reglamentación respectiva (ver CUADERNOS ... núm. 19, p. 192), y su tenencia o uso serán sancionados, en su caso, según las disposiciones de la LO de Protección de la Seguridad Ciudadana o del Reglamento de Armas. Sin embargo, en la SAP Guipúzcoa, 11-2-2000, puede observarse que también se incluye en el concepto penal de arma prohibida la tenencia de un spray de defensa personal no homologado (artículo 5.1.b) del Reglamento de Armas, introduciendo, a nuestro modo de ver, un elemento de confusión al respecto en relación al modo de proceder en estos casos.

DILIGENCIAS POLICIALES DE PREVENCIÓN

Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LO 2/1986, de 13 de marzo).

Artículo 11. 1. *Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado tienen como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana mediante el desempeño de las siguientes funciones:*

f) Prevenir la comisión de actos delictivos.

g) Investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición del Juez o Tribunal competente y elaborar los informes técnicos y periciales procedentes.

Identificaciones y cacheos.

Protección de la Seguridad Ciudadana (LO 1/1992, de 21 de febrero):

Artículo 19. 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 per-*

sonales 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.

Artículo 20. 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 encomiendan la presente Ley y la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

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.

STS 2ª 9-4-1999

"(...) Numerosos precedentes jurisprudenciales de este TS han avalado la legalidad de esta concreta diligencia policial, pues la práctica de la misma supone para el afectado un sometimiento legítimo a las normas de la Policía, en particular el art. 20 de la Ley de Protección de Seguridad Ciudadana y el 11 f) y g) -ya citados ambos- de la LO de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. La llamada diligencia de cacheo consiste en el registro de una persona para averiguar si oculta elementos que puedan servir para la prueba de un delito (TS S de 7 de julio de 1995) y únicamente está condicionada a efectos de su legalidad a que la medida no sea fruto de la arbitrariedad o del desafuero, sino racional y proporcional a la situación, en cuyo caso adquieren toda su plenitud y operatividad legal los arts. 11.1 f) y g) de la LO de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y 19 y 20 de la LO de Protección de la Seguridad Ciudadana. En el caso presente, la sospecha policial que motivó el registro corporal superficial del acusado no fue únicamente el «extremo nerviosismo» que presentaba aquél, «impropio» de una simple diligencia de identificación, sino, además, de la presencia de aquél en un lugar donde se traficaba habitualmente con droga por algunas personas de color como el acusado. Estas circunstancias, conjuntadas, justifican cumplidamente el registro efectuado en la persona del acusado y el resultado del mismo lo ratifica".

STS 2ª 21-9-1999

"(...) ante un hecho tan inocuo, estar sentado (...) en el bordillo de una acera, en actitud totalmente pasiva, no era necesaria ninguna intervención policial, ni siquiera para obtener la identificación de quien así se encontraba.

El escrito de recurso trata de justificar la actuación de los policías en es necesidad de identificación y en el hecho, consignado expresamente como probado en la resolución impugnada, de que ante el requerimiento policial al respecto, aquel no mostrara una actitud colaboradora.

El art. 20 LO 1/1992, sobre Protección de Seguridad ciudadana, para que los Agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad puedan requerir a los ciudadanos su identificación exige que el conocimiento de la identidad de las personas requeridas sea necesario para el ejercicio de las funciones de protección de la seguridad

que a los agentes encomiendan la presente Ley y la Ley Orgánica de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Como no había razón alguna que pusiera en peligro esa seguridad por parte de (...), según reiteradamente expone la sentencia recurrida, hemos de entender que en el caso presente ninguno de los dos agentes que intervinieron en el hecho estaba autorizado para exigirle que se identificara. Por ello, el hecho de que el requerido no mostrara una actitud colaboradora no puede justificar lo que aquí ocurrió (...).

COMENTARIO

La diligencia de cacheo consiste, según la doctrina jurisprudencial, en el registro de una persona para averiguar si oculta elementos que puedan servir para la prueba del delito. U legalidad esta condicionada a los criterios de racionalidad y proporcionalidad a la situación. La STS 2ª 9-4-1999 considera justificado el registro del que está presente en lugar donde se trafica habitualmente con drogas por algunas personas de color como él, no siendo suficiente el criterio del "extremo nerviosismo" de una persona para tal diligencia (STS 2ª 9-4-1999), ni el "no mostrar una actitud colaboradora" al requerimiento policial (STS 2ª 21-9-1999).

Entrada y registro en domicilios.

Constitución española:

Artículo 18.1. *Se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.*

2. *El domicilio es inviolable. Ninguna entrada o registro podrá hacerse en él sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito.*

SAP Madrid (Sección 1ª) 27-1-2000.

"(...) La autorización judicial para la entrada en un domicilio viene relacionada con la protección del derecho a la intimidad personal y familiar reconocido en el art. 18 de la Constitución, lo que obliga a que toda restricción de ese derecho, afectante a la inviolabilidad del domicilio, deba realizarse —a falta de consentimiento de su titular— previa autorización judicial en la que se valoren expresamente los intereses en conflicto.

Es la intimidad personal y familiar de la persona la que merece así una protección en el más alto grado, hasta el punto de constituir un derecho fundamental de la persona que sólo puede ser limitado mediante una especial decisión de un órgano integrado en el Poder Judicial. Prima, por tanto, la protección a esa intimidad en la conceptualización del espacio físico que merece la consideración de domicilio a estos efectos.

Así lo ha entendido el TC relacionando la protección constitucional del domicilio con el derecho a la intimidad y considerando a esta última como «el ámbito o reducto en el que se veda que otros penetren» o el «espacio limitado que la propia persona elige y que tiene que caracterizarse precisamente por quedar exento o inmune a las invasiones o agresiones exteriores, de otras personas o de la autoridad pública» o «un espacio en el cual el individuo vive sin estar sujeto necesariamente a los usos y convenciones sociales y ejerce su libertad más íntima» (TC S 22/1984, citada en la más reciente de 27 Sep. 1999). Implica el domicilio, de ese modo, un ámbito propio reservado frente a los demás y que conlleva la facultad de excluir el acceso ajeno, por lo que incluso ha precisado el mismo Tribunal (S 69/1999, de 26 Abr.) que «el derecho fundamental aquí considerado no puede confundirse con la protección

de la propiedad de los inmuebles ni de otras titularidades reales u obligacionales relativas a dichos bienes que puedan otorgar una facultad de exclusión de los terceros», y que lo que se protege no es sólo un espacio físico sino también lo que en él hay de emanación de una persona física y de su esfera privada» (TC S 22/1984 y TC A 171/1989).

Por su parte, el TS en S 11 Dic. 1995, precisó que «el concepto de domicilio abarca la vivienda o habitación en la que una persona desarrolla su actividad personal o familiar y donde resguarda el ámbito de su privacidad; vivienda o habitación que viene determinada por su perímetro externo y puede ser un piso o habitación dentro de un bloque comunitario de una casa construida por plantas horizontales o una vivienda unifamiliar aislada o adosada a otras de similares características».

Se han señalado, conforme a ese criterio, tres elementos para delimitar el concepto de domicilio protegido por el derecho a la intimidad: la existencia de un espacio aislado del mundo exterior que se encuentre cerrado o parcialmente abierto; su destino al desarrollo de la vida íntima; y la actualidad de su destino.

Ese aislamiento del mundo exterior y el destino al desarrollo de la vida íntima del individuo son los dos elementos que no pueden aplicarse al tejado de una vivienda, como es el lugar aquí registrado en el que se halló la droga incautada. Por un lado, la cubierta de la vivienda ocupada por el acusado era un espacio abierto hacia el exterior y sujeto a las intromisiones, al menos visuales, de cualquier persona extraña. Y, por otro, esa misma accesibilidad desde el exterior, unida a su propia naturaleza como parte del edificio destinado solamente a servir de cubierta al espacio cerrado en cuyo interior se desarrolla la vida íntima de sus habitantes, impiden considerar que el tejado de la vivienda, en la parte que sirve de cobertura externa, tuviera el destino que permite otorgarle la protección constitucional reservada al domicilio de las personas. Esto es, los elementos exteriores de la cubierta de una vivienda no integran un espacio cerrado, excluido de cualquier intromisión ajena y, por tanto, emanación de una persona física y de su esfera privada a la que se refiere el TC, por lo que tampoco deben someterse en su registro a los estrictos requisitos establecidos para el domicilio.

Desde otro punto de vista, también podría incluso considerarse amparado en este caso el registro practicado en la flagrancia delictiva que autoriza la entrada y registro en el domicilio sin consentimiento del titular ni autorización judicial. Dentro de los contornos esenciales del delito flagrante fijados por la jurisprudencia del TC (S 94/1996), concurriría tanto la evidencia del delito (visto directamente o percibido de otro modo, en el momento de delinquir o en circunstancias inmediatas a la perpetración del ilícito), como la urgencia de la intervención policial (aprehensión del presunto delincuente o evitar la desaparición de los efectos o instrumentos del delito). La primera circunstancia, puesto que uno de los agentes presencié directamente el momento en el que se escondía la droga en el tejado, y precisamente en un momento en que se estaba realizando una operación policial para la localización de ese tipo de sustancias. Y la segunda, ya que difícilmente podían acudir los policías a solicitar y conseguir un mandamiento judicial de entrada y registro con tiempo suficiente para garantizar la aprehensión de la droga, al estar anocheciendo y tratarse de un poblado marginal con viviendas adosadas a ambos lados de la ocupada por el acusado y desde la que podría haber accedido a ese tejado con gran facilidad cualquier persona sin poderlo impedir esos agentes”.

STS 2ª 7-3-2000

“(…)Una pareja de la Guardia Civil vigilaba el domicilio de Antonio G. M. por sospechar que allí se vendía droga. Vieron acercarse a dos jóvenes conocidos como

consumidores de heroína, les vieron llamar al timbre de dicha vivienda, la puerta se abrió un poco, lo suficiente para que saliera una mano y un brazo de una persona que cogió 2.000 ptas. que entregaron esos jóvenes, interviniendo los agentes cuando esa mano iba a entregar dos papelinas de heroína. Los agentes sujetaron el brazo, pero el así sujetado logró soltarse y se fue, pasillo adelante, hasta la cocina donde fue detenido y donde, encima de la mesa, se encontraban las demás papelinas hasta sumar las 43 que en total fueron ocupadas.

(...) Existe delito flagrante cuando el delincuente es sorprendido al delinquir en circunstancias tales que permitan afirmar, conforme a lo que pueda percibirse en ese momento, que es el autor del delito. La jurisprudencia, a partir de la TS 2.ª S 29 Mar. 1990, viene exigiendo los siguientes requisitos para esta clase de delito: a) inmediatez temporal, es decir, que se esté cometiendo un delito o que haya sido cometido instantes antes; b) inmediatez personal, consistente en que el delincuente se encuentre allí en ese momento, en situación tal, con relación al objeto o a los instrumentos del delito, que ello constituya una prueba de su participación en el mismo, y c) necesidad urgente, de tal modo que la Policía, por las circunstancias concurrentes en el caso concreto, se vea impelida a intervenir inmediatamente, bien para poner fin al mal que la infracción delictiva lleva consigo, bien para detener al delincuente, bien para aprehender el objeto o los instrumentos del delito, necesidad que no existe cuando la naturaleza de los hechos permite acudir al Juzgado para obtener la correspondiente autorización.

En el caso, los miembros de la Guardia Civil vieron la comisión de un delito contra la salud pública: el acto mismo de la venta de dos papelinas de heroína que el acusado llevaba en su mano y la entrega a cambio de dinero, siendo en ese mismo momento cuando intervienen y sujetan a la persona que tenía en su mano esas dos papelinas. Luego, el poseedor de la droga se escapa hacia dentro de la casa y ello provoca que sea perseguido hasta la cocina, donde es detenido y donde hay más droga que asimismo es ocupada (art. 553 LECrim.). Así las cosas, concurren todos los requisitos exigidos para el delito flagrante, pues se estaba cometiendo cuando lo ven los funcionarios –inmediatez temporal–, allí estaba el procesado con las papelinas de heroína en la mano y recibiendo el dinero de su venta –inmediatez personal– y, desde luego, era preciso actuar en ese mismo momento –necesidad urgente– para detener al delincuente y para aprehender el objeto del delito. Para ello, en las circunstancias concretas en que los hechos ocurrieron, a la Policía le fue necesario actuar con urgencia para aprehender al delincuente y los efectos del delito, pues no podían esperar a acudir al Juzgado para obtener autorización judicial. En conclusión, no hubo vulneración del derecho a la inviolabilidad del domicilio del art. 18.2 CE, precepto que expresamente prevé la entrada o registro en el mismo sin consentimiento del titular y sin resolución judicial en estos casos de flagrante delito”.

STS 2ª 24-3-2000

“(…) Esta Sala ha señalado reiteradamente (p. ej. TS SS 721/1996 de 18 Oct. y 586/1995, de 21 Abr.), que los vehículos automóviles ordinarios, como mera pertenencia dominical, carecen de la protección extraordinaria que a la intimidad domiciliaria le otorga el art. 18.2 CE, razón por la cual no le son aplicables las específicas disposiciones legales y constitucionales reguladoras de los registros domiciliarios, que es lo que pretende la parte recurrente. Cuestión distinta es que, como señala la TC S 303/1993, las diligencias policiales realizadas «a prevención» sobre los vehículos y la ocupación en ellos de efectos del delito, carezcan de la calificación de «prueba preconstituida» y, por ello, deban introducirse legalmente en el proceso y acreditarse mediante declaración en el juicio oral, debidamente sometida a contradicción e inmediatez, de los agentes que las practicaron. Pero ello ni determina

nulidad de las diligencias de investigación inicialmente realizadas ni conlleva la anulación de las pruebas de ellas derivados. En el supuesto actual el registro se practicó por razones de urgencia y necesidad, al percibirse la presencia de la droga en un panel interior del vehículo a través de un ruido extraño producido al cerrar la portezuela ante la fuerza policial, y la prueba se practicó regularmente en el juicio mediante comparecencia personal de los agentes que descubrieron la droga (TC S 303/1993). Las alegaciones realizadas respecto a las insuficiencias de la documentación de las diligencias policiales, supuesta ausencia de contradicción y falta de presencia judicial durante su práctica, impiden en efecto la valoración del resultado del registro policial como «prueba preconstituida» (TC S 303/1993), pero no determinan, como pretende el recurrente, una vulneración constitucional que vicie la totalidad del material probatorio posterior, por lo que constando la ocupación de la droga por las declaraciones policiales legalmente prestadas en el acto del juicio e incluso el reconocimiento efectuado por el propio acusado del encargo retribuido recibido para el transporte de droga, cabe estimar que concurre prueba de cargo suficiente, legalmente obtenida y practicada, hábil para desvirtuar la presunción constitucional de inocencia”.

COMENTARIO

El Tribunal Constitucional relaciona la protección del domicilio con el derecho a la intimidad, de tal manera que constituye un ámbito propio reservado frente a los demás y que conlleva la facultad de excluir el acceso ajeno, siendo elementos del concepto de domicilio, a estos efectos: la existencia de un espacio aislado del mundo exterior que se encuentre cerrado o parcialmente abierto; su destino al desarrollo de la vida íntima; y la actualidad de su destino. En consecuencia, no constituye domicilio la cubierta de una vivienda (STS 2ª 27-1-2000), ni los vehículos [salvo en el caso de domicilios móviles remolcados -roulottes- o autotransportados -autocaravanas- (STS 2ª 12-1-2000)]. En estos supuestos los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en su función de prevención, podrán efectuar registros sin los requisitos de protección extraordinaria que a la intimidad domiciliaria otorga el artículo 18 CE. En la STS 2ª 24-3-2000, se aprecian razones de urgencia y necesidad que justifican esta diligencia al apercibirse los agentes de la presencia de droga en un panel interior del vehículo a través de un ruido extraño producido al cerrar la portezuela ante la fuerza policial (distinto es que la prueba así obtenida no tenga la caracterización de “prueba preconstituida”).

Por otra parte, la STS 2ª 7-3-2000 aprecia que existen los requisitos del delito flagrante –inmediatez temporal, inmediatez personal y necesidad urgente– (que permiten la entrada y registro en domicilio sin consentimiento del titular ni autorización judicial) en el supuesto de vigilancia de domicilio por sospecha de venta de drogas y comprobación visual de tal venta desde el interior del mismo (a través de la puerta entreabierta), a quienes eran conocidos consumidores de heroína.

TENENCIA Y CONSUMO DE DROGAS

Protección de la Seguridad Ciudadana (LO 1/1992, de 21 de febrero):

Artículo 25.1. *Constituyen infracciones graves a la seguridad ciudadana el consumo en lugares, vías, establecimientos o transportes públicos, así como la tenencia ilícita, 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.*

Artículo 28. 2. *Las infracciones previstas en el artículo 25 podrán ser sancionadas, además, con la suspensión del permiso de conducir vehículos de motor hasta tres meses y con la retirada del permiso o licencia de armas, procediéndose desde luego a la incautación de las drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas.*

STSJV (Sala de lo Contencioso-Administrativo, 15-2-11999).

"(...) se impugna la privación del carnet de conducir y en este sentido hay que destacar que el artículo 28.2 establece que (...), es decir, que se trata de una posibilidad para la Administración que en el caso de autos sí se estima desproporcionada habida cuenta de que si bien no se trata de que deba apreciarse la conducción bajo su influencia para poder imponerla, si debe guardar algún tipo de relación, no bastando que sea encontrada en su poder para imponer, además de la multa, esta sanción (...).

TOLERANCIA EN EL CONSUMO DE DROGAS

Protección de la Seguridad Ciudadana (LO 1/1992, de 21 de febrero):

Artículo 23. *A los efectos de la presente Ley, constituyen infracciones graves: i), La tolerancia del consumo ilegal o el tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas en locales o establecimientos públicos o la falta de diligencia en orden a impedirlos por parte de los propietarios, administradores o encargados de los mismos.*

STSJ País Vasco (Sala de lo Contencioso-Administrativo), 4-2-1999.

"(...) La incautación sobre el suelo del Bar Z. de un número importante de colillas de cigarros liados con la sustancia estupefaciente de resina de cannabis, así como la declaración del testigo Sr. I. G. propuesto por la parte actora, conduce a establecer que en el local regentado por el recurrente, en la ocasión de autos, se estaba produciendo un consumo ilegal de estupefacientes -toda vez que el art. 25.1 de la LO 1/1992, de protección de la seguridad ciudadana proscribía el consumo de estupefacientes en establecimientos públicos-.

Esta situación de consumo de estupefacientes de manera ilegal hubo de ser conocida por el recurrente ya que, al encontrarse atendiendo a la clientela en el establecimiento, hubo de detectar la concurrencia de fumadores de cannabis, al ser notorio que la espiración del humo del cigarro de cannabis produce un olor característico fácilmente diferenciable del olor que produce el tabaco al quemarse.

De otra parte, se ha acreditado mediante la prueba testifical practicada a instancia de la parte actora que este tipo de conductas se producía con frecuencia en el establecimiento, pese a que el recurrente, en otras ocasiones, había mostrado su voluntad de no tolerarlas.

De donde ha de concluirse que en la ocasión de autos, ante una tan evidente situación de consumo público de sustancias estupefacientes, la diligencia exigible del encargado del Bar Z. —guiado de su manifestada experiencia en abordar este tipo de situaciones— hubiera debido llevarle a desarrollar actuaciones eficaces dirigidas a impedir el consumo ilegal de cannabis en el referido establecimiento público.

Por lo que, en su defecto, la actuación del recurrente ha de ser calificada de imprudente e integradora de la infracción tipificada como grave en el art. 23.1.h) de la LO 1/1992, de protección de la seguridad ciudadana".

THE REFORM OF THE CIVIL GUARD INSTRUCTION SYSTEM

by *Santiago López Valdivielso*

The Director General of the Guardia Civil, in front of an audience composed of professors of all Guardia Civil education centers, established the general guidelines for teaching in the Institution with the idea to begin a process of profound reform that the future demands.

The first and fundamental challenge, improving the teaching quality, is based on five principles: education of institutional values, internal promotion based on educational merits, intensive use of modern technologies, acceptance and flexibility of the educational system and the development of high professional studies.

To reach all of this targets, needs the use of all possible resources including new technologies, that with no doubt are changing the teaching techniques.

PRIVATE SECTOR SECURITY INDUSTRIES

by *Primitivo Seivane García*

The development of private security is analyzed thoroughly as a business activity not only from a historic vision during the XIX century –birth and consolidation– but also from a conceptual point of view.

Spanish Private Security Act –of strong interventionist character– nº 23/92 of July 30, establishes the principles and rules the activities that security firms may perform. Comparative research on private security markets in Spain, Europe and the rest of the world is monitored thoroughly.

GUARDIA CIVIL VERSUS NATIONAL DEFENCE

by *Ignacio Cosidó Gutiérrez*

Demilitarization of the National Defence and reconnaissance that the Civil Defence is gain-

ing priority respect to the strict military Defence concept, are arguments that the author considers important for Guardia Civil in order to assume an increasing role in the new Defence concept, through a new bidirectional space cooperation with the Armed Forces.

This collaboration requires a legal system that defines on one hand missions, dependencies, integrations modalities and operative processes, and on the other hand to take effective measures to insure adequate financing of this type of operations included their reserves units. In definitive, to include Guardia Civil in the National Defence Strategic planning.

THE SECURITY STATE BUDGET

by *M.^a Angeles Peña Alvarez*

This paper is a detailed study all the endowments inserted in the Home Office budget for the State Security since 1997 to 2000. Supported by very clear graphics, Mrs Peña believes that the mild bud maintained growth of this years may allow that the increase for 2001 face all the charges in order to satisfied the foresight objectives.

GUARDIA CIVIL BUDGET, MODERN TRENDS

by *Francisco Alvarado Díaz*

This paper is focused on this unknown matter, offers a clear vision of the economic side of the Institution, and allows the conclusion that the Guardia Civil has managed its own resources with efficiency even though manpower used for this work has been minimum.

The budgetary process begins when the peripheral units communicate their needs to the General Directorate. At this central level, needs are evaluated and prioritized, and depending on the total amount of resources reasonably satisfied.

1999 data serves as the year base, given that this economic period reflects specific con-

solidated budgetary trends, that later were confirmed in 2000 date, and continue to be confirmed in the budgetary studies for 2001.

LOCAL POLICE FINANCING

by Manuel Martín Fernández

Resource management efficiency is a basic requirement to finance increasing demands for local police services. Traditional financial sources are not enough in present day Spain for reaching the required levels of quality and efficiency. For this reason, the most dynamic town-halls promote alternative sources of financing, for instance, external financing for specified public programs, billing others administrations, public fees for other services or finally contracting outside services not related to legal power authority.

COMPUTER CRIME COSTS

by Anselmo del Moral

Computer crime occupies a broad range, from a simple misdemeanor to a catastrophic situation. Consider nuclear power plants, airports, train stations, hospitals, military nuclear centers, central banks printing systems are managed by computers networks that can be harmed.

The increase of the use of computer networks and telecommunications for people and institutions is unstoppable and therefore the cost of computer crime will be directly proportional to the value of the information harmed inside these systems. Only with the exception of the attacks to the computers that manage basic infrastructures since the consequences of these criminal actions will be unpredictable.

THE GENDARMERIE'S BUDGET

by Maximiliano Lasén Paz

The Gendarmerie's budget is included in the 5% share of the French national budget dedicated to financing public security. This agency is about to complete an important overhaul

aimed at improving its staff costs by 2002 through changes in its staff structure. The number of officers is envisaged to double by this date, with a total 16.232 "lower cost" Assistant Gendarmes, including a new Support Corps force of 4.169 effectives and 2.260 civilian staff, all of whom are cheaper alternatives to Gendarmes. Moreover, the Gendarmerie also has a 50.000-strong reserve corps to be used in cases of seasonal and special needs. This structural changes are taking place at a time of budgetary constraints which has created functional troubles until earlier this year. The CSFM, at his meeting of 28 february.2000, took the necessary measures to ensure the correct daily functioning of this forces, now adapted to a new security policy based on the concept of "proximity policing". This has been possible thanks to French budget technique, which allows the introduction of budgetary lines not previously included.

PEACEKEEPING INTERNATIONAL MISSIONS

by Francisco Díaz Alcantud

The evolution of the peacekeeping international missions and activities performed by the "policial component" are the focus of this paper. It begins with the birth of these operations, follows with the analysis of their evolution, different types of missions, different scenarios and ends with the description of real contexts where police forces execute their duties.

Actual peacekeeping operations, with their large complexity and multifunctional character, require detailed direction and coordination of participants, in such a way that the operative works effectively and reaches the preestablished targets.

GUARDIA CIVIL MILITARY ACTIVITIES IN PEACEKEEPING OPERATIONS

by Jesús Narciso Núñez Calvo

Given its military nature and specialized readiness, Guardia Civil can and must be integrated in actual peacekeeping operations, perfor-

ming specific military activities, in accord with actual legislation.

These forces should be included in national or multinational military police units, or as staff in the participant military unit staff, and should cooperate in naval and operations executed by those forces.

For this purpose, it has to be taken into account that Guardia Civil can supply specialists that are needed by the Armed Forces for performing their missions abroad. This specialized personnel should act under the direct command of junior officers of the Armed Forces.

GUARDIA CIVIL, BUILDING POLICE INSTITUTIONS AND INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION

by Manuel Marión Mainer

Living aside the most operative aspects of the international police cooperation, this paper is focused on the technical assistance to an Institution as a cooperation tool that contributes to create a stable, peaceful and safe context for all. Following this line in this particular case referred to a police organization, the author describes international assistance missions for institutional building.

