

CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

REVISTA DE SEGURIDAD PUBLICA

NUMERO XXIX

AÑO 2004

2.º EPOCA

VALORES PROFESIONALES EN EL CUERPO DE LA GUARDIA CIVIL

Antonio Parrilla Bañón

LA CONSTRUCCION DE UN ESPACIO DE SEGURIDAD EN LA UNION EUROPEA

Juan Carlos González Sanmillán

DOSSIER

EVOLUCION HISTORICA DE LAS MISIONES DE LA GUARDIA CIVIL EN EL EXTRANJERO

José Ignacio Laguna Aranda - Manuel Jesús Ruano Rando

SEGURIDAD INTERIOR Y CONSTITUCION EUROPEA

Félix Arteaga Martín

LA GUARDIA CIVIL EN GUATEMALA

Agapito Arnaiz García

LA GENDARMERIA FRANCESA EN LAS MISIONES DE PAZ

André Quaranta

LA COLABORACION CON MARRUECOS

Ahmed Lemkhir

**LA COOPERACION DE LA GUARDIA CIVIL CON LOS CUERPOS EQUIVALENTES
EN LOS PAISES DEL MAGREB FRENTE A LOS NUEVOS RIESGOS**

Carlos Echeverría Jesús

LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA EN LAS OPERACIONES DE PAZ

Miguel Pardo Calleja

ESTUDIOS

LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA

LIBROS

SUMARIO

Colaboraciones

Valores profesionales en el Cuerpo de la Guardia Civil.

Antonio Parrilla Bañón

El autor nos presenta un recorrido conceptual, por lo que se entiende, por valores humanos, la ética, o deontología profesional o la axiología y qué valores profesionales han de impulsar al guardia civil para desempeñar su labor y qué espera la sociedad de él.

La construcción de un espacio de seguridad en la Unión Europea.

Juan Carlos González Sanmillán

La Seguridad, pilar fundamental en la construcción de la Unión Europea es tratada desde un punto de vista general en que se analiza la situación actual de la cooperación a través de Europol y Eurojust, para llegar al espacio de seguridad en el nuevo proyecto de Constitución de Europa.

Dossier

Evolución histórica de las misiones de la Guardia Civil en el extranjero.

José Ignacio Laguna Aranda – José M^a Medrano Juárez

El dossier que se presenta en este número sobre “La cooperación internacional sobre la seguridad”, comienza con este artículo que analiza la evolución histórica de la participación en el extranjero de la Guardia Civil, que se inicia en 1854 en Cuba hasta la última década, con un incremento en su participación en el extranjero en misiones como Fuerza de Seguridad, o en operaciones de Cooperación al Desarrollo o de Apoyo a la Paz.

La Guardia Civil en Guatemala.

Agapito Arnaiz García

El autor realiza un análisis desde su experiencia como Director europeo del Programa de apoyo a la política nacional de seguridad ciudadana de la Unión Europea en Guatemala, en el que la encargada de desarrollarlo fue la Guardia Civil.

La Gendarmería francesa en la Misiones de Paz.

André Quaranta

Nos presenta el modelo de la Gendarmería francesa en las misiones de Mantenimiento de la Paz donde participa bajo mandato de la Organización de las Naciones Unidas, de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, de la Unión Europea o de la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

Los Servicios de Inteligencia en las Operaciones de Paz.
Miguel Pardo Calleja

La incorporación del contingente español (Fuerzas Armadas o Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado), en lo que llamamos Operaciones de Paz o de Ayuda Humanitaria, requiere tener un conocimiento propio de la situación real de la zona de despliegue, así como de las circunstancias influyentes en su devenir, siendo imprescindible el papel del Centro Nacional de Inteligencia para ofrecer esta información, junto con el de la seguridad en la zona y los eventuales riesgos que tuvieran que afrontar las fuerzas desplegadas.

La cooperación de la Guardia Civil con los cuerpos equivalentes en los países del Magreb frente a los nuevos riesgos.
Carlos Echeverría Jesús

El autor analiza el papel de la Guardia Civil en el desarrollo de vínculos de cooperación con los cuerpos equivalentes en la zona del Magreb como Argelia, Marruecos, Mauritania y Túnez, así como la cooperación que se lleva a cabo en el marco de la Asociación de Fuerzas de Policía y Gendarmerías Europeas y Mediterráneas con Estatuto Militar (FIEP).

TITULO

Félix Arteaga Martín

El Proyecto de Constitución Europea mantiene la consecución del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia como el segundo gran objetivo de la Unión Europea. Definir el espacio europeo, así como, las expectativas de cooperación policial y sus repercusiones en la Guardia Civil, son puntos analizados en este artículo.

La colaboración con Marruecos.
Ahmed Lemkhir

La colaboración entre la Guardia Civil y la Gendarmería Real marroquí, no son recientes, debiendo remontarnos a 1978 año en el que se inicia este acercamiento, siendo hoy fruto de una voluntad de concretar iniciativas de cooperación e intercambio por el interés de ambos países, que comparten una geografía, una historia pero sobre todo un futuro.

Estudios

La condición militar de las aeronaves de la Guardia Civil.
José María Medrano Juárez

Nunca se había puesto en duda que las aeronaves pertenecientes a la Guardia Civil o las de propiedad de otros organismos operadas exclusivamente por este Cuerpo para cumplimiento de sus misiones gozaran de la condición de aeronaves militares.

El presente estudio analiza la Sentencia de la Sala V del Tribunal Supremo de 24 de septiembre de 2001, que ha venido, no obstante, a plantear la duda de la posible naturaleza “no militar” de estas aeronaves o la doble naturaleza -militar y no militar- de tales medios aéreos en función de diversas circunstancias.

E-Learning.

Pedro Vargas Camacho.

En el presente análisis se pretende realizar un recorrido a través de la Sociedad de la Información, de cómo se está potenciando a nivel mundial, europeo y español, y tratar más en detalle las posibilidades de las Tecnologías de la Información y de las Telecomunicaciones (TIC) en el ámbito educativo, lo que se conoce como aprendizaje electrónico o e-learning.

Bibliografía y documentación

Libros

Legislación y Jurisprudencia

José García San Pedro

Próximo Número

“La violencia doméstica”

**VALORES PROFESIONALES EN EL CUERPO
DE LA GUARDIA CIVIL**

Antonio Parrilla Bañón

Coronel de la Guardia Civil

Licenciado en Psicología Industrial, Clínica y Educativa

“Los Guardias Civiles son los caballeros de la lealtad y el valor; serlo como lo son, es título de honor y ciudadanía. Nadie como ellos, como su historia, demuestran la posesión de virtudes cívicas que son envidia del mundo y galardón de España”.

PEDRO VELARDE. Discurso, 1934.

I. INTRODUCCIÓN.

Desde tiempo inmemorial, los grupos o colectivos, las sociedades en general, han evolucionado al amparo de unos principios o normas de conducta que señalaban, con mayor o menor rigor, lo tolerable o lo repudiable, lo admisible o lo punible. Estos modos diferenciales de comportamiento han resultado definitorios del modo de vivir o de la idiosincrasia de las culturas a las que esos colectivos pertenecían. De esta forma, no es de extrañar las numerosas connotaciones diferenciales, observables a simple vista, que caracterizan a una sociedad o nación de oriente u occidente, o del norte o del sur. Inclusive en entornos relativamente próximos, y hasta inclusive dentro del mismo país, aparecen culturas con principios reguladores de su modo de vivir muy diferentes a otros, lo que les confiere una pronunciada singularidad.

Estas normas, a veces se imponen por sí solas. Otras, en cambio, precisan de su establecimiento como requisito imprescindible para la regulación de la convivencia, pero una vez asumidos o aceptados, si la sociedad los cambia, ineludiblemente se producirá una transformación, mejor o peor, pero en todo caso originará una colectividad diferente. A la vez, cuando esos principios básicos son respetados, ese grupo mantiene idéntico reconocimiento por parte del entorno en que se encuentra englobado. Cuando estos principios se relajan o se olvidan, el reconocimiento se torna en rechazo.

Cuando esas pautas hacen referencia a una determinada profesión, hasta convertirse en código de conducta, estaremos hablando de DEONTOLOGÍA PROFESIONAL, la ciencia o tratado del deber (etimológicamente proviene de los vocablos “to deon” –lo que es debido– y “logos” –ciencia–). Se configura como una parte de la ética general.

Términos como deontología, ética, axiología (tratado de los valores, de “axos” –valor–) poseen muy numerosos puntos en común.

Victoria Camps definía el “valor” como aquel conjunto interiorizado de principios nacidos de experiencias analizadas en función de su moralidad. Aunque hoy se suele emplear con asiduidad la terminología “valores humanos”, resulta redundante la expresión ya que no se entiende que pueda hablarse de valores si no es en referencia al hombre quien, en orden a la mayor o menor importancia que les confiera, los ordenará en una escala interior que llegará a constituir la guía de su conducta.

Toda deontología profesional debe sentar, ante todo, un principio objetivo del deber, que sea eficaz para constreñir y obligar a la voluntad, sin lesionar la libertad física, pero imponiendo una necesidad moral (Balmes). Es decir, el conjunto de normas éticas que regulan el comportamiento profesional, o lo que es lo mismo, todo profesional actúa de acuerdo a una serie de principios íntimamente asentados en su moralidad.

Por otra parte, conviene señalar desde un principio que la importancia de este código de conducta profesional no debe suponer, en ningún caso, su mitificación. Si lo hiciéramos, podría dar lugar a la paradoja de que se olvide el espíritu de la norma. Igualmente, para que no ocurra la situación excéntrica de no cumplir la norma, porque es conocida de sobra por todos, su elaboración no debe ser impuesta, siendo preferible que sea asumida por todos de una manera consciente. El código normativo no debe resultar extraño a nadie del colectivo y menos todavía que alguien pueda sentirlo como ajeno o impuesto. Tampoco debe ser exhaustivo, sino que debe permitir el desarrollo de la capacidad y la iniciativa de cada cual. (♣)

Este código ético de la organización, no debe estar alejado del sistema de valores que son comunes a los de la sociedad a la que se debe. Este sistema deberá adaptarse a las circunstancias cambiantes, tanto de la sociedad como de la propia organización. Lo que sí resulta clave es saber identificar qué valores son propios de esa sociedad y cuáles pertenecen a la institución corporativa.

(♣) En la línea de Jesús Ignacio Martínez Paricio (Ética de las Fuerzas Armadas en el nuevo escenario. Exigencia de una eficacia profesional”). A lo largo del capítulo, idéntico símbolo tendrá este significado.

Hasta aquí una primera aproximación de uno de los elementos del binomio: los valores. Nos queda por enjuiciar el otro componente: la Guardia Civil. A ello dedicaremos la casi totalidad de los epígrafes que configuran este capítulo.

II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA.

La seguridad en España durante el siglo XVIII y la primera mitad del siglo XIX se caracterizaba por ser un bien muy escaso. Fueron numerosísimas las unidades que se crearon, con mayor o menor éxito, con el fin primordial de perseguir a todo tipo de criminales, bandidos, facinerosos, malhechores y salteadores de caminos. Se trataba, fundamentalmente, de unidades de acción local o provincial con escasos efectivos.

Así, fueron de presencia efímera las Escuadras de Cataluña (1721) o las denominadas Fusileros de Aragón, de Valencia, la Compañía de Guardabosques Reales, la Compañía Suelta de Castilla la Nueva, las Escuadras de Valls y la Milicia Urbana, que nacieron en la segunda mitad del siglo XVIII.

Ya en la primera mitad del siglo XIX, aparecería el Batallón de Policía (Madrid, 1808), las Partidas y Cuadrillas (Sevilla, 1809), los Migueletes de Navarra (1809), la Milicia Cívica (Andalucía, 1810), los Celadores Reales (una compañía por provincia, 1823), la Superintendencia General de Policía (1824), las Salvaguardias Nacionales (1833), los Cuerpos Francos (1834) y la Compañía de Miñones de Álava y de Migueletes de Guipúzcoa y Vizcaya (1840).

Además de este numerosísimo “ejército”, habría que destacar otros intentos fallidos de creación de cuerpos de seguridad pública como el presentado por el primer Duque de Ahumada, padre del fundador de la Guardia Civil, bajo la denominación de Legión de Salvaguardia Nacional (1823).

Habría que esperar hasta 1844 para encontrar a la Guardia Civil que, sin tregua y en una lucha sorda, tenaz e incansable mantendría con los fuera de la ley, un objetivo único: su concluyente erradicación. Resulta concluyente lo recogido, con expresivas palabras, en el acta de su fundación:

“Acerca de lo urgente que es el establecimiento de una fuerza especial de protección y seguridad, en atención al desamparo en que hoy se ve la autoridad pública para proteger eficazmente el orden, y las personas y bienes de los vecinos honrados y pacíficos, y teniendo en consideración que ni el Ejército permanente ni la milicia nacional pueden atender a este servicio sin menoscabo de su peculiar organización y objeto, sin detrimento de la disciplina militar, y sin molestias ineficaces y perjuicios de la mayor transcendencia para las clases acomodadas y laboriosas, he venido en decretar lo siguiente: 1) Se crea un cuerpo especial de fuerza armada de Infantería y Caballería, bajo la dependencia del Ministerio de la Gobernación de la Península, y con la denominación de Guardias Civiles. 2) El objeto de esta fuerza es proveer al buen orden, a la seguridad pública y a la protección de las personas y de las propiedades, fuera y dentro de las poblaciones”.

Por todo ello, el 26 de enero de 1844, el Ministerio de la Gobernación promulgó un decreto sobre la organización del ramo de la seguridad pública “por ser uno de los objetos que más habían excitado la consideración y el celo del Gobierno de S.M.”. aquel decreto fue el primer paso hacia la creación de un Cuerpo de orden público que garantizase vidas y haciendas. Concretamente, en el último de los diez artículos que lo componían, se decía lo siguiente: “... el Ministerio de la Gobernación de la Península propondrá, con la urgencia que el servicio público reclama, la organización de una fuerza especial, destinada a proteger eficazmente a las personas y las propiedades, cuyo amparo es el principal objeto del ramo de protección y seguridad” (Gaceta de Madrid núm. 3422, de 27 de enero de 1844).

La Guardia Civil estaba a punto de nacer y al Duque de Ahumada iba a corresponder la honra de legarla a la posteridad. Así pues, a mediados del turbulento siglo XIX, donde la historia nos depara la existencia de ciento veinticinco pronunciamientos,

cuatro guerras civiles y la promulgación de seis Constituciones, concretamente el 13 de mayo de 1844, fecha del Real Decreto fundacional, el insigne Mariscal de Campo Don Francisco Javier Girón y Ezpeleta las Casas Enrile, Quinto Marqués de las Amarillas y Segundo Duque de Ahumada, Grande de España de Primera Clase, Gentil Hombre de Cámara de S.M., y Senador del Reino, daba vida a esta Institución que, en un primer momento, tratará de paliar los numerosos problemas que afectaban al orden público y seguridad ciudadana de nuestro país. Reinaba en España Isabel II, siendo Presidente del Gobierno y Ministro de la Guerra Ramón María Narváez y Ministro de la Gobernación Pedro José Pidal.

Se basaba el fundador en modelos de policías europeas ya existentes: la Gendarmería francesa y el Arma de Carabinieri italiana. Desde entonces ha transcurrido más de siglo y medio en un quehacer diario dedicado a prestaciones de primer orden. Hoy en día la integran más de setenta mil hombres y mujeres.

En lo que queda del año 1844 y el siguiente, de 1845, se van a fraguar los “requerimientos” del puesto de trabajo. Quizás sin saberlo, el fundador, en sus primeras disposiciones normativas y reglamentarias, iba a establecer con claridad, rotundidad y, por qué no decirlo, con gran belleza expositiva y narrativa, el perfil profesional del Guardia Civil, así como su código deontológico de conducta.

Es el caso de la célebre “Cartilla” (Cartilla del Guardia Civil, redactada en la Inspección del Arma y aprobada por S.M. en R.O. de 20 de diciembre de 1845), o la no menos importante Circular de 16 de enero de 1845 sobre las cualidades morales del Guardia Civil que integrará los posteriores Reglamentos del Cuerpo. En ellas, principalmente, y en otras numerosísimas, iba a dejar patente su filosofía, sus pretensiones acerca del hombre que buscaba. Era un perfecto mosaico en el que se dibujaba la completa caracterología necesaria para acceder a uno de los puestos ofertados en el primer proceso selectivo, en el que se anunciaban 3205 plazas de Guardias Civiles.

La persona buscada, en aquellos entonces un hombre, debería reunir, entre otras, estas características (RROOCC, tomo I, Madrid, págs, 285-287), que recogemos resumidamente en el cuadro siguiente.

- ✓ "Su principal divisa es el honor" (Art. 1º).
- ✓ "...Por su reconocida honradez ha de ser un dechado de moralidad" (Art. 2º).
- ✓ "Debe ser prudente sin debilidad, firme sin violencia y político sin bajeza" (Art. 5º).
- ✓ "...Será un pronóstico feliz para el afligido..." (Art. 6º).
- ✓ "...Nunca podrá aceptar retribución alguna si en agradecimiento se le ofreciere por sus servicios..." (Art. 7º).
- ✓ "Las vejaciones, los malos modos y la grosera altanería deben ser reprobados en el Cuerpo" (Art. 3º).
- ✓ "Será muy atento con todos..." (Art. 12º).
- ✓ "...Hablará despacio, con tono de voz comedido y respetuoso..." (Art. 19º).
- ✓ "...Antes de tolerar insultos o atropellos contra los presos debe perecer..." (Art. 1º. Cap. XII).
- ✓ "Sus primeras armas han de ser la persuasión y la fuerza moral" ... (Art. 18º).
- ✓ Y un largo etcétera.

Igualmente, tal y como se ha citado, es preciso recoger, aunque sólo sea de forma sucinta, alguna de las prescripciones de la Circular de 16 de enero de 1845, que exponemos en el siguiente cuadro.

- ✓ "La principal fuerza del Cuerpo, ha de consistir en la buena conducta de los individuos que la componen".
- ✓ "Debe atemperar el rigor de sus funciones, con la buena crianza, siempre conciliable con ellas; de este modo se granjeará la estimación y consideración pública".
- ✓ "Ha de ser sereno en el peligro, fiel a su deber y siempre dueño de su cabeza". (Subrayado del autor).
- ✓ "...Debe fomentar la mayor cordialidad entre los compañeros".
- ✓ "Las cualidades morales de la Guardia Civil deben ser una de las principales atenciones de la oficialidad".
- ✓ "El Guardia Civil sin moralidad no puede granjearse la estimación pública".
- ✓ "Debe dar ejemplo del orden, pues está encargado de mantenerlo".
- ✓ "No basta a los Guardias Civiles presentarse aseados un día de revista o cuando entren de servicio, deben estarlo constantemente para su buen porte y constante aseo".
- ✓ Y un largo etcétera.

Con estas exigencias no es de extrañar que los poco más de seis mil Guardias Civiles de los diez primeros años, hubiesen logrado la captura y puesta a disposición de la justicia, de trescientos mil delincuentes aproximadamente.

Examinados los requerimientos del puesto de trabajo, podríamos interesarnos en lo que se ofrecía a cambio como retribución o salario. El fundador consiguió, tras denostada "refriega", que el sueldo inicial de una peseta diaria se elevase a dos. A fuer de

sinceros, un sueldo bastante digno para la época, algo superior al de los jornaleros temporeros del campo. La dedicación era continua: las veinticuatro horas de cada día.

Este texto doctrinal, La Cartilla, fue sin lugar a dudas una auténtica obra maestra por donde iban a regirse los guardias civiles en su fuero interno, comportamiento público como soldados y como agentes del orden. En ella se regulaba prácticamente todo sobre la forma de proceder del guardia civil, durante las veinticuatro horas del día: desde su aseo personal hasta la vestimenta, o desde la conveniencia de asistir a misa (pues en todo hay que dar ejemplo...), desde cómo instruir sumarias hasta cómo realizar los más variados servicios, incluyendo también las Ordenanzas del Ejército. Nada quedaba a la improvisación. De esta forma, la idiosincrasia del guardia civil quedaba perfilada según el más puro estilo ahumadiano.

Pero La Cartilla significaba algo más. Con ella se pretendía conseguir los mejores guardias civiles posibles, a través de una recia formación moral y humana; se trataba, también, de impregnarlos de dignidad y dotarlos de una conciencia individual y colectiva del papel a desempeñar en la sociedad, puesta al servicio de un orden concebido para la época.

Todo este cúmulo de principios morales y VALORES, cristalizaron en las notas distintivas que iban a caracterizar al Cuerpo: SACRIFICIO, AUSTERIDAD, DISCIPLINA, ABNEGACIÓN y ESPÍRITU BENEMÉRITO. Valores sin los cuales difícilmente hubiera llegado hasta nuestros días.

Este primer código de conducta se puede dividir, para su análisis, en tres partes. En la primera se comprenden:

- Principios deontológicos generales: el HONOR, la HONRADEZ, la DIGNIDAD, la MORALIDAD y el CUMPLIMIENTO DEL DEBER.
- Principios básicos de actuación en el servicio: la SERENIDAD ante el peligro, la PRUDENCIA, la FIRMEZA sin violencia, la obligación de velar por la propiedad y seguridad de todos, la consideración ALTRUISTA del servicio, el TRATO RES-

- PETUOSO para con los ciudadanos, el respeto a los domicilios privados, el empleo de las armas sólo cuando se vea ofendido por otras o sus palabras no hayan bastado.
- Normas de comportamiento detalladas, dentro y fuera del servicio: policía personal, URBANIDAD, CORTESÍA, COMPAÑERISMO, prohibición de unirse a malas compañías o a diversiones impropias.
 - Procedimientos de prestación de los servicios: control de modos de vida de sospechosos, adquisición de noticias útiles para el servicio, socorro y protección en incendios e inundaciones.
 - Normas específicas relativas a caza, pesca, montes, armas, etc.

La segunda parte constituía un compendio de las obligaciones de los Jefes de Puesto, mientras que en la tercera se dedicaba a presentar distintos formularios de actividades propias de su servicio peculiar.

De las normas de la primera parte, las clasificadas como PRINCIPIOS DEONTOLÓGICOS Y BÁSICOS DE ACTUACIÓN, convenientemente adaptados al ordenamiento jurídico y a los usos actuales, mantienen su plena vigencia en los albores del siglo XXI. No sucede igual con la regulación del comportamiento privado, así como los procedimientos de ejecución de los servicios que han quedado, en gran parte, desfasados debido al progreso de la técnica y la evolución de los hábitos de vida, las costumbres sociales y los modos de actuación delictivos.

Esta ética, o manera de comportarse profesionalmente, que el fundador pretendiera inculcar a los primeros guardias civiles se puede relacionar con la forma de entender la vida que tenían las clases medias en el siglo XIX. Si la burguesía imponía sus gustos, nada tiene de extraño que éstos produjeran mimetismos sociales y que, en función de ellos, se buscara un Cuerpo que los incorporase a sus pautas de comportamiento. La imagen así ofrecida sería altamente tranquilizadora para el entorno social y podría decirse con propiedad que la nueva institución era la “encarnación” del orden establecido. La Guardia Civil se enraizaba, de esta manera, profundamente, en el entramado social al que debía proteger y del que procedía.

III. EVOLUCIÓN A LA GUARDIA CIVIL ACTUAL.

En las primeras páginas de este capítulo ya se apuntaba cómo el Cuerpo de la Guardia Civil nacía ante la perentoria necesidad de contar con una institución que fuese capaz de lograr garantizar la seguridad de los ciudadanos, así como el establecimiento del orden perdido frente a una delincuencia sañudamente activa. La época fundacional se encuentra, claramente, caracterizada por una notable inestabilidad política, como consecuencia de las sucesivas guerras, crisis gubernamentales y luchas entre los partidos que se disputan el poder. A la vez, se produce un incremento del bandolerismo, en determinadas zonas del territorio nacional y, por último, se cuenta con la ausencia de una institución específica, a escala nacional, que tuviese por objeto la defensa de la seguridad y el orden.

El fundador trató, por todos los medios a su alcance, de que la nueva institución tuviese como única meta el SERVICIO A LOS CIUDADANOS, a la vez que cuidó de que quedase al margen de las ideologías de los diferentes regímenes políticos. Desde un principio queda marcado, con suficiente clarividencia, su doble carácter MILITAR y CIVIL, recogido de su dependencia del Ministerio de la Gobernación (Interior), en todo lo referente a su servicio peculiar, y del Ministerio de la Guerra (Defensa), en lo concerniente a organización, disciplina y personal.

A los pocos meses de su fundación, la Guardia Civil cuenta con sus Reglamentos (Militar y del Servicio) aprobados en octubre de 1844 y, muy especialmente, con la célebre CARTILLA DEL GUARDIA CIVIL, verdadero y auténtico CÓDIGO MORAL DE LA PROFESIÓN. A él nos hemos referido, de forma esquemática, para presentar algunas de sus líneas maestras al configurar lo que podría considerarse, sin ningún género de dudas, el basamento más evidente del perfil profesional del guardia civil.

Pero lejos de un inmovilismo improductivo, la Guardia Civil evoluciona. Los tiempos cambian, la sociedad progresa, los regímenes políticos habidos son de muy diferente signo: monarquía, dictadura, república, democracia parlamentaria. Como otras instituciones, la Guardia Civil ha de adaptarse a los continuos cambios. Entre ellos, el

más profundo quizás sea el producido por la llegada a España de un régimen democrático, tras cuarenta años de dictadura. Indudablemente, los requerimientos del puesto de trabajo, de un Cuerpo de seguridad pública, han de verse singularmente alterados. Y así fue.

Cabría preguntarse ¿continúan teniendo significado hoy las razones que llevaron a nuestros políticos del siglo XIX a crear la Guardia Civil con una organización, dependencia y funciones determinadas?, y ¿siguen siendo válidos esos pilares sobre los que se cimentó su creación: los valores profesionales del Cuerpo de la Guardia Civil?. No cabe duda de que las razones han cambiado a la par que las circunstancias históricas que la engendraron. Ni el ordenamiento constitucional, ni el concepto de seguridad ciudadana, ni la estructura del Estado, ni la sociedad y su modo de vida, ni las infraestructuras ni los medios técnicos son hoy los mismos.

Desde una perspectiva histórica, social y profesional, se comprueba que, una vez asentado hoy el Estado social y democrático de derecho, tras más de siglo y medio de sucesivos intentos fallidos, la Guardia Civil debe seguir manteniendo las condiciones de convivencia necesarias que permitan a los ciudadanos ejercer pacífica y libremente sus derechos. Antaño, conservando el orden público como valor supremo y hoy, protegiendo los derechos y libertades como máxima de nuestro ordenamiento constitucional.

Esta Guardia Civil, por consiguiente, ha de identificarse con los ideales y VALORES MORALES de la sociedad en que se encuentra integrada, asumiendo unos PRINCIPIOS representativos de la Institución MILITAR y, a la vez, los de la propia SOCIEDAD que nos acoge. Estos podrían ser los más dignos de mención :

- DISCIPLINA, expresada en el acatamiento a la Constitución como norma fundamental del Estado y al resto del ordenamiento jurídico.
- SUBORDINACIÓN, como pertenecientes a una institución militar jerarquizada.
- Sentido del HONOR, como principal divisa.
- ESPÍRITU DE SACRIFICIO y ABNEGACIÓN, exigibles para la consecución de la eficiencia en el servicio.

- INTEGRIDAD y PROFESIONALIDAD, como ejemplo de la rectitud y el buen hacer en todas sus actuaciones.
- LEALTAD y COMPAÑERISMO, en la convivencia de entrega y relación “familiar” tradicionales en el Cuerpo.

IV. LOS NUEVOS CÓDIGOS DE CONDUCTA.

El guardia civil es un ser privilegiado, en el que se conjugan todas estas condiciones: es un ciudadano singular al que se le limitan determinados derechos fundamentales, es un funcionario cualificado de la administración, es un policía por su función primordial y, además, es un militar por su pertenencia a un cuerpo dotado de esa naturaleza.

Este conglomerado caracterológico tiene como consecuencia que su conducta esté regulada por un gran número de disposiciones referidas a pautas de comportamiento. La normativa que le es de aplicación tiene un amplio calado y contenido.

- A nivel internacional :
 - Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.
 - Declaración sobre la Policía, aprobada por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa el 8 de mayo de 1979.
 - Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley. Asamblea General de la ONU (Resolución 169/34 de 17 de diciembre de 1979).
- A nivel nacional :
 - Constitución Española de 1978.
 - Ley 85/1978, de 28 de diciembre, de Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas de S.M. el Rey Don Juan Carlos I.
 - Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar.

- Ley Orgánica 2/86, de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.
- Ley 42/1999, de 25 de noviembre, de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil.

Resulta imprescindible hacer una mínima referencia al contenido, que es de aplicación, de estos textos normativos.

A) DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS.

El respeto a los derechos humanos, a partir de 1945, pasa a integrar una de las exigencias más elementales de la convivencia en la sociedad internacional; por lo cual, las normas sobre protección de los derechos del hombre, en sus aspectos básicos y esenciales, son generalmente admitidas por todos los países de la comunidad internacional y de obligado cumplimiento por parte de todos los estados.

Su influencia en las Constituciones nacionales es clara. Así, en la española, se recoge “las normas relativas a los derechos fundamentales y las libertades que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los Tratados y Acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

La Guardia Civil como Cuerpo de Seguridad del Estado tiene la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. La participación en misiones internacionales en muy diferentes países como Bosnia, Mozambique, Angola, Albania, El Salvador, etc., pone de manifiesto la relevancia de las mismas, habiéndose incrementado notablemente el prestigio del Cuerpo en estas representaciones.

El mejor modo de fortalecer la imagen de la Guardia Civil no es otro que el llegar al convencimiento que la defensa de los derechos humanos no es una especie de carga incómoda que la democracia ha puesto sobre sus hombros, sino el instrumento más adecuado de conexión con el ciudadano.

En estos entornos, tan sumamente diferentes, en donde se desarrollan las operaciones de paz suelen confluír diferentes culturas debido a los diversos países que aportan contingentes y, muy especialmente, por la idiosincrasia y las tradiciones religiosas y culturales del área en donde se desarrolla la operación. El personal allí participante, está

representando a su Institución, a su país y a la Organización de Naciones Unidas. En semejantes escenarios, el Código de conducta que debe poseer cualquier profesional de un cuerpo policial adquiere una especial relevancia. La propia Organización elaboró unas directrices extraídas de la experiencia acumulada durante más de cincuenta años, en las que se precisaba lo que “SIEMPRE HABRÍA QUE TENER PRESENTE” y lo que “NUNCA SE DEBE COMETER”.

Dentro de las recomendaciones para la acción se encontraban, entre otras, éstas:

- Conducirse de forma PROFESIONAL y DISCIPLINADA.
- Respeto por el entorno del país donde se desarrolla la operación.
- Actuar con IMPARCIALIDAD, INTEGRIDAD y TACTO.
- Apoyar y ayudar al débil y al enfermo.
- Obedecer y respetar a la cadena de Mando.
- Mantener, en todo momento, un porte personal y una vestimenta apropiada.

De las “omisiones” o lo que nunca debería hacerse, destacamos:

- Desacreditar a las Naciones Unidas por conductas personales inapropiadas.
- Hacer declaraciones no autorizadas.
- Utilizar violencia innecesaria.
- Ser abusivo o descortés.
- Valerse de la posición para obtener ventajas personales.

Por último, es de interés examinar el Decálogo que Naciones Unidas ha diseñado como CÓDIGO DE CONDUCTA PERSONAL PARA LOS CASCOS AZULES.

- I. Vestir, pensar, hablar, actuar y comportarse de una manera acorde con la dignidad de un soldado disciplinado, cuidadoso, considerado, maduro, respetuoso y profesional; mostrando la mayor integridad e imparcialidad. Sentirse orgulloso de su posición como un “mantenedor de la paz” y no abusar o hacer mal uso de su autoridad.
- II. Respetar las leyes del país anfitrión, su cultura local, tradiciones, costumbres y prácticas.

- III. Tratar a los habitantes del país anfitrión con respeto, cortesía y consideración. Los cascos azules son invitados que vienen a ayudarles y por eso serán bienvenidos y admirados. No solicitar ni aceptar recompensas materiales, honores o regalos.
 - IV. No consentir con la realización de actos inmorales de tipo sexual, físico o de explotación o abusos psicológicos de la población local o del staff de las Naciones Unidas, especialmente respecto de las mujeres o niños.
 - V. Respetar y observar los derechos humanos. Apoyar y ayudar a los enfermos y débiles. No actuar en revancha o con malicia, en particular cuando se trate con prisioneros, detenidos o personal bajo custodia.
 - VI. Cuidar y responder adecuadamente de todo el dinero, vehículos, equipo y propiedades de las Naciones Unidas asignadas y no comerciar o traficar con ellas para buscar beneficios personales.
 - VII. Mostrar cortesía militar y dispensar un trato adecuado a todos los miembros de la misión, incluyendo otros contingentes de las Naciones Unidas sin discriminación a sus creencias, sexo, rango u origen.
 - VIII. Mostrar respeto y proporcionar el cuidado del entorno del país anfitrión, incluyendo la flora y la fauna.
 - IX. No involucrarse en tráfico de drogas o excesivo consumo de alcohol.
 - X. Ejercer la mayor discreción en el manejo de información confidencial, así como asuntos de naturaleza oficial que puedan poner en peligro vidas humanas o perjudicar la imagen de las Naciones Unidas.
- B) DECLARACIÓN SOBRE LA POLICÍA, APROBADA POR LA ASAMBLEA PARLAMENTARIA DEL CONSEJO DE EUROPA EL 8 DE MAYO DE 1979. (Resolución 690)

La policía (en su más amplio contenido) desempeña un papel único en nuestras sociedades. Los derechos humanos y las libertades fundamentales no pueden ejercerse plenamente si no es en una sociedad pacífica donde reine el orden y la seguridad pública. La policía, a este respecto, desempeña un papel crucial. Indiscutiblemente, resulta más difícil para la policía llenar el contenido de su misión si las reglas de conducta de

sus miembros no están claramente definidas. El sistema europeo de protección de los derechos humanos se verá reforzado desde el mismo momento en que queden establecidas las reglas del código deontológico profesional para la policía.

Estas reglas deben procurar un justo equilibrio que, a la vez que limite el poder de la policía para evitar posibles abusos, le dote de entidad suficiente para lograr preservar el pleno ejercicio de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales.

Por expreso deseo de los firmantes de la declaración, no se pretendió que estuviese revestida de poder vinculante para los estados miembros. Sí se perseguía con ella que debía servir de guía a todos los funcionarios de policía, a los respectivos gobiernos y a los pueblos, en general. Se esperaba, en consecuencia, que fuese fuente de inspiración para la redacción de los respectivos códigos deontológicos que han de regir la actuación de los cuerpos de policía de cada uno de los distintos países.

Resultaría excesivamente prolijo el mero hecho de citar aquí todo su amplio articulado. En aras a una apetecida brevedad, se opta por citar, de forma esquemática, sus principales recomendaciones:

- El sistema europeo de protección de los derechos humanos quedará reforzado si la policía dispone de reglas deontológicas.
- Es deseable que los funcionarios de policía cuenten con el apoyo, tanto moral como físico, de la comunidad a la que sirven.
- Proteger a sus conciudadanos contra la violencia, los ataques a la propiedad y otros actos perjudiciales definidos por la ley.
- Actuar con INTEGRIDAD, IMPARCIALIDAD y DIGNIDAD, absteniéndose de todo acto de corrupción, oponiéndose a ella resueltamente.
- Quedan prohibidas las ejecuciones sumarias, la tortura y las otras penas o tratos inhumanos o degradantes. Se debe ignorar toda orden que implique la ejecución de este tipo de actos.
- Se abstendrá de ejecutar cualquier orden que él sepa o deba saber que es ilegal.
- Debe rehusar participar en la búsqueda, arresto, custodia o traslado de personas buscadas, detenidas o perseguidas sin ser sospechosas de haber cometido un acto ilegal, en razón de su raza o de sus convicciones religiosas o políticas.
- La legislación debe proveer un sistema de garantías y de recursos legales contra los perjuicios que pueden resultar de las actuaciones de la policía.

- Debe actuar con toda la determinación necesaria, sin jamás recurrir a la fuerza más de lo razonable para cumplir la misión exigida o autorizada por la ley.
- Debe poseer instrucciones claras y precisas sobre las circunstancias que legitiman el uso de sus armas.
- Debe guardar el secreto acerca de todas las cuestiones de carácter confidencial de las cuales él tenga conocimiento.
- Le asiste el derecho a recibir todo el apoyo, moral o material, de la colectividad en la que ejerce sus funciones, cuando su actuación sea conforme a las disposiciones de esta Declaración.

C) **CÓDIGO DE CONDUCTA PARA FUNCIONARIOS ENCARGADOS DE HACER CUMPLIR LA LEY** (Asamblea General de la ONU, Resolución 169/34, de 17 de diciembre de 1979).

La necesidad de contar con lo establecido en este Código nacía de la existencia de un peligro potencial que entrañan los abusos que se puedan cometer en el ejercicio de las funciones policiales. Con su aprobación, se garantizaba la protección de los derechos e intereses de los ciudadanos, así como se intentaba establecer **NORMAS CONCRETAS DE ACTUACIÓN POLICIAL**.

En relación con ello, el VI Congreso Internacional sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente, celebrado en Caracas del 25 de agosto al 5 de septiembre de 1980, volvió a insistir, recomendando a todos los estados miembros de la ONU que:

- ◆ Estudien favorablemente la incorporación del Código de Conducta, para los funcionarios de policía, en la legislación nacional.
- ◆ Instruyan a estos funcionarios, tanto en la formación básica, como en todos los cursos de capacitación o perfeccionamiento, sobre las disposiciones de las legislaciones nacionales relacionadas con el Código de Conducta y los demás textos básicos relativos a los derechos humanos.

En su contenido, se hace un recordatorio de los abusos que se pueden cometer en el desempeño de las tareas policiales y del deber de **AUTODISCIPLINA** que tienen los policías.

Se hace especial mención al respeto a la dignidad humana, al uso racional de su fuerza y a su proporcionalidad, a la necesaria confidencialidad, a la prohibición expresa

de todo acto de tortura, asegurando la plena protección de la salud de las personas bajo su custodia y la oposición más rigurosa a cualquier acto de corrupción.

D) CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.

Nuestra máxima norma legal, en su artículo 104 señala a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

E) LEY 85/1978, DE 28 DE DICIEMBRE, DE REALES ORDENANZAS DE LAS FUERZAS ARMADAS DE S.M. EL REY DON JUAN CARLOS I.

Constituyen norma jurídica y ÉTICA del Cuerpo de la Guardia Civil, en su condición de Instituto Armado de naturaleza militar, tal y como se recoge de forma expresa en las Leyes Orgánicas 2/86 y 11/1991 y la Ley 42/99 a las que habremos de referirnos.

En páginas de este libro, otro autor expone, con la brillantez que en él es habitual, los VALORES MILITARES en las Fuerzas Armadas. Ello me obliga a silenciar cualquier tipo de aportación al respecto, con la exclusiva salvedad de afirmar, con rotundidad, la inestimable contribución que el espíritu castrense ha supuesto para la Guardia Civil en el andamiaje de un código deontológico profesional. Las principales virtudes militares han sido, durante mucho tiempo, el más claro frontispicio y el marco de referencia para la cimentación del prestigio del Cuerpo.

F) LEY ORGÁNICA 6/1980, DE 1 DE JULIO, POR LA QUE SE REGULAN LOS CRITERIOS BÁSICOS DE LA DEFENSA NACIONAL Y LA ORGANIZACIÓN MILITAR.

Conviene precisar lo que al respecto señalan los artículos 26 y 27 de este texto legal:

- ❖ “Las obligaciones, NORMAS DE CONDUCTA, deberes y derechos específicos de los miembros de las Fuerzas Armadas, así como el régimen de vida y disciplina de las Unidades, se determinan en las Reales Ordenanzas, REGLA MORAL de la Institución Militar”.
- ❖ “La enseñanza militar es parte fundamental de la preparación del militar en todos sus niveles. Una ley fijará las normas por las que se regulará dicha enseñanza, cuya misión fundamental será dotar a las nuevas promociones de oficiales y suboficiales

de la más alta PREPARACIÓN MORAL, profesional, científica y humanista, en orden al cumplimiento de los fines asignados por la Constitución”.

G) LEY ORGÁNICA 2/86, DE 13 DE MARZO, DE FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO.

La presente disposición representa el CÓDIGO DEONTOLÓGICO de la actividad policial, que se plasma tomando como base y fuente de inspiración la Declaración sobre la Policía (Resolución 690 del Consejo de Europa) y el Código de Conducta para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, a los que nos hemos referido en los epígrafes anteriores.

Sus preceptos, y pautas de comportamiento, se concretan en las siguientes referencias:

- ❖ Supremo respeto a los principios constitucionales y demás normas del ordenamiento jurídico.
- ❖ Obligación de observar un trato correcto y esmerado en sus relaciones con los ciudadanos.
- ❖ Impedir, en el ejercicio de su actuación profesional, cualquier práctica abusiva, arbitraria o discriminatoria, que entrañe violencia física o moral.
- ❖ Velar por la vida de los que se encuentren bajo su custodia, respetando el honor y la dignidad de los mismos.
- ❖ Actuar, en todo momento, conforme a los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad entre fines y medios.

Por encima de cualquier otra finalidad, la ley pretendió ser el inicio de una nueva etapa en la que destaque la consideración de la policía como un SERVICIO PÚBLICO dirigido a la protección de la comunidad, mediante la defensa del ordenamiento democrático.

Con la mayor concreción, en el artículo quinto del Título primero y Capítulo segundo se señalan como PRINCIPIOS BÁSICOS DE ACTUACIÓN, los siguientes (se citarán de forma resumida):

- 1) Adecuación al ordenamiento jurídico.
 - a) Absoluto respeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

- b) Actuar con absoluta neutralidad política e imparcialidad. Sin discriminación por razón de raza, religión u opinión.
 - c) Actuar con integridad y dignidad. Abstenerse de todo acto de corrupción.
 - d) Sujetarse a los principios de jerarquía y subordinación. La obediencia debida nunca podrá amparar órdenes ilegales o injustas.
 - e) Colaborar con la administración de justicia.
2. Relaciones con la comunidad.
- a) Impedir cualquier práctica abusiva, arbitraria o discriminatoria que entrañe violencia física o moral.
 - b) Observar en todo momento un trato correcto y esmerado en sus relaciones con los ciudadanos.
 - c) Actuar con la decisión necesaria y sin demora, rigiéndose por los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en la utilización de sus medios.
 - d) La utilización de las armas se regirá por los principios anteriores.
3. Tratamiento de detenidos.
- a) Requisito de una identificación propia, previa a la detención.
 - b) Velar por su vida e integridad física, respetando su honor y dignidad.
 - c) Observar los plazos, trámites y demás requisitos exigidos.
4. Dedicación profesional.
- Llevarán a cabo sus funciones con total dedicación. Deben intervenir siempre, en cualquier tiempo y lugar, estén o no de servicio.
5. Secreto profesional.
- Guardarán riguroso secreto respecto a todas las informaciones que conozcan por razón o con ocasión del desempeño de sus funciones.
6. Responsabilidad.
- Serán responsables, personal y directamente, por los actos que en su actuación profesional llevaren a cabo.

En el artículo once se señala su MISIÓN: “proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana mediante el desempeño de las siguientes FUNCIONES”:

- ❖ VELAR por el cumplimiento de las leyes.
- ❖ AUXILIAR y PROTEGER a las personas y ASEGURAR la conservación y custodia de los bienes.
- ❖ VIGILAR y PROTEGER los edificios e instalaciones públicos.
- ❖ VELAR por la protección y seguridad de altas personalidades.
- ❖ MANTENER y RESTABLECER, en su caso, el orden y la seguridad ciudadana.
- ❖ PREVENIR la comisión de actos delictivos.
- ❖ INVESTIGAR los delitos para DESCUBRIR y DETENER a los presuntos culpables.
- ❖ CAPTAR, RECIBIR y ANALIZAR cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública y ESTUDIAR, PLANIFICAR y EJECUTAR los métodos y técnicas de prevención de la delincuencia.
- ❖ COLABORAR con los servicios de Protección Civil en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.

H) LEY 42/1999, DE 25 DE NOVIEMBRE, DE RÉGIMEN DEL PERSONAL DEL CUERPO DE LA GUARDIA CIVIL.

- En el artículo 91, con el título de “Normas aplicables” se encuentran, entre otras, las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, especificando que los guardias civiles estarán sujetos a las obligaciones señaladas en las mismas, en lo que resulten de aplicación.
- Al referirse a los planes de estudio de la enseñanza de formación y marcar los criterios que deben regirlos, se señalan, entre otros, éstos:
 - Fomentar los PRINCIPIOS y VALORES constitucionales.
 - Promover los PRINCIPIOS BÁSICOS DE ACTUACIÓN y las VIRTUDES contenidas en las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas.

V. APROXIMACIONES A LOS VALORES PROFESIONALES DEL GUARDIA CIVIL DESDE LA PSICOLOGÍA.

El Servicio de Psicología de la Dirección General de la Guardia Civil ha realizado, en fechas muy recientes, importantes trabajos de investigación conducentes a tratar de esclarecer cuáles son los valores profesionales, las virtudes, los principios-guía que deberían adornar al Guardia Civil. Esta inquietud aparece muy relacionada con la actividad que todos los años ha de desplegar este Servicio para afrontar los procesos selec-

tivos que se llevan a cabo en todas las escalas, aunque muy especialmente en la de cabos y guardias por cuanto supone la mayor fuente de acceso directo al Cuerpo.

En psicología estos acercamientos se conocen más con la denominación de “profesiograma” o “perfil profesional” y, lógicamente, en ellos se recogen otras variables que poco o nada tienen que ver con los llamados valores morales, por lo que nunca tendrán cabida en la deontología profesional. Nos referimos a variables aptitudinales o fisiológicas, principalmente.

Las investigaciones en este sentido recibieron estas denominaciones:

- Cuestionario “P-2000”.
- Test de Valores Interpersonales.
- Manual “FM-9”.

El primero de ellos, el Cuestionario “P-2000”, comprendía trece escalas o factores, más uno de validez, íntimamente relacionados con los valores “esperables” en un Guardia Civil. Describiremos cada factor de forma resumida.

FACTOR I: SEGURIDAD EN SÍ MISMO.- Describe a una persona que se siente competente profesionalmente, que tiene confianza en sí mismo, que es desenvuelto en las relaciones interpersonales, se acepta y se manifiesta ante los demás tal y como es, expresa sus sentimientos y emociones sin dificultad, se considera útil y se enfrenta a los problemas sin dudarlos.

FACTOR II: TOLERANCIA A LA FRUSTRACIÓN.- Define a un sujeto maduro emocionalmente, que no se deprime o desmoraliza cuando las cosas le van mal, reconoce sus defectos sin acomplejarse, que tiene espíritu de sacrificio y afronta las tareas difíciles sin posponerlas, es independiente y con sentido de la responsabilidad, pide ayuda cuando la necesita y olvida con facilidad las ofensas.

FACTOR III: AUTOEXIGENCIA PERSONAL.- Indica que el sujeto es consciente, dominado por el sentido del deber, preocupado por las reglas y normas morales, formal, constante, perseverante, emocionalmente disciplinado, confiado en sus posibilidades y preocupado por su formación y superación personal.

FACTOR IV: DISCIPLINA.- Descubre a una persona ordenada, atento a las normas, cumplidor de sus responsabilidades, formal, práctico, realista, autocontrolado y disponible para el trabajo.

FACTOR V: ACTIVIDAD/COMPETITIVIDAD.- Es un sujeto de actividad constante, con inquietudes, eficaz y serio en el trabajo y en su vida en general, que desea destacar sobre los demás, se esfuerza al máximo por ser competente, le agrada que los demás sigan sus iniciativas y desea que le estimen por su trabajo y que le reconozcan sus éxitos.

FACTOR VI: FIRMEZA PERSONAL.- Describe a una persona espontánea, con buena adaptabilidad que afronta positivamente el estrés psicosocial y las presiones externas. Tiene un buen contacto con la realidad y un notable grado de adecuación al medio.

FACTOR VII: RESPONSABILIDAD.- La persona acepta las consecuencias de su comportamiento, posee gran integridad, fuerte sentido de la justicia, elevada conciencia de grupo y admite tanto los nuevos valores como los que están establecidos.

FACTOR VIII: INTEGRACIÓN EN EL GRUPO/COOPERACIÓN.- El sujeto que así se define es sociable, hace amistades con facilidad, siente la necesidad de pertenecer a grupos. Prefiere el trabajo con otras personas antes que solo.

FACTOR IX: EMPATÍA Y MANEJO DE LA RELACIÓN INTERPERSONAL.- Es una persona comprensiva, que sabe ponerse en el lugar del otro, relajado, asertivo, comfortable consigo mismo y aceptado por los que le rodean.

FACTOR X: OBJETIVIDAD Y NEUTRALIDAD AFECTIVA EN EL EJERCICIO PROFESIONAL.- El sujeto es abierto, de ideas claras, práctico, positivo, alejado de conflictos y de la hipersensibilidad. Estable, convencional y realista.

FACTOR XI: SENTIDO DE LA AUTOCRÍTICA.- Es crítico, con valores y dogmas asumidos por la sociedad. Actúa con lógica.

FACTOR XII: LEALTAD.- Alude a la honestidad, fidelidad a sí mismo y a la organización.

FACTOR XIV: ASCENDENCIA.- Preocupado por mantener un ascendente sobre los demás, utilizando la persuasión y el convencimiento, desde una perspectiva positiva acorde con ciertos principios éticos. Alejado del individualismo.

La investigación llevada a cabo con el “Test de Valores Interpersonales” tomaba como punto de partida el Informe Personal de Calificación para el Cuerpo de la Guardia Civil (IPECGUCI), en el que se evalúan una serie de factores que en muchos casos están definiendo valores profesionales. Tal es el caso de la lealtad, adecuación al ordenamiento jurídico, motivación para impedir cualquier práctica abusiva, predisposición a la restricción en el uso de las armas, autoexigencia profesional, ascendencia y un largo etcétera.

El cuestionario estaba enfocado a la medida de los valores o actitudes de los sujetos que afectan a sus relaciones con otras personas y, a la vez, presentaba una considerable previsión del ajuste laboral de la persona a su puesto de trabajo. Comprendía seis escalas:

- **ALTRUISMO.-** Actitud/valor que lleva a trabajar por los demás y que alude a la disponibilidad para el servicio, a la generosidad social, propia de sujetos confiados y adaptables, prácticos y realistas, receptivos, de mentalidad abierta e intuitiva. Implica un notable factor vocacional.
- **DISCIPLINA.-** Esta escala mide la actitud de los sujetos hacia aquello que es socialmente correcto (conformidad social), aceptando las normas comunes para convivir. Define a personas cumplidoras y formales, perfeccionistas, organizadas, autocontroladas.
- **RESPONSABILIDAD.-** Actitud favorable que permite a un individuo situarse por encima de los demás gracias a su capacidad de liderazgo, decisión y autoridad, propia de sujetos estables y maduros emocionalmente, adaptables, seguros de sí mismos, participativos.
- **AUSTERIDAD.-** Describe a sujetos con alta tolerancia a la frustración, con alta autoestima, que no necesitan de la aprobación constante de los demás.
- **INICIATIVA.-** Implica sensación de seguridad en el sujeto, madurez afectiva y capacidad de decisión. Autosuficiencia.
- **AUTOLIMITACIÓN.-** Actitud definida por anteponer a las propias necesidades, intereses y gustos, los de los demás. Estoicismo.

Por último, el Manual “FM-9” es una escala de actitudes que mide variables que están definidas por cuanto hacen referencia a conceptos que existen en la literatura militar. Surgió por la necesidad de disponer de una herramienta que permitiera conocer las cualidades y actitudes de los individuos que o bien desean ingresar en cuerpos militares o de la Seguridad del Estado, o bien desean promocionarse dentro de éstos.

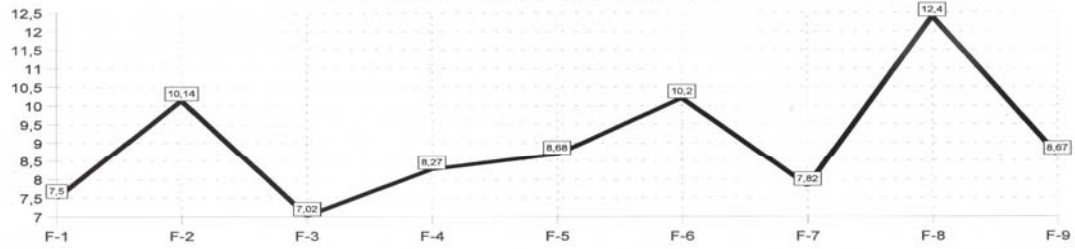
Las escalas del mismo (9) definían estos VALORES:

- **CONSTANCIA/TENACIDAD (F-1).**- Es la firmeza y perseverancia del ánimo en las resoluciones y en los propósitos. Ante la adversidad y la debilidad humana, es saber insistir una y otra vez, manteniendo un espíritu de superación y lucha.
- **ENTUSIASMO/COOPERACIÓN (F-2).**- Es una cualidad ligada a la realización de tareas. Es entusiasta aquél que, venciendo la dureza que en ocasiones exige la vida, particularmente la vida militar, da lo mejor de sí mismo con un verdadero espíritu de sacrificio y entrega. La persona con entusiasmo se ilusiona con su trabajo y esta ilusión la transmite a quienes le rodean. El entusiasmo ayuda a perseverar y mantiene la cohesión del grupo.
- **INTEGRIDAD (F-3).**- Quien posee este valor tiene una gran rectitud de carácter y su juicio está sujeto a unos principios morales que le hacen obrar de forma honesta y veraz. La persona íntegra es honrada e imparcial en sus apreciaciones y antepone a sus intereses personales el cumplimiento del deber.
- **COHERENCIA (F-4).**- Es la conexión entre el modo de ser y el modo de proceder. El instrumento que demuestra la coherencia es el ejemplo. El comportamiento coherente potencia el respeto y la confianza de los demás.
- **COMPETENCIA (F-5).**- Determina la aptitud para el buen desempeño. La persona competente es buena conocedora de una técnica, de una disciplina o de un arte. Consiste en tener conocimientos suficientes de las diferentes materias de su incumbencia y saber usarlos convenientemente en el momento oportuno.
- **CONFIANZA EN SÍ MISMO (F-6).**- Es una valoración positiva de sí mismo, una convicción interior de que se es capaz de llevar a cabo los objetivos marcados. Está íntimamente relacionada con la iniciativa necesaria a la hora de hacer frente a las responsabilidades.
- **AUTOESTIMA (F-7).**- Definida por el sentimiento de capacidad personal más el reconocimiento de la propia valía. Es una suma de la confianza en sí y el respeto por uno mismo. Refleja el juicio implícito que cada uno hace de su habilidad para enfrentar los desafíos de la vida y conseguir el derecho a ser feliz.

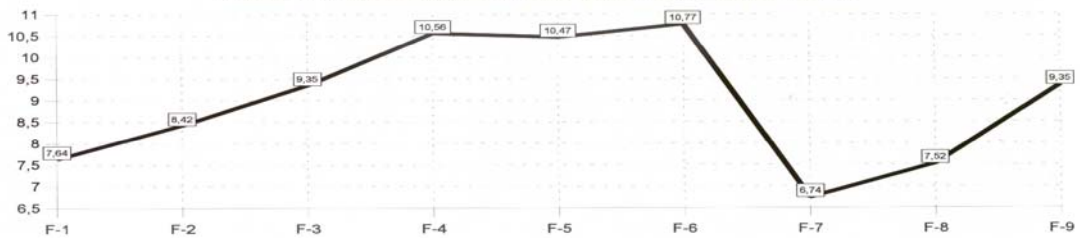
- AUTOEXIGENCIA/DISCIPLINA (F-8).- Supone la leal observancia de reglas y normas. La persona disciplinada vigila el cumplimiento de cuanto se le ordena y es exigente con aquello que justamente la norma demanda.
- ACTITUD PROFESIONAL (F-9).- Es el grado de disponibilidad ante lo relacionado con el trabajo. Supone dar prioridad a las obligaciones profesionales, así como la predisposición a cooperar, sin necesidad de órdenes expresas.

Seguidamente se presentan algunos perfiles de determinadas muestras a las que se aplicó este cuestionario en las pruebas de selección correspondientes al año 1999, o a diferentes grupos de alumnos de varios Centros Militares de Formación, ese mismo año. En el eje de abscisas se representan los nueve factores; en el eje de ordenadas figuran las puntuaciones obtenidas que varían entre un mínimo de 0 y un máximo de 17. Las anotaciones en recuadro representan la puntuación media del colectivo o grupo considerado.

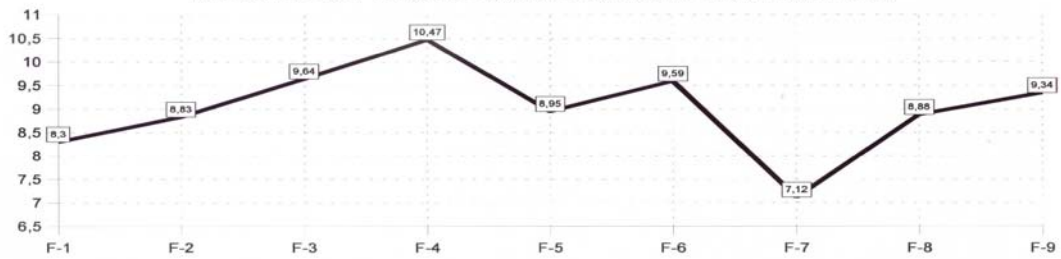
ASPIRANTES ASCENSO A CABO



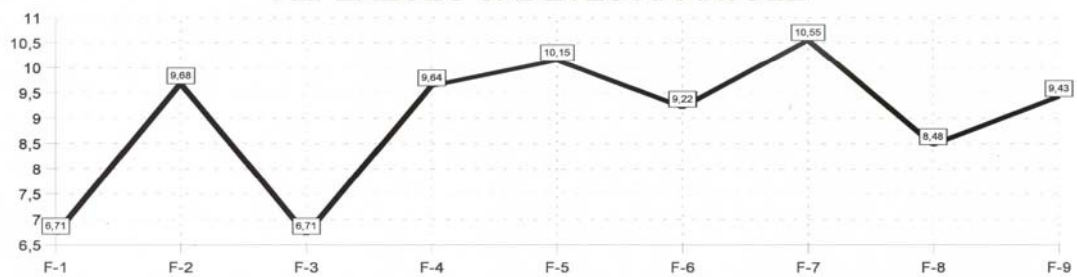
SUBOFICIALES ALUMNOS ESCALA EJECUTIVA



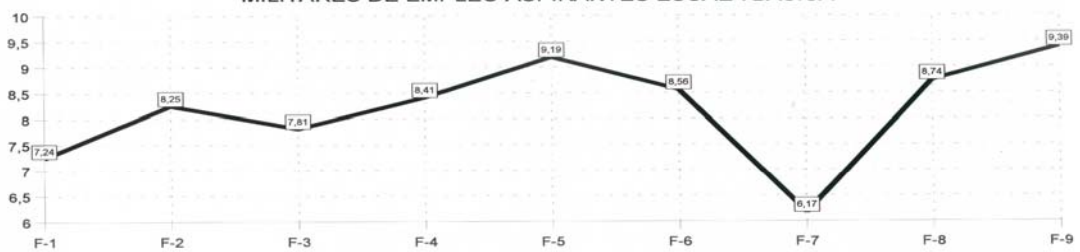
ALFERECES 5° CURSO 99, ACADEMIA GENERAL MILITAR



ALFERECES CADETES ARANJUEZ



MILITARES DE EMPLEO ASPIRANTES ESCALA BÁSICA



VI.- REFLEXIONES A MODO DE CONCLUSIÓN.

A lo largo de la exposición sobre este apasionante tema de los VALORES PROFESIONALES (en el Cuerpo de la Guardia Civil) hemos ido desgranando la evolución histórica de los mismos, desde la difícil época fundacional en donde se erigió el sólido andamiaje de los mismos, hasta la época actual, que ha requerido una considerable adaptación a otros principios fundamentales. También hemos tratado algunas aproximaciones desde la Psicología, en su vertiente industrial, muy ligada a ellos en los aspectos de la selección de personal.

En la última década del siglo XX se vivió una apasionada revitalización del interés por los valores profesionales. Más concretamente, en campos como el de la enseñanza o el de la milicia, el resurgir del interés de esta temática ha sido muy evidente al contemplarse un reconocimiento indiscutido a su trascendental labor para legitimar su función y los objetivos a los que estas instituciones sirven. (♣).

En contraposición a esta corriente surge, quizás con menos fuerza, otra dominada por el espejismo que supone la creencia de que una cierta anomia axiológica o, si se prefiere, una mayor relajación en los principios y reglas que rigen el comportamiento de los integrantes de instituciones como la milicia, podría producir alguna suerte de efectos positivos, tanto para los propios integrantes como para la sociedad en general. (♣).

Es el momento de pensar en cómo concluir. Se hará ofreciendo al lector unas reflexiones al respecto que, a modo de resumen, presentan el modesto parecer del autor de este capítulo.

- ❖ La tradición confiere sentido y razón de ser a una organización militar y, aunque no conviene romper con ella de una manera total, sí que requiere una adaptación a los nuevos tiempos y a las nuevas circunstancias, integrando lo nuevo en lo ancestral. El guardia civil de hoy, deberá aceptar que sus condiciones de trabajo ya no serán las mismas que las que vivieron los profesores que le formaron. (♣).
- ❖ La enseñanza, la educación en valores, adquiere una dimensión de suma relevancia. Esta área tiene unas connotaciones especiales y diferenciales de la transmisión de otras materias, habilidades o técnicas. La educación en valores es más sutil y compleja de transmitir. No se trata, en modo alguno, de memorizar contenidos trascendentes, sino de asumir estilos de vida y pautas de comportamiento. El profesor que se dedique a ello ha de ser, aún más si cabe, un buen profesional, convencido y en-

tusiasmado con su actividad, capaz de estimular con su ejemplo a los alumnos. Nadie olvida al buen maestro. (♣).

- ❖ Se han referido una notable cantidad de valores profesionales. Se ha omitido, intencionadamente, el presentar una escala u ordenación de los mismos ya que, además de complejo, resultaría tremendamente subjetivo. No obstante, en la Guardia Civil hace mucho tiempo se prescribió, nada menos que en el artículo primero de su Reglamento para el servicio, que “el HONOR ha de ser la principal divisa...” Con ello no se pretende desdeñar, en modo alguno, a los demás, pero es el único al que queremos dar el lugar de privilegio que se merece.

Son muy numerosas las profesiones, y hasta las aficiones, que gozan de un código normativo al que se denomina DECÁLOGO, por analogía numérica con el que nos legara el hijo de Dios a los cristianos: los célebres “diez mandamientos”. En este caso, se establecía uno como compendio de todos los demás. De una manera similar, salvando las enormes distancias, quisiera concluir este capítulo con esta afirmación que recoge con claridad el pensamiento de quien ha escrito estas líneas:

Al conjunto de todos ellos, lo contemplamos como una gran virtud genérica a la que denominamos PROFESIONALIDAD, que entraña, primero una VOCACIÓN y después una DEDICACIÓN concreta a un encomiable quehacer.

BIBLIOGRAFÍA

“MANUAL DEL GUARDIA CIVIL”

Tomo II

Taller-Escuela de Artes Gráficas de la Guardia Civil. (1926)

“LOS VALORES MORALES Y LAS FUERZAS ARMADAS”

Juan J. Arencibia de Torres. Comandante de Artillería.

Editora Católica. Santa Cruz de Tenerife. (1978)

“LA GUARDIA CIVIL EN LA ESPAÑA ACTUAL”

II Seminario “Duque de Ahumada”

Ministerio del Interior. Secretaría de Estado para la Seguridad...

CAPTA, Artes Gráficas, S.A. (1991)

“LA FUNDACIÓN DE LA GUARDIA CIVIL”

VI Seminario “Duque de Ahumada”

Ministerio de Justicia e Interior

Imprenta Nacional del BOE (1995)

“REVISTA DE DOCUMENTACIÓN”

Número 5/enero-abril (1994)

Ministerio del Interior. Secretaría General Técnica

Imprenta-Escuela Asociación Pro-Huérfanos G.C.

“LA GUARDIA CIVIL ESPAÑOLA”

Dirección General de la Guardia Civil

Imprenta-Escuela Asociación Pro-Huérfanos G.C.

“CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL”

Número XX. Año 1999. 2ª ÉPOCA

Imprenta-Escuela Asociación Pro-Huérfanos G.C.

Artículo “La organización y las funciones de la Guardia Civil ayer y hoy”

De BENITO SALCEDO MUÑOZ

“DEONTOLOGÍA PROFESIONAL”

Academia de Oficiales de la Guardia Civil. Departamento de Humanidades.

Aranjuez, 2000

“FUNDAMENTOS DE PROFESIONALIZACIÓN”

Academia de Guardias y de Suboficiales de la Guardia Civil. Curso 2000/2001

ÚBEDA/BAEZA

“LOS VALORES EN LA EDUCACIÓN”

Victoria Camps

Alauda. Madrid, 1993

“LA EVALUACIÓN DE VALORES Y ACTITUDES”

Antonio Bolívar

Alauda. Madrid, 1995

“ÉTICA DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL NUEVO ESCENARIO. EXIGENCIA DE UNA EFICACIA PROFESIONAL”

Jesús Ignacio Martínez Paricio. Próxima publicación en “Cuadernos del CESEDEN”

“EL PROCESO SELECTIVO EN LA ESCALA BÁSICA DE CABOS Y GUARDIAS DE LA GUARDIA CIVIL: ASPECTOS PSICOLÓGICOS”

Antonio Parrilla Bañón

“PSICOLOGÍA JURÍDICA Y SEGURIDAD: POLICÍA Y FUERZAS ARMADAS”

Antonio Parrilla y otros.

Fundación Universidad Empresa. Madrid, 1998

“LA CONSTRUCCIÓN DE UN ESPACIO DE SEGURIDAD EN LA UNIÓN EUROPEA”

INTRODUCCIÓN

La diversidad dentro de Europa siempre ha sido una de las grandes riquezas de nuestro continente, que ha ido aumentando a medida que crecía el número de miembros de la Unión Europea, actualmente quince y en breve veintisiete.

Desde que se produjo la integración europea con los padres espirituales de la UE, Monnet y Chuman, y en los sucesivos procesos de ampliación que se han dado, siempre se han garantizado al menos tres elementos: seguridad, estabilidad y prosperidad.

A partir de entonces, la UE ha sido una zona de paz sin igual en la historia y una comunidad segura en el verdadero sentido de la palabra. Nuestra cada vez más estrecha colaboración en distintos terrenos de la política, la integración, la unión de nuestras economías, la moneda única, etc. han contribuido a que esta situación sea real, no una utopía y que esta tendencia se mantenga en el futuro con las nuevas incorporaciones.

El Acta Única Europea de 1986 supuso un salto cualitativo importante al superar el enfoque exclusivamente económico que había predominado hasta entonces en los tratados que posibilitan la creación de la nueva Europa que surge tras la II Guerra Mundial y que amplía luego notablemente el Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, que se monta sobre tres pilares diferentes que, a su vez, obedecen a ópticas y planteamientos políticos-jurídicos distintos, aunque tienen elementos en común porque comparten los mismos principios y un único marco institucional. Concretamente, el segundo pilar del TUE lo constituye su Título V, que está dedicado a la política exterior y de seguridad común, y se rige por el criterio de la cooperación intergubernamental.

Paralelamente al desarrollo del principio de libre circulación de las personas, se profundiza en la creación de procedimientos de cooperación policial, aduanera y judicial a escala europea para que la supresión de los controles en las fronteras no fuera sinónima de aumento de la delincuencia, adoptándose al efecto una serie de medidas compensatorias¹. Además, la globalización de fenómenos como el terrorismo, narcotráfico, la trata de seres humanos, el tráfico de armas, el blanqueo de capitales, la corrupción, el fraude, etc. impulsó a los Estados miembros a buscar soluciones comunes para reforzar su intervención en el ámbito nacional y luchar de forma eficaz contra esos fenómenos permitiéndonos delimitar el contexto en el que deseamos que se desarrolle en el futuro la sociedad europea y facilitar la vida de todos sus ciudadanos.

Por eso el debate que se establece sobre la configuración europea con relación al futuro de Europa, debe incluir una seria reflexión sobre algunos conceptos

¹ El Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen (CAAS) define las fronteras exteriores con referencia a las interiores, en consecuencia, las fronteras exteriores son las fronteras terrestres y marítimas, así como los aeropuertos y puertos marítimos de las partes contratantes que no sean fronteras interiores.

fundamentales de nuestras sociedades, como es el caso entre otros de la seguridad, que se articula como pilar esencial del proyecto de construcción de una Europa unida. Reflexión que aparece recogida en los Tratados actuales y que debido a su complejidad no han conseguido resolver e incluso en algunas ocasiones, han contribuido a suscitar una serie de interrogantes que es preciso clarificar.

En este sentido el Tratado de Amsterdam de 1997, que entró en vigor el 1 de mayo de 1999, profundiza en la prevención y la lucha contra la delincuencia organizada y adopta medidas concretas sobre diferentes cuestiones destinadas a garantizar la libre circulación de las personas y determinar el establecimiento progresivo del espacio de libertad, seguridad y justicia que debe representar la Unión Europea².

Para que los ciudadanos se sientan protegidos y seguros, deben disfrutar plenamente de los beneficios que se derivan del espacio de libertad en que desarrollan su función. Así, el fin acordado en el Tratado de Amsterdam no es crear un espacio europeo de seguridad como un territorio común en el que apliquen procedimientos de detección e investigación comunes a todos los órganos policiales y judiciales europeos en asuntos de seguridad, sino que lo que ofrece es un marco institucional que permite a los Estados miembros llevar a cabo acciones conjuntas en los ámbitos indisociables de la cooperación policial y judicial en asuntos penales para prevenir y combatir la delincuencia al nivel que corresponda.

En consonancia con lo anterior, el plan de acción del Consejo y la Comisión sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Amsterdam relativas a la creación de ese espacio de libertad, seguridad y justicia, establece en diciembre de 1998, las distintas medidas que deberán adoptarse a corto (dos años) y medio plazo (cinco años). Entre ellas, el desarrollo del papel de Europol, las relaciones entre las autoridades judiciales de los Estados miembros, la cooperación policial y aduanera, la organización de la recogida y almacenamiento de la información, etc.

En esta misma línea, el Consejo Europeo de Tampere celebrado los días 15 y 16 de octubre de 1999 abordó las cuestiones relativas a la prevención de la delincuencia, la intensificación de la cooperación en la lucha contra la delincuencia y la acción específica necesaria para luchar contra actividades como el blanqueo de dinero.

En el Consejo de Niza celebrado el 7 de diciembre de 2000 se proclama la Carta de Derechos Fundamentales, que se establece de forma indisociable dentro del espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión.

En la cumbre de Laeken celebrada los días 14 y 15 de diciembre de 2001 los Jefes de Estado y de Gobierno plantean como punto de partida, que Europa debe ser más clara en sus objetivos, que sus mecanismos de funcionamiento deben ser más transparentes, eficaces y democráticos y, para ello debe buscar renovadas fuentes de inspiración y reformarse. Además, plantea la posible inserción de la Carta de Derechos Fundamentales en el Tratado de la Unión, produciendo un avance importante al favorecer la protección de los derechos fundamentales.

² Vid. en este sentido los artículos 14.2 TCE, 61.1 TCE, 62.2 y 3 TCE y 63.2 TCE.

Ante esta situación debemos plantearnos una serie de premisas que deben ser objeto de reflexión:

- Una, referida al reparto y definición de competencias en la Unión Europea, para que el reparto sea más claro entre la Unión y los Estados miembros, ajustándolo frente a los nuevos retos a que se enfrenta la Unión.
- Otra, sobre la simplificación de los instrumentos de la Unión para que cada modificación de los Tratados no suponga una proliferación de instrumentos e instituciones que, a su vez, representen otras tantas bases y procedimientos jurídicos distintos y complejos, que impidan lograr los estándares de eficacia que deben exigirse a los mismos.
- Finalmente todas las actuaciones deben ir dirigidas a alcanzar mayores cotas de democracia, transparencia y eficacia en todas las actuaciones que se desarrollen en el seno de la Unión Europea.

SITUACIÓN ACTUAL

Tenemos que afirmar que los últimos años se han caracterizado por una multiplicación de las iniciativas sobre la base de lo establecido en el Tratado de Amsterdam, con evidentes progresos que se han puesto de manifiesto a través de una clara toma de conciencia tanto de las distintas opiniones públicas como de los Gobiernos sobre la necesidad de impulsar la evolución de la construcción europea en ámbitos concretos como el de la seguridad, en los que resulta imprescindible la cooperación y el desarrollo de políticas comunes en el seno de la Unión.

También tenemos que señalar que este proyecto común por lograr ese espacio de seguridad se enfrenta a importantes dificultades que contrarrestan los avances producidos y hacen plantear cuestiones que no encuentran una respuesta clara dentro de las estructuras de la actual Unión Europea, que a veces tienen su origen en las limitaciones que surgen de las disposiciones y mecanismos instituciones que prevén los Tratados vigentes.

El Tratado de Amsterdam se marcó como fin la consecución de ambiciosos objetivos, cuyo balance de los logros obtenidos es bastante positivo, teniendo en cuenta que en mayo de 2004 deben haberse implantado todas las acciones y medidas que el mismo prevé.

Progresivamente se han ido eliminando los controles en las fronteras interiores para que fuera posible la creación de un espacio de libre circulación de las personas, bienes e ideas, pero a la vez se mantenían otras por razones jurídicas ya que son el medio para eludir la acción de la Justicia, sobre la base de las diferencias existentes entre los distintos sistemas jurídicos nacionales, procedimientos policiales y judiciales.

Desde los años 70 los Estados miembros han trabajado sobre la base de la cooperación policial en distintos temas que afecta a aspectos como la inmigración, el

asilo o el terrorismo³. También se ha dado una cooperación judicial dentro del ámbito del Derecho Internacional clásico y penal⁴.

La abolición de las fronteras internas y la necesidad de establecer por razones de seguridad controles de entrada, así como el establecimiento de un espacio europeo, se desarrolló a partir de 1985 a través de los Acuerdos de Schengen. Pero la falta de unos objetivos claros y de unos procedimientos comunes hizo que los resultados fueran escasos.

Con la firma del Tratado de Maastricht, que entró en vigor en 1993, los Estados miembros de la Unión deciden integrar su cooperación en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior en el marco del Tratado de la Unión Europea, estableciendo para ello un marco jurídico específico sobre la base de los tres pilares que establece.

Es el Tratado de Amsterdam, en vigor desde 1999, el que integra el acervo de la cooperación que desarrolló el Convenio de Schengen para garantizar la libre circulación de las personas y elaborar políticas comunes en diferentes ámbitos, logrando progresos muy significativos, al fijar entre otros objetivos el desarrollar la Unión como “un espacio de libertad, seguridad y justicia”, fijándose un plazo de cinco años para realizar determinadas medidas y, además dotar a la Unión de un marco para realizarlo a través de medidas legislativas obligatorias y de métodos de cooperación en el plazo de cinco años⁵.

Con ello se pone de manifiesto que las cuestiones más difíciles a las que se enfrenta nuestra sociedad sólo se pueden abordar de forma eficaz desde el seno de la Unión y no por los Estados miembros aisladamente.

Los últimos acontecimientos acaecidos ponen de manifiesto que nos encontramos en un mundo menos seguro, donde las carencias en materia de seguridad afectan siempre en primer lugar a los más débiles y la seguridad actualmente se ve como un componente de la libertad y la igualdad.

Pero se ha dado un importante salto cualitativo en el intento por alcanzar el proyecto de espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión porque:

- entre sus objetivos principales destaca que va dirigido a todos los ciudadanos que viven en Europa, no sólo a los de los Estados miembros.
- afectan a políticas que preocupan a todos los ciudadanos y sirven para unirles, aunque se trate de temas de carácter muy distinto (luchar contra la droga, la delincuencia organizada, trata de seres humanos, etc.).

³ En este sentido destaca la labor desarrollada por el llamado grupo de “Trevi”.

⁴ El mejor ejemplo es la firma del Convenio de Bruselas de 1968 sobre reconocimiento de sentencias en materia civil y los distintos Acuerdos, bilaterales o multilaterales en materia penal.

⁵ Las decisiones que adopta a partir de este momento la Unión ya no son simples Resoluciones o Convenios internacionales clásicos, cuya entrada en vigor y aplicación depende del número de Estados dispuestos a ratificarlos sino, según las materias, Directivas o Reglamentos, o Decisiones-marco, que entrañan para todos los Estados la obligación de aplicarlas en sus Ordenamientos jurídicos internos.

- entre esas tres dimensiones se da un vínculo que aúna los esfuerzos para conseguir el equilibrio y progreso en todos los asuntos que afectan a los Estados miembros.

Así por ejemplo, en materia de inmigración, se garantiza que la política de la Unión tenga en cuenta no sólo sus intereses, sino también los de los países de origen de los inmigrantes; en materia de cooperación penal se ha producido un avance importante cuando en 2001 los Gobiernos de los Quince se pusieron de acuerdo sobre la propuesta de la Comisión de instaurar una orden de detención y entrega europea; sobre protección de los derechos individuales en marco de los procedimientos penales incoados contra una persona; etc.

Tras efectuar un balance provisional de los hechos, ¿ podemos afirmar estar satisfechos con los progresos alcanzados? la respuesta debe ser afirmativa ya que los objetivos fijados en el Tratado de Amsterdam se han ido poniendo en marcha a través de distintas iniciativas promovidas por la Comisión y el Consejo Europeo, que se pueden concretar en distintas medidas para mantener la seguridad, luchar contra todas las formas de delincuencia, cooperación en todos los ámbitos, etc. sin que ello suponga en modo alguno invadir ámbitos que sean competencia exclusiva de los Estados miembros.

También hay quienes afirman que tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 se ha producido un cambio importante en la sociedad mundial generándose una sensación de inseguridad, que ha motivado que el tema de la “seguridad pública” sea objeto de análisis en distintos foros en su intento por encontrar puntos de encuentro entre los Estados miembros.

Partiendo del hecho que la seguridad constituye una competencia difícil de acotar, ya que sus normas ordenadoras no contemplan realidades físicas tangibles, sino eventos que se prevé se produzcan en el futuro, ignorándose el momento, el lugar, las circunstancias de aparición, etc. es necesario, por tanto, tratar de conseguir la cooperación política, la coordinación técnica y el intercambio de información entre los distintos organismos responsables del mantenimiento de la seguridad interior de los Estados, dejando de lado posibles reticencias por una supuesta pérdida de soberanía con relación al tratamiento que se debe realizar de la seguridad pública de manera conjunta y global.

La respuesta de la Unión Europea ante estos acontecimientos no se hizo esperar. Se convocó un Consejo Europeo extraordinario que adoptó diferentes medidas que permitieron estrechar los lazos en diferentes áreas de colaboración: relaciones exteriores, cooperación judicial y policial, política financiera, intercambio de información, etc. todo ello con un claro objetivo, profundizar en la idea de la creación de un auténtico espacio de seguridad en el seno de la Unión, a través de medidas concretas, globales y uniformes en todos los Estados miembros.

La globalización es otra realidad actual y uno de los fenómenos de los que nadie resulta ajeno que ha incidido de forma decisiva en la seguridad y que ha supuesto que entre los diferentes Estados se tomen decisiones de forma conjunta, ya que la seguridad no es sólo una cuestión de cada uno en particular, sino que ha ido adquiriendo en los últimos tiempos un carácter cada vez más global.

El desarrollo económico que se está produciendo fruto de la globalización está generando grandes desigualdades sociales, que favorecerán la aparición de nuevas formas de marginación, que pueden dar lugar a brotes más o menos violentos y desestabilizadores, que hacen imprescindible dar una respuesta conjunta al problema.

LA COOPERACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

La instauración de los nuevos avances tecnológicos ha conducido al establecimiento de una nueva cultura de cooperación europea tanto a nivel político como operativo, generándose un importante impulso de mejora o creación de las estructuras en las que se cimienta esta cooperación (Europol, Eurojust, Grupos de trabajo de los jefes de policía, Colegio Europeo de Policía, adopción de acciones conjuntas, desarrollo de una legislación comunitaria, etc.). Además, se ha instaurado un sentimiento de confianza, que es esencial para que la cooperación se pueda desarrollar en todos los ámbitos en que se produce, pensemos por ejemplo lo importante que es para que se produzca el reconocimiento mutuo de las diferentes resoluciones de los tribunales y se superen las diferencias que tradicionalmente están tan arraigadas entre las estructuras judiciales de los Estados miembros.

La cooperación policial oficial entre representantes de los Estados miembros comenzó en 1976 con la creación de los Grupos de Trabajo denominados “Grupos Trevi”, que en 1989 ya eran cuatro. Esta cooperación se centraba en el terrorismo, así como en los problemas de organización y formación de los servicios policiales.

Este sistema de organización prefiguró la estructura intergubernamental establecida por el Tratado de Maastricht y por los acuerdos de Schengen.

En 1995 el sistema Schengen establece en los Estados signatarios funcionarios de enlace para coordinar los intercambios de información en materia de terrorismo, drogas, delincuencia organizada y redes de inmigración ilegal. Se instauró el derecho de persecución transfronteriza, que permite a los funcionarios de policía perseguir a un sospechoso en el territorio de otro Estado, pero su aplicación varía según los Estados. Unidades móviles, a veces compuestas de policías de distintas nacionalidades, efectúan controles en todo el territorio.

El Tratado de Maastricht precisa las cuestiones de interés común para las cuales debe fomentarse la cooperación: terrorismo, narcotráfico y cualquier otra forma de delincuencia internacional. De forma paralela a la organización de un sistema de intercambio de información para toda la Unión, estaba previsto crear una Oficina Europea de Policía (Europol).

En la actualidad, tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, la cooperación policial europea abarca la cooperación administrativa y operativa entre los servicios de policía o a través de Europol, así como de las acciones concertadas para luchar contra la delincuencia organizada y para garantizar el orden público, con el fin de asegurar un elevado nivel de seguridad para todos (nuevos artículos 29 y 30 del Tratado de la UE).

A raíz del Consejo Europeo de Tampere (octubre de 1999) los Estados miembros estudiaron la posibilidad de establecer equipos comunes de investigación,

eventualmente con el apoyo de Europol, para luchar contra el tráfico de drogas, la trata de seres humanos y el terrorismo. En este marco, se creó una estructura de enlace operativa para favorecer el intercambio de experiencias, buenas prácticas o informaciones. En el mencionado Consejo, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros y el Presidente de la Comisión Europea consideraron que el principio de reconocimiento mutuo debía convertirse en la piedra angular de la cooperación judicial tanto civil como penal. Posteriormente, el programa de medidas conjunto del Consejo y de la Comisión, adoptado en noviembre de 2000, fijó como prioridad la aplicación de dicho principio a la ejecución de las sanciones pecuniarias.

Mediante Decisión del Consejo de diciembre de 2000 se creó el Colegio Europeo de Policía, destinado a la formación de los altos responsables de los servicios de policía (incluidos los de los países candidatos).

LA OFICINA EUROPEA DE POLICÍA (EUROPOL)

El Convenio Europol, firmado el 26 de julio de 1995 por un Acto del Consejo, entró en vigor el 1 de octubre de 1998, y lo hizo con un objetivo claro: mejorar la cooperación policial entre los Estados miembros para luchar contra el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y otras formas graves de delincuencia internacional. No obstante, la Oficina Europea de Policía no pudo crearse inmediatamente ya que los Estados miembros tardaron en ratificar las medidas de aplicación. Finalmente, el 1 de julio de 1999 sustituyó a su antecesora, la Unidad “Drogas” de Europol, creada en 1994 y establece su sede en La Haya (Países Bajos).

El Tratado de Ámsterdam prevé que Europol se convierta en el principal instrumento de coordinación entre servicios nacionales de policía en la Unión, mejorando la eficacia en los ámbitos en que intervenga, como el intercambio de información, el apoyo técnico y operativo, los análisis de amenazas etc., al convertirse en un instrumento indispensable de la cooperación europea⁶.

Europol es competente en materia de lucha contra el tráfico de estupefacientes, el tráfico de productos nucleares y coches robados, la trata de seres humanos, el blanqueo de dinero relacionado con este tráfico, la delincuencia vinculada a las redes de inmigración clandestina, la falsificación del euro y el terrorismo. En octubre de 1999 el Consejo Europeo de Tampere pidió que se extendiera la competencia de Europol a toda actividad de blanqueo de dinero, independientemente de su origen.

Concretamente, el trabajo de Europol consiste en almacenar información y promover su intercambio, coordinar las investigaciones realizadas por las autoridades nacionales, participar en equipos comunes de investigación y solicitar a las autoridades competentes que realicen investigaciones, favoreciendo los contactos entre investigadores y magistrados especializados.

A largo plazo, Europol administrará bases de datos y gestionará este sistema de información informatizado que deberá estar alimentado por los Estados miembros. Su acceso será más o menos restringido dependiendo de la información que contengan y esto permitirá un intercambio de información más rápido sobre supuestos delincuentes.

⁶ Vid. en este sentido el apartado 2 del artículo 30 del Tratado de la Unión Europea.

Bajo los auspicios de Europol, también ha de crearse una base de datos europea de ADN. Así, en 1997 se inició un proceso de cooperación para crear una base de datos ADN en cada Estado miembro de acuerdo con unas normas comunes y con el fin de intercambiar dichos datos.

LA ESCUELA EUROPEA DE POLICÍA (CEPOL)

La creación de esta escuela se encuadra dentro de las distintas actuaciones en materia de cooperación policial llevadas a cabo en el seno de la Unión Europea, que se concretó en una Decisión adoptada por el Consejo Europeo el 22 de diciembre de 2000, cuya sede desde el día 1 de marzo de 2002, se encuentra en Dinamarca.

Sus orígenes se remontan a la reunión del Consejo en Tampere los días 15 y 16 de octubre de 1999, en la que se acuerda crear una red de institutos nacionales de formación policial, que podría a largo plazo dar lugar a la creación de una institución con carácter permanente cuyo objetivo será reforzar la cooperación entre las escuelas nacionales de policía, con el fin de estimular un enfoque común de los problemas más importantes en el ámbito de la lucha contra la delincuencia, su prevención y el mantenimiento del orden⁷.

Para conseguir esto CEPOL adopta la forma de una red de cooperación constituida por los institutos nacionales de formación de altos responsables de los servicios de policía, aunque entre sus actividades también se encuentra realizar formaciones especializadas para los policías de nivel intermedio y los de la escala más básica, a través de diferentes cursos de especialización.

Por otra parte, también está previsto efectuar intercambios de personal, difundir las mejores prácticas, crear una red electrónica que servirá de apoyo a todas las tareas que realicen y cooperar con los institutos de formación policial de terceros países.

EUROJUST

Por Decisión del Consejo Europeo, de 28 de febrero de 2002, se crea Eurojust con el objetivo de mejorar la cooperación judicial, luchar eficazmente contra las formas graves de delincuencia, así como facilitar la coordinación de las acciones de investigación realizadas por las autoridades nacionales encargadas de las actuaciones judiciales y las actuaciones que cubren el territorio de varios países miembros, cuya sede provisional estará fijada en La Haya⁸.

La competencia de Eurojust cubre los distintos tipos de delincuencia y las infracciones de los que es competente Europol (terrorismo, blanqueo de dinero, falsificación de moneda, trata de seres humanos, etc.), pudiendo solicitar a las autoridades de los Estados miembros interesados que emprendan una investigación o

⁷ Destaca en este sentido que en el 2001 los Quince han aceptado una definición común del delito de terrorismo, aprobado la orden europea de búsqueda y captura y han elaborado las listas de organizaciones terroristas y sus cómplices.

⁸ Esta iniciativa surge de las conclusiones que se adoptaron en la reunión del Consejo Europeo en Tampere, que se completó en la reunión celebrada en Niza por los Jefes de Estado y de Gobierno en diciembre de 2000 y en el Consejo Europeo de Laeken, de diciembre de 2001.

actuaciones judiciales, aunque también puede crear un equipo conjunto de investigación que intercambie la información pertinente con las autoridades competentes.

También formulará dictámenes y recomendaciones formales a las autoridades nacionales, consultará los registros nacionales de condenas, procedimientos y expedientes de asuntos penales que impliquen a dos o más Estados miembros y mantendrá relaciones con las autoridades competentes de los países candidatos a la adhesión a la Unión Europea.

Además, deberá colaborar de forma activa con Europol, emitiendo dictámenes jurídicos sobre cuestiones judiciales y coordinando la actividad de las autoridades nacionales encargadas de las actuaciones judiciales y para que esta cooperación sea eficaz, tendrá acceso a todas sus bases de datos.

LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA Y PREVENCIÓN DE LA DELINCUENCIA

La Unión Europea dispone de distintos instrumentos para luchar contra la delincuencia organizada, motivo por el cual ha elaborado diferentes estrategias para prevenirla y controlarla a través de acciones que se desarrollarán a escala internacional, ya que el Consejo considera de forma acertada, que la prevención es tan importante como la represión para hacer frente al crimen con eficacia⁹.

Las contribuciones de los Estados miembros al informe anual sobre la delincuencia organizada demuestran que el nivel de ésta aumenta en la Unión Europea. Las organizaciones criminales han conseguido infiltrarse en todos los sectores de la sociedad aprovechándose de la libertad de circulación de capitales, bienes, personas y servicios en la Unión y las diferencias jurídicas existentes entre los Estados miembros.

La amenaza que representa este tipo de delincuencia en el ámbito nacional e internacional exige de una acción concertada de todos los Estados miembros, de sus instituciones y de otros organismos a escala internacional como las Naciones Unidas, adoptando recomendaciones y programas cuyo objetivo principal es el desarrollo de una estrategia global de lucha contra la delincuencia organizada¹⁰.

⁹ Entre los distintos instrumentos para luchar contra la delincuencia organizada podemos destacar las treinta recomendaciones que elaboró en junio de 1997 el Consejo Europeo como la aprobación de convenios, medidas jurídicas específicas, etc. para el período 1997-99; el programa Falcone (1998-2000) destinado a los responsables de la lucha contra la delincuencia organizada en las Administraciones nacionales (policía, aduanas, justicia, hacienda, etc.); los programas OSIN (1997-2000) y OSIN II (2001-02) que fomentan la cooperación entre las fuerzas de seguridad de los Estados miembros (policía y aduanas); los programas STOP (1996-2000) y STOP II (2001-02) de lucha contra la trata de seres humanos y la explotación sexual de los niños; el programa Hipócrates (2001-02) para la prevención de la criminalidad; el nuevo programa marco (2003-07) cofinancia los diferentes proyectos que se presenten para prevenir y luchar contra la delincuencia organizada en la UE, así como iniciativas destinadas a luchar contra nuevas formas de delincuencia (pornografía en internet, medioambiente, etc.)

¹⁰ La Acción común 98/733/JAI, del 21 de diciembre de 1998, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, define la delincuencia organizada, como una asociación estructurada, de más de dos personas, establecida durante un cierto tiempo, y que actúe de manera concertada con el fin de cometer infracciones punibles con penas privativas de libertad de un máximo de al menos cuatro años o de una pena más grave, con independencia de que estos delitos

La responsabilidad en materia de prevención de la delincuencia incumbe a los servicios judiciales y de policía y también a la sociedad civil en su conjunto (escuelas, organizaciones no gubernamentales, etc.) adoptando para ello diferentes medidas que garanticen una educación y formación adecuadas sobre los distintos sectores de riesgo.

Las acciones encaminadas a prevenir la delincuencia tendrán como finalidad: reducir las oportunidades que facilitan la comisión de delitos, mejorar los factores sociales que favorecen la delincuencia, informar y proteger a las víctimas, es decir, actividades destinadas a disminuir la delincuencia y la sensación de inseguridad de los ciudadanos.

Las acciones en materia de prevención deben desarrollarse de una manera complementaria con relación a las acciones represivas y deben valorizar un enfoque pluridisciplinar. La acción de la Unión se basa en el principio de subsidiariedad y no tiene por objeto sustituir a las iniciativas nacionales, regionales o locales. Además, en materia de prevención, una atención especial debe prestarse a los principios fundamentales del derecho y las libertades públicas.

Los instrumentos que se deben utilizar como estrategia de prevención de la delincuencia deben ser generales, así la política económica y financiera, social, exterior o medioambiental son políticas a través de las cuales pueden comprenderse las distintas acciones, que serán objeto de evaluación por los distintos órganos de la Unión y de los Estados miembros antes de proceder a su inclusión en las nuevas propuestas legislativas y reglamentarias. Otro instrumento importante es la recopilación de datos en materia de delincuencia, ya que la individuación de indicadores objetivos y pertinentes es una condición previa a todo estudio sobre la delincuencia, ya que la ausencia de datos comparables constituye un grave problema para la cooperación y la prevención.

Con el fin de favorecer la cooperación entre los Estados miembros en el ámbito de la prevención de la delincuencia el Consejo Europeo adoptó la Decisión de 28 de mayo de 2001, por la que se crea una Red europea de prevención de la delincuencia, cuyo origen se remonta a las distintas conferencias y seminarios celebrados con el fin de definir una estrategia europea contra la delincuencia en los que los Estados miembros reconocieron la necesidad de establecer un sistema de prevención que permitiera el intercambio de informaciones, experiencias, orientaciones políticas, recomendaciones, actividades, iniciativas, acciones, estudios e investigaciones en materia de prevención¹¹.

El Consejo Europeo es el órgano encargado de recibir los informes generales de las distintas instituciones implicadas, sobre la aplicación de la estrategia de la Unión

constituyan un fin en sí mismos o un medio de obtener beneficios patrimoniales y, en su caso, de influir de manera indebida en el funcionamiento de la autoridad pública.

La prevención se define como toda actividad que contribuye a detener o reducir la delincuencia como fenómeno social, a la vez cuantitativa y cualitativamente, a través de medidas de cooperación permanentes y estructuradas o de iniciativas ad hoc.

¹¹ Entre otros el seminario de Estocolmo de 1996, Nordwijk en 1997, Londres en 1998 y Paria da Falesia en 2000

contra la delincuencia organizada y adoptará orientaciones relativas a las nuevas medidas que deben adoptarse en el futuro.

Además, el Consejo animará a los Estados miembros a:

- proseguir aplicando programas de prevención y acciones pedagógicas
- adoptar ciertas medidas como códigos de conducta, para las profesiones expuestas a la corrupción
- garantizar la transparencia de los diferentes asuntos públicos (contratos, financiación de partidos, etc.)
- realizar acciones de sensibilización sobre las causas, los peligros y las consecuencias del aumento de la delincuencia
- crear estructuras dedicadas al estudio de cuestiones vinculadas a la delincuencia y al establecimiento de funcionarios de enlace
- informar a los otros Estados miembros de toda nueva información adquirida de la experiencia práctica y de los trabajos científicos
- definir, en colaboración con la Comisión y Europol, métodos comunes de prevención, investigación y formación
- definir las nuevas tendencias de la delincuencia dentro de su espacio físico
- definir, detectar e incautar los instrumentos y productos del delito
- establecer puntos de contacto para la lucha contra la delincuencia en el ámbito de la alta tecnología, blanqueo de capitales y medio ambiente

Otra medida de lucha eficaz contra la delincuencia organizada, consiste en reforzar la cooperación entre los Estados miembros en la lucha contra la delincuencia organizada definiendo un enfoque común sobre la tipificación penal de la participación en las actividades de las organizaciones delictivas dentro de los Estados.

Los Estados miembros deberán garantizar que la participación en las actividades delictivas o en las demás actividades de la organización delictiva o en los acuerdos para cometer actividades delictivas de una organización de esta naturaleza, esté sujeta a sanciones penales efectivas, proporcionales y disuasorias.

También garantizan que estas actividades quedarán sometidas a la acción de la justicia sea cual fuere el territorio de los Estados miembros en el que la organización tenga su base o ejerza sus actividades delictivas, o sea, cual fuere el lugar en que se ejecute la actividad y, que las personas jurídicas puedan ser consideradas responsables penalmente o, en su defecto, responsables de otro modo de los delitos conforme a modalidades que deberán definirse en su legislación interna.

Cuando varios Estados miembros sean competentes para conocer de actos de participación en una organización delictiva, dichos Estados se consultarán para coordinar su acción a fin de lograr un procesamiento efectivo, teniendo en cuenta en particular la localización de los diferentes componentes de la organización en el territorio de los Estados miembros de que se trate.

EL ESPACIO DE SEGURIDAD SEGÚN EL NUEVO MARCO CONSTITUCIONAL

En el estado actual del proceso de construcción europea, representado por el proyecto de Constitución para Europa, la consecución de un espacio de seguridad figura

entre los objetivos prioritarios de todos los Estados miembros, junto al de libertad y justicia, que indudablemente reportará importantes consecuencias prácticas para todos los ciudadanos, pero, además, precisará efectuar un examen del reparto de competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros, así como la configuración de procedimientos de decisión e iniciativa, actuación conjunta e instrumentos jurídicos y políticos.

En cuanto a los instrumentos jurídicos se debe destacar y trabajar más en profundidad en conseguir la plena armonización y colaboración en los ámbitos civil y penal, a través, entre otras medidas, del reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales que se den en el espacio de la Unión, que permitirá una aproximación progresiva de las diferentes producciones normativas y una mejor organización de la cooperación judicial entre las autoridades de los Estados miembros, para luchar de forma eficaz contra todas las formas de delincuencia conocidas.

Con iniciativas como estas se pretende lograr una Europa más segura y competitiva, reforzar su política de seguridad y defensa para potenciar la capacidad europea de respuesta frente a posibles crisis internacionales dentro del marco de cooperación a todos los niveles que debe presidir cualquier actuación de la Unión.

A través de sondeos, los ciudadanos de la Unión han mostrado sus opiniones que, por una parte, sitúan la seguridad y la justicia en el primer lugar de sus preocupaciones, y, por otra, reconocen que la Unión Europea es un nivel indispensable de la actuación pública contra las amenazas transnacionales y, por tanto, desempeña un papel clave en los ámbitos de la justicia y la seguridad, la lucha contra la delincuencia, etc. por lo que se debe profundizar sobre un mejor reparto y definición de las competencias en la Unión.

Juan Carlos González Sanmillán
Director de Programas
Unidad de Apoyo del Gabinete Técnico D.G. Guardia Civil
Centro de Análisis y Prospectiva



MINISTERIO
DEL INTERIOR



GUARDIA CIVIL
DIRECCIÓN GENERAL

Gabinete Técnico
Secretaría de Cooperación Internacional

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS MISIONES DE LA GUARDIA CIVIL EN EL EXTRANJERO

ANTECEDENTES

Para entender hoy día las misiones que está llevando a cabo la Guardia Civil (en adelante GC) en el extranjero, es conveniente observar su andadura en los primeros años del Instituto, cuando de forma autónoma y teniendo como base el prestigio alcanzado en un corto plazo de tiempo en la metrópoli, comienza a implantarse en las colonias españolas de ultramar.

Ese desarrollo comenzó en Cuba en 1854 (¡tan sólo a los 10 años de su organización!) y tuvo su continuidad en Marruecos (1859), Puerto Rico (1867), Filipinas (1868), y Guinea Ecuatorial (1904).

Posterior a este despliegue territorial en el que la GC, realizó los cometidos clásicos de combatir la delincuencia y el bandolerismo, policía y servicios humanos, la Institución aborda misiones que van a ser el germen de las actuales misiones: Policía Militar en Marruecos (1909) y la División Azul en Rusia (1942); Misiones de apoyo a la paz (el frustrado desplazamiento a El Sarre en 1934) Asistencias Técnicas Integrales, como la de Perú (1921) y Asistencias Técnicas Puntuales en muchas repúblicas iberoamericanas (Guatemala en 1894, Colombia en 1902, el Salvador en 1912, Venezuela en 1936...).

A continuación, pasaré a analizar esta evolución histórica desarrollando los apartados de la GC en las colonias, los inicios de las actuales misiones y la situación actual.



1. LA GUARDIA CIVIL EN LAS COLONIAS.

Como dijimos anteriormente, la GC, se comienza a organizar en las colonias de modo autónomo al Instituto que se estaba asentando en la Patria y sin coordinación entre unos y otros territorios. Posteriormente, a partir de la denominada Ley de Amalgama (1871), las Unidades existentes o que se fueron organizando en ultramar fueron estableciendo vínculos, relaciones y dependencia con la GC de la metrópoli. Veámoslo por separado.



a) Cuba.

En 1854, con el fin de luchar contra los problemas de orden público existentes en la isla, el Capitán General de la misma, D. Federico Roncali, propuso organizar una Unidad (un Tercio) con la misma denominación de la existente en España, sin dependencia de la misma y reclutado entre personal voluntario procedente del Ejército.

No obstante, esta idea no fructificó en un principio. Posteriormente, ante el crecimiento alarmante en la isla del bandolerismo y la delincuencia, el nuevo Capitán General D. José Gutiérrez de la Concha consiguió que el Gabinete de Bravo Murillo aprobara la constitución de dicho Tercio en 1854 que, sin embargo, no vería la luz hasta el bienio moderado (1856-1858).

La dependencia de este Tercio era directa del Capitán General de la Isla, quien nombraba a sus Jefes (el primero de ellos fue el Comandante de Infantería D. Agustín Jiménez Bueno).

Primeramente, se organizó un Batallón compuesto por Compañías de Infantería y Escuadrones de Caballería repartidos por toda la isla. En cuanto a la uniformidad, era similar a la de la península, si bien empleaba tejidos más ligeros para compensar las altas temperaturas a la zona.

Las funciones, en sus inicios, se limitaron a labores de policía municipal, pero paulatinamente fueron ampliándose a la protección de campos y caminos. Su organización y misiones fueron creciendo, y en 1862 el Gobierno de O'Donnell aumentó la plantilla hasta 892 hombres, distribuidos entre 83 Puestos.

b) Puerto Rico.

De forma similar a lo ocurrido en Cuba en 1857, debido a las condiciones de la isla, el Capitán General D. José Lémery propuso la organización de un Tercio compuesto por 400 hombres, organizados en dos Compañías de



Infantería y dos Escuadrones de Caballería. No obstante, la idea de dicho jefe era de que se tratase de una Guardia Civil más del tipo peninsular que de las características de la creada en Cuba, con un carácter más de tipo humanitario y protector que represivo.

A pesar de las coherentes exposiciones del Capitán General Léremy, como ya ocurriera en Cuba, la implantación se demoró hasta el momento en que se hizo improrrogable por la gravedad de la situación. Diez años después, en 1867 se estableció la Guardia Civil con dos Compañías mixtas a base de personal extraído de los Batallones de la guarnición.

Como primera misión, la Guardia Civil debía dismantelar las sociedades secretas que se habían ido organizando en la isla, y se suponían un refugio de conspiradores dirigidos por la oligarquía criolla. Posteriormente se prestaron servicios de tipo humanitario, sobre todo en inundaciones y huracanes, lo que ayudaría a ganarse al efecto de un gran sector de la población.

Posteriormente, en 1871, tras diez años de guerra debida a la falta de una buena política colonial y por las presiones norteamericanas, tras firmarse la paz de Zanjón, se promulgó la denominada Ley de Amalgama, ante la conveniencia de unificar las Unidades de la Guardia Civil de Cuba y Puerto Rico con la de España (“...la fuerza con denominación de Guardia Civil que presta sus servicios en Cuba y Puerto Rico se amalgama con la de la Península, formando un solo Cuerpo regido por los reglamentos y legislación de la última...”). Como otras veces en la historia del Cuerpo, la situación política y la crisis impulsó nuestra organización hacia delante.

c) Filipinas.

En 1868 se creó un Tercio con 1045 hombres en la isla de Luzón, primer intento habido hasta entonces de crear fuerzas de orden público en la isla. En 1871 se solicitó la organización de un Tercio Veterano en Manila, similar al de Madrid. Esta Unidad comenzó a prestar servicio en 1872. Durante el mandato del Capitán General, Ramón Blanco, se culminó el despliegue creándose un nuevo Tercio en Mindanao en 1895, quedando cifrada la definitiva plantilla en 3685 componentes, extraídos fundamentalmente de personal indígena, salvo los Jefes y Oficiales que provenían del Ejército.

Las principales misiones que se llevaron a cabo fueron del tipo de las humanitarias (destacando el terremoto del 17 de julio de 1880), así como la represión de las frecuentes sublevaciones que se registraban en las islas de Luzón y Mindanao. También participó la GC en los combates de Manila tras



la ocupación de Cavite, hasta la capitulación española en la isla el 13 de junio de 1898 (entre los 33 supervivientes del sitio de Baler, a su regreso a España, dos de ellos solicitaron su ingreso en el Cuerpo).

El desastre de 1898 supuso para la GC la disolución de los 7 Tercios que desplegaba fuera de la metrópoli, y la repatriación del personal no indígena. Fue sin duda una experiencia la presencia y actividad de la GC en ultramar (en principio sin vínculos con la GC española; posteriormente dependiente de su Dirección o Inspección General) aplicando sus criterios, métodos y procedimientos clásicos en la defensa del orden en unas tierras lejanas y población diferente de la española, con lo que se adelantaba a su tiempo.

d) Guinea Ecuatorial.

La presencia de la GC en Guinea arranca de los primeros años de la colonización, y durante la misma cabe subrayar dos fases con características distintas: la de la formación de la Guardia Colonial y la específica de constituir unas Unidades móviles para el territorio.

- Así, la primitiva policía indígena estaba mandada en 1904 por Oficiales y Suboficiales del Cuerpo. En 1907 se organizó la Guardia Civil de los Territorios Españoles en Guinea, que tan solo en un año fue sustituida por la Guardia Colonial, en la que personal de la GC se encargó de adiestrar y formar a la fuerza indígena que constituía el grueso de la misma.

Como ocurre actualmente, también en aquel tiempo, las peticiones reiteradas de los Gobernadores en Guinea de aumentar la fuerza del Cuerpo en la Colonia se demoraban y en ocasiones se veían desatendidas a causa de la plantilla insuficiente para abarcar las múltiples y variadas misiones que el Cuerpo prestaba en la Península.

Posteriormente, en 1946 se reorganizó la Guardia Colonial de los Territorios Españoles del Golfo de Guinea, cuya dependencia orgánica y administrativa correspondía a la Presidencia del Gobierno, a través de la Dirección General de Marruecos y Colonias, y su inspección era realizada por el Gobernador General de los Territorios. Esta reorganización supuso que el mando operativo estuviera residenciado en un Jefe del Ejército, mientras los Oficiales y Suboficiales podían pertenecer a Tierra, Aire, Infantería de Marina y Guardia Civil. La tropa continuaba siendo indígena.



La organización y régimen estatutario estaba basado en la GC, articulándose en 5 Compañías, Líneas o Secciones y Puestos.

- Sin embargo es en los años de la descolonización africana cuando se produce un salto cualitativo en la presencia y actividad de la GC en estos territorios.



A causa de la situación ambiental en el continente negro, en el que por imperativos políticos las antiguas colonias de otros países iban alcanzando su independencia (no exenta ésta de revoluciones y altercados), con el fin de que la paz estuviese garantizada en aquellos territorios del golfo de Guinea, donde no había otra fuerza que la de la Guardia Colonial en las fronteras con Camerún y Gabón (que se habían independizado a partir de 1960) era preciso evitar que pudieran, “por simpatía”, producirse desórdenes interiores e infiltraciones de guerrilleros.

El estudio pertinente de cual podría ser el organismo o institución armada más adecuada para llevar a cabo dicha misión dio como resultado la elección de la GC.

El método elegido fue el de organizar dos Compañías Móviles (cada una de ellas formada por 3 Secciones de fusiles y 1 de armas pesadas) que sumaban unos 350 hombres (¡y para las que hubo más de 8.000 solicitudes!; continuamente nos vamos dando cuenta de los precedentes y situaciones anteriores a las actuales misiones, destinos y comisiones en el exterior). Entre septiembre de 1959 y 1960 llegaron las dos Unidades a Bata y Santa Isabel, dedicándose los primeros meses al adiestramiento militar y a la instrucción en la lucha contra guerrillas.

Sus misiones consistieron, como es obvio, en el mantenimiento a toda costa del orden público, en los casos en que éste pudiera alterarse gravemente y dar lugar a manifestaciones antiespañolas que perjudicasen la paz interior en aquellos territorios. Para ello emplearon procedimientos que combinaban la vigilancia fronteriza con Camerún utilizando Bases de Partida, Puestos fijos de entidad Pelotón y grupos de combate, móviles, de composición variable entre la Sección y el Pelotón.

El éxito de las Compañías Móviles tuvo su reflejo en las autoridades portuguesas de Angola, que no tardaron en organizar una unidad semejante.



Próximos a la independencia en 1968 fue creado el Mando de las Fuerzas Armadas españolas, bajo dependencia del Comisario General. Estas Fuerzas Armadas estaban integradas por las dos Compañías Móviles de la Guardia Civil que dejaban de estar agregadas administrativamente de la Guardia Territorial, más las unidades de la Armada estacionadas en aquellas aguas y las Fuerzas Aéreas establecidas en dicho territorio. Es decir, las Compañías Móviles venían, en definitiva, a constituir las Fuerzas Armadas de tierra.

Las últimas tropas españolas en abandonar Guinea Ecuatorial serían, precisamente, las Compañías Móviles de Santa Isabel y Bata, que a bordo de los transportes de Guerra “Castilla” y “Aragón”, el primero con el material pesado y el segundo con el personal, llegaban a las Palmas de Gran Canaria el 19 de abril de 1969, siendo portadores de la última bandera española que ondeó en aquellos territorios a los que se acababa de conceder la independencia. Aún recuerdo la fotografía que plasmaba el vibrante desfile de esas Compañías por los muelles del Puerto de las Palmas. La actuación de estas Unidades móviles nos recuerda los procedimientos empleados posteriormente en otros lugares de nuestra patria y en Kosovo años más tarde.

2. EL GERMEN DE LAS ACTUALES MISIONES.

En el epígrafe anterior hemos ido viendo cómo la GC respondía a una serie de requerimientos a los que tuvo que hacer frente a las pocas décadas de haber sido organizada. En esos breves párrafos he pretendido reseñar como tuvo que practicar unos cometidos (semejantes a los que desarrollaba en España) aplicando la experiencia adquirida en la ejecución del servicio, el seguimiento a rajatabla de la Cartilla y procedimientos específicos en cada lugar y época; o sea, flexibilidad e iniciativa en gran cantidad.

Ahora, una vez vistos los servicios más o menos ordinarios (policía urbana, persecución de bandoleros y malhechores, servicios humanitarios, patrullaje de frontera, etc, pretendo entresacar otras misiones en distintos países que han constituido el germen de las actuales realizadas en el extranjero y que, con un poco de imaginación, enseguida identificaremos.



a) Las primeras asistencias técnicas.

- Perú.

El Gobierno del Presidente Augusto B. Leguía decidió organizar el Ejército peruano (bajo influencia militar francesa) y la policía. Para lo segundo, solicitó al Rey Alfonso XIII la contribución de una misión de la GC española que se encargara de orientar esa fuerza de orden público.

Así, a finales de 1921 llegó a Perú un grupo formado por un Teniente Coronel, un Capitán, un Teniente y un Sargento (que, por cierto, fueron respectivamente ascendidos a los empleos inmediatos superiores) que se encargó, con brillantez, de dirigir la Escuela de Policía creada sobre el papel en 1919.

La labor de formación realizada en la Academia fue progresivamente en alza, mejoraron los planes de enseñanza, se elevó el nivel en la selección de los alumnos, etc..., al tiempo que se adoptaba como norma, recogida en un solo volumen, la Cartilla del Guardia Civil y sus Reglamentos Militar y para el Servicio.

A partir de 1932, la dirección de la Academia pasó ya a manos de miembros de la Guardia Civil peruana, pero continuando el influjo, el marchamo de la GC española (el honor..., la G y la C, etc...).

Hoy día, unificadas las dos policías existentes y la Guardia civil en una nueva Policía bajo el período presidencial de Fujimori, todavía los miembros procedentes de la Guardia Civil se reconocen orgullosos de su ascendencia española.

- Honduras y Guatemala.

Con clara influencia peruana, la denominada Policía Nacional hondureña se modificó en 1959, y durante cuatro años adoptó la denominación de Guardia Civil (como la de Costa Rica), con naturaleza militar y dependiente del Ministerio de la Gobernación (hoy, Cuerpo de Seguridad). De modo semejante, Guatemala disponía de una Policía urbana, luego denominada gendarmería, que en 1959 cambió su nombre por el de Guardia Civil (ahora Policía Nacional Civil), durante una misión de asistencia de la Guardia Civil española al mando de un Coronel del Cuerpo, encargada de organizarla.





- Venezuela.

En 1936 se organizó en Caracas una Escuela de Seguridad pública que perseguía la creación de un cuerpo cívico-militar muy selecto. Para elevar el nivel de la formación se solicitó la colaboración de la GC española, que envió una misión (un Capitán y varios Suboficiales) en 1937 para organizar la Guardia Nacional, en la que se mezclan características de la Guardia Civil y del Ejército (depende hoy día del Ministerio de Defensa, teniendo la consideración de un cuarto Ejército).



b) Las misiones de Policía Militar en el exterior.

Las primeras misiones de Policía Militar (PM) llevadas a cabo en el exterior se practican en dos puntos muy lejanos: durante las campañas de Marruecos y con la División Azul en Rusia.

- Marruecos.

Ya en 1859 la Guardia Civil participó en la campaña en el norte de África, siendo Presidente del Gobierno el General O`Donell.

A su finalización, las Unidades intervinientes quedaron en el territorio, formando Destacamentos que dependían de las Comandancias de Málaga y Cádiz.

Posteriormente, a la par que crecía la conflictividad en la Zona, aumentaba la actividad de la Guardia Civil en el Protectorado, elevándose el número de sus efectivos. Así, en 1909 se incorporó una Compañía mixta para llevar a cabo los servicios de policía propios del Cuartel General (tal y como contempla el Capítulo VIII del Reglamento Militar del Instituto: *“la fuerza que se destine en campaña a una Gran Unidad dependerá directamente del Jefe del Estado Mayor de ésta...”*).

Entre 1911 fueron sucediéndose aumentos de plantilla hasta llegar a sumar 360 hombres, organizando la Comandancia de Marruecos, que contaba con tres Compañías (Ceuta, Tetuán y Melilla).

Con independencia de los servicios ordinarios relacionados con el orden, la Guardia Civil de Marruecos de esta época se distinguió por su actuación en las campañas militares, tanto en acciones ofensivas (ocupación de Xaven, toma de Tasean, de Darka.....) como defensivas (Monte Arrvi durante el desastre de Annual en 1921 y Nador).



En 1926 se produce, ya en paz, un cambio en la organización y actividad de la Guardia Civil en el Norte de África: se crea el 28º Tercio para el Protectorado, con las Comandancias de Ceuta y Melilla, trasladándose el peso del servicio en campaña (que no obstante continúa en el entorno estrictamente militar con la vigilancia, control y seguridad de campamentos y dependencias del Ejército, custodia de mercancías y material de guerra...) al típico servicio rural.

Con la II República, en 1932, el 28º Tercio pasó a ser Tercio Móvil (Jerez de la Frontera) y las fuerzas de la Guardia Civil en Marruecos se redujeron a una Compañía, que se mostró insuficiente para mantener el orden y cubrir los servicios ordinarios, por lo que en 1934 se recurrió a reorganizar las Mehazanías Armadas (suerte de fuerza de orden público, semejante a la primera Guardia Civil de Filipinas y Guinea, con Tropa indígena y Mandos del Cuerpo). Más tarde, a finales de ese año se organizó la Comandancia exenta de Marruecos, distribuida entre Ceuta, Melilla e Ifni.

- Rusia y la División Azul.

Si hasta ahora hemos podido seguir la actividad del Cuerpo en Territorios de ultramar, adaptándose a nuevas circunstancias y siempre en situaciones difíciles; su inclusión en la División Azul en 1941 como Policía Militar ("Feldgendarmarie") de una Gran Unidad, va a suponer un salto cualitativo en misiones de carácter militar y cuantitativo en cuanto a demarcación, al tiempo que tuvo que practicar una flexibilidad sin precedentes.

Al principio, su entidad fue de una Sección (52 hombres), acompañando la marcha de la División durante más de 3.000 Km. regulando el tráfico durante sus desplazamientos y campamentos, así como manteniendo el orden y disciplinas internos.

No obstante, tras el periodo de instrucción en Baviera, ya en Rusia, al irse prolongando la campaña, fue preciso ampliar su número hasta 320 hombres, articulándose en dos Agrupaciones:

- Una, con la propia División, en el frente de Leningrado, dependiente de la Sección de Operaciones del Estado Mayor, llevando a cabo el control de la circulación, servicios de información y contraespionaje, policía militar, participando en batidas, control de la población, vigilancia de zona, detención, custodia y traslado de desertores, rezagados e incontrolados...



Hay que imaginarse la extensión del terreno a cubrir, las dificultades idiomáticas, hallarse en una tierra extraña y encuadrados en un Ejército extranjero, las circunstancias propias de salir de una guerra civil (debido a la rapidez con la que se realizó el reclutamiento de los voluntarios de la División, con el fin de obtener información interna, directa y prevenir la acción de agentes enemigos, agitadores, etc., se creó con personal de la Guardia Civil la denominada “Brigadilla de la Segunda Bis”, dependiente de la Sección de Información) y la autonomía dada por el Mando alemán al orden interno de la División española (por ejemplo, dos Guardias tuvieron que desplazarse hasta Oslo para efectuar la detención de dos soldados españoles desertores).

Esta Agrupación se articuló en destacamentos, coincidentes con las áreas donde desplegaban los Regimientos divisionarios, brigadillas móviles para misiones de información y contraespionaje y pequeños puestos en la zona de retaguardia de la División que realizaban el llamado servicio de vigilancia del Ejército alemán. Disponían, en su conjunto, de un notable número de vehículos y motocicletas en comparación con el resto de la División.

- La otra Agrupación jalonaba las líneas de evacuación desde el frente ruso hasta Hendaya, y su Mando y PLM se encontraba en Berlín. Sus misiones eran las de escolta de expediciones, traslado de detenidos, control de los hospitales de sangre en Alemania, Polonia y Países Bálticos, policía y orden en las ciudades donde se concentraban los soldados españoles de permiso, búsqueda de desertores y elementos desconectados, etc.

Se constituyeron pequeños destacamentos, brigadillas móviles y puestos fijos en puntos importantes de los itinerarios. Su medio de locomoción principal fueron los ferrocarriles.

Como puede verse, el cometido de Policía Militar que ejerció la Guardia Civil en la División Azul y en su Zona de Retaguardia alcanzó unas proporciones y características notables (habrá que esperar hasta el año 2001 para encontrar demarcaciones tan enormes y difíciles de comunicar en las que pequeños destacamentos de la Guardia Civil se distribuirán entre las extensas y lejanas provincias de Mozambique, con objeto de asesorar el despliegue de la Policía de dicha República), siendo preciso reforzar su exiguo número con soldados seleccionados (sobre todo el de la agrupación que desplegaba con la División).



c) El atisbo de la primera operación de paz: El Sarre.

En 1934, para poner fin al problema de El Sarre (territorio alemán anexionado por Francia en el Tratado de Versalles al concluir la I Guerra Mundial), la Sociedad de Naciones (Viena) solicitó a España que colaborara en la supervisión de un plebiscito entre su población, ya que nuestro país era miembro del Consejo de la Sociedad de Naciones y de la Comisión Tripartita para el control de plebiscitos. Se decidió enviar un contingente de la Guardia Civil para reforzar la acción de la policía local.

Un periódico alemán, el “Berliner Tageblatt” decía al respecto:

“Las elecciones, el verdadero plebiscito que ha de reintegrar el territorio del Sarre, auténticamente alemán, que nos fue arrebatado en virtud del ominoso tratado de Versalles, no pueden celebrarse más que dentro de un ambiente de absoluta neutralidad... y, hoy por hoy, la única Gendarmería que existe en el mundo que une a una ejecutoria limpia, austera, digna, ejemplar y humana, es la Guardia Civil española”.

No obstante, razones de política interna de nuestro país (la Revolución de Asturias) hicieron desistir al Gobierno de aceptar finalmente ese requerimiento (en esos años los efectivos de la Guardia Civil sumaban 25.000 hombres).

d) El primer Destacamento de Seguridad fuera de España: Andorra.

Como sabemos, ese pequeño y antiguo país situado en los Pirineos, por historia procedente de la Edad Media cuenta con dos Copríncipes: el Presidente de la República Francesa (en lugar del anterior Duque de Foix) y el Obispo de la Seo de Urgell. Hasta una época cercana (1993), cada uno de estos Copríncipes disponía de un representante en Andorra, encargado de gestionar sus asuntos y administración (el Veguer). Con el tiempo, al carecer Andorra de una Policía desarrollada, las respectivas Veguerías se dotaron de sendos destacamentos policiales formados por la Gendarmería Nacional Francesa y por la Guardia Civil Española. En este caso, la Unidad se denominó “Grupo Expedicionario de Andorra” y era mandado por un Capitán (y que en 1970 contaba con una decena de componentes).

Posteriormente, con la nueva Constitución andorrana (aprobada el 14 de marzo de 1993) y consiguiente evolución política del país se abrieron las correspondientes Embajadas, entre ellas la española. Dada la singularidad andorrana, las necesidades administrativas de la Embajada y la peculiaridad del servicio que ejercía la Guardia Civil en ese territorio, el



Ministerio de Asuntos Exteriores encargó al Cuerpo de la Guardia Civil el ejercicio de una “*Encomienda de Gestión*”, llevando a cabo actividades de apoyo a la acción consular, administrativas y de seguridad.

Este destacamento, diferente al resto que se han ido creando en diversas Embajadas, constituye el precedente de los modernos Destacamentos de Seguridad, y su Jefe el de los Actuales Agregados de la Guardia Civil en las legaciones diplomáticas.

Como se desprende de la lectura de este epígrafe, los mimbres del futuro cesto de las misiones, proyectos y actividades de la Guardia Civil en el extranjero ya estaban dispuestos entre los años 1855 a 1940. No obstante, habrá que esperar hasta 1989 para ver como el Cuerpo inicia su primera misión de apoyo a la paz en la República de El Salvador, a la finalización de la contienda civil en dicho país.

3. LA SITUACIÓN ACTUAL.

Habrán de transcurrir un par de décadas, entre el repliegue de las Compañías Móviles de Guinea y la actual incorporación a las actividades de la cooperación policial internacional. Durante ese tiempo, los miembros del Cuerpo apenas salieron de España (como curiosidad pueden mencionarse las asistencias a pruebas y competiciones deportivas internacionales de sendos equipos entusiastas de motoristas y esquiadores; y como primeros pasos en la colaboración policial puede citarse la presencia de algunos Oficiales en el extranjero).

Sin embargo, los años noventa van a suponer para la Institución una eclosión en la participación en misiones de todo tipo en el ámbito internacional, que le van a permitir asomarse a ese mundo, demostrar sus capacidades, cooperar con las organizaciones internacionales más representativas y, en suma, hacer conocer su nombre y características.

Podríamos sistematizar la participación del Cuerpo en esta materia policial internacional de diferentes modos: geográficamente (en estos últimos años se haya presente en los cinco continentes), según las organizaciones con las que coopera (además de las instituciones específicamente españolas, ha prestado y presta su concurso a las NN.UU., OTAN, UEO, UE, OSCE), según el matiz de su intervención (civil, policial o militar), etc. Para un mejor seguimiento y comprensión de la imbricación del Cuerpo en esta tarea internacional voy a articularla en estos cuatro bloques, entre los que no existen unos límites perfectamente definidos: como fuerza de seguridad, la cooperación al desarrollo, las operaciones de apoyo a la paz y la participación en la construcción del espacio común europeo de libertad, seguridad y justicia. En



todos ellos se revela como un instrumento más, y en verdad extraordinariamente eficaz, de la política exterior española.



a) La Guardia Civil como Fuerza de Seguridad española en el extranjero.

Las necesidades de seguridad sentidas en algunas de nuestras legaciones diplomáticas así como las de establecer relaciones con otras instituciones policiales extranjeras se van a traducir, por un lado, en la aparición de Coordinadores y Destacamentos de seguridad y protección en algunas Embajadas, Representaciones o Consulados (París, Londres, Washington, Roma -Santa Sede-, Sarajevo, Andorra, Guatemala, Managua, Tegucigalpa, Bogotá, Quito, Bruselas -OTAN-, Jerusalén, ...), en misiones de evaluación de su seguridad, y en Equipos de protección especial a determinadas Autoridades españolas (al Comisionado de Naciones Unidas en Bosnia i Herzegovina en 1996, al Administrador de Mostar en 1995, al General Jefe de la KFOR en Kosovo en 2000, al Representante de la Unión Europea en Afganistán en 2002).

Por otro lado, las relaciones bilaterales dan lugar al intercambio de Oficiales de Enlace con otros Cuerpos policiales extranjeros (entre los que sobresalen los pertenecientes a la Asociación FIEP) y Agregados, Adjuntos y Enlaces en representaciones diplomáticas españolas (Francia, Italia, Portugal, Andorra, Bruselas -REPER U.E.-, Marruecos, Argelia, Turquía, Chile, Nueva York -REPER NN.UU.-, Afganistán, ...)

Dentro de este espacio podría entrar quizás la participación de la Guardia Civil en las estructuras y actividades policiales de la U.E., pero dada su importancia y volumen serán tratadas en el último apartado.

b) La Guardia Civil en la Cooperación al desarrollo.

Uno de los campos tradicionales (junto a la participación en las operaciones de paz) donde el Cuerpo está demostrando su buen hacer es en el campo de la Ayuda al desarrollo (gestionado fundamentalmente por la Agencia Española de Cooperación Internacional) a países que han salido de una crisis o con deseos de superar una situación de inseguridad, cooperando en asistencias técnicas a la administración de la seguridad pública: unas de ellas, integrales, desarrolladas en un largo espacio de tiempo con objeto de cumplir objetivos de mucha entidad, y que precisan que se involucre un notable número de miembros del Cuerpo; otras, puntuales o específicas, dedicadas a instruir, o formar en aspectos individualizados de la seguridad, y que se desarrollan en menor espacio de tiempo, bien en los países receptores (mediante el desplazamiento allí de expertos policiales del Cuerpo), bien en Centros de enseñanza y



Unidades en España (donde acuden los miembros de los cuerpos policiales beneficiarios de la ayuda).



- En El Salvador se participó en varias misiones de NN.UU. a partir de 1991: ONUSAL y MINUSAL (para verificar el respeto a los Derechos Humanos), participar en la formación de la Policía en la Academia Nacional de Seguridad Pública (1.992), y asesorar a la Policía Nacional Civil (1995).
- En Guatemala se han llevado a cabo dos misiones: una, bajo patrocinio de NN.UU. que comenzó en 1995 y aún cuenta con presencia del Cuerpo dentro de MINUGUA (verificación del cumplimiento de Derechos Humanos y de los Acuerdos de paz); la otra es una típica Asistencia Técnica integral, consistente en formar, asesorar y desplegar a la Policía Nacional Civil, ejecutada íntegramente por la Guardia Civil entre 1.996 y 2.001, en virtud de un acuerdo entre Guatemala y España, y la Unión Europea posteriormente.
- Supervisando actividades policiales y procesos electorales, la Guardia Civil participó en dos misiones de la U.E. en Sudáfrica (EUNELSA, 1993) y en Palestina (1995).
- En los Balcanes, en el campo del fortalecimiento institucional, la Guardia Civil, colaboró con diversas organizaciones:
 - En Bosnia-Herzegovina, con la U.E.O., cooperó en la formación de la Policía Unificada de la ciudad de MOSTAR (1994).
 - En Albania, también bajo la U.E.O., participó en las misiones MAPE y MAPEXT, que comenzaron en 1997, y que consistieron en supervisar el funcionamiento de las Comisarías de Policía. Posteriormente, estas misiones fueron continuadas por otras dos de la U.E., tendentes a asesorar y formar la Policía Albanesa (ECPA y PAMECA; está última en funcionamiento) mediante sendos contingentes policiales de países miembros de la U.E., ambos dirigidos por Oficiales del Cuerpo.
 - En Croacia, con la OSCE, colaboró en el proceso de retorno de los refugiados y desplazados a sus lugares de origen, tras la guerra (1998), así como en la formación de Oficiales en la Academia de Policía.
- Una Asistencia Técnica completa, realizada íntegramente por la Guardia Civil en dos fases (1997 a 2002), es la llevada a cabo con la Policía de la República de Mozambique, bajo administración de NN.UU. y patrocinada por España y Holanda (en lo que respecta a la



reorganización y reforma de la Policía) y de Suiza (en la creación y apoyo a la nueva Academia de Ciencias Policiales, ACIPOL).

El planteamiento, dirección y desarrollo de este proyecto (al igual que el ejecutado con la Policía Nacional Civil de Guatemala) ha supuesto un gran esfuerzo para el Cuerpo y un trasvase de experiencias para sus integrantes.

Sin embargo, son las Asistencias Técnicas puntuales (la gran mayoría fruto de acuerdos bilaterales de España con otros países), las que están experimentando un mayor auge. La cooperación con los Cuerpos policiales de los países iberoamericanos (desde Méjico a Chile), con los pertenecientes al Magreb o a la órbita del África lusófona se encuentran en continua progresión.

Las materias y contenidos clásicos, como son la formación de Oficiales, Adiestramientos Especiales, Seguridad ciudadana y rural, Policía Judicial, Técnicas de investigación, Desactivación de explosivos, Tráfico, etc, conviven con nuevos Cursos sobre Técnicas de dirección policial, alta gestión económica, Recursos humanos y enseñanza, Protección de la naturaleza, etc., impartidos tanto en España como en los países beneficiarios.

c) La Guardia Civil en las Operaciones de Apoyo en la Paz.

Hablar de Operaciones de Apoyo a la Paz es hablar de los Balcanes. En esa región la Guardia Civil ha participado en misiones de la UEO, de NN.UU., de la OTAN, y recientemente, de la U.E., pasando por las mismas un elevado número de efectivos.

- Embargo del Danubio (1993).

Con objeto de hacer cumplir la sanciones decretadas por NN.UU. a Serbia, la U.E.O. desarrolló el referido embargo, participando la Guardia Civil en aguas limítrofes de Bulgaria y Rumania.

Para el Cuerpo supuso un problema logístico (el traslado de la embarcación), una novedad (actuar en el medio fluvial) y una experiencia en la que pudo combinar elementos de dirección, embarcaciones y Unidades de Reserva.

- Bosnia-Herzegovina.

En este país la Guardia Civil ha formado y forma parte del Componente militar (OTAN) y del policial (NN.UU. y U.E.).



- Con la OTAN forma parte desde 1997 de Unidades multinacionales: Cuartel General de SFOR en Sarajevo, la Compañía Multinacional de Policía Militar y la Unidad de Circulación de la División S.E., así como dando el apoyo de la Policía Militar especializada a la Agrupación Táctica española con base en Mostar.
 - En el componente policial ha desarrollado sus funciones en IPTF (Fuerza Internacional de Policía de Naciones Unidas) desde 1996 HASTA 2.003, fecha en la que la U.E. relevó a NN.UU., con la nueva Misión de Policía de la Unión Europea (EUPM), que permanece en la actualidad.
- Albania.

En 1999, a raíz de la guerra de Kosovo y de la afluencia de albanos-Kosovares hacia Albania, España se sumó a la iniciativa desarrollada por otros países occidentales, y con el Ejército montó un campamento para 6000 refugiados en Hamallaj, gestionado por la Cruz Roja y Cáritas, y al que la Guardia Civil se encargó de proporcionarle seguridad.

- Kosovo.

Igualmente, desde 1999 hasta nuestros días la Guardia Civil participa tanto en el componente policial (NN.UU).

- En la misión denominada KFOR, de OTAN, la Guardia Civil formó parte de la Unidad de Policía Militar mixta de la Brigada hispano-italiana, así como proporciona el apoyo de Policía Militar especializada a la Unidad española.
 - En la misión de NN.UU. (UNMIK) la Guardia Civil participa con personal en funciones de policía civil (CIVPOL), y entre los años 2000 a 2003 ha contribuido con una de las 10 Unidades Especiales de Policía (113 componentes), dotados de poder ejecutivo para mantener el orden y la seguridad. Esta Unidad de reserva de NN.UU. ha desarrollado a la perfección su labor, siendo muy reconocida por la Organización, y suministrando al Cuerpo una rica experiencia en el funcionamiento de este tipo de unidades reunidas.
- Timor Oriental.

La Guardia Civil participa en los contingentes policiales de las sucesivas misiones de Naciones Unidas, UNAMET (1999), UNTAET (1999-2002) y en la actual UNMISSET.



Lo mismo que en Kosovo, NN.UU. dotó por primera vez a su Policía de poder ejecutivo, con capacidad par emplear armas de fuego, debido a la precariedad de la situación. Entre sus funciones también figura la organización e instrucción de la nueva fuerza de policía.

d) La participación en las estructuras policiales de la U.E.

La pertenencia de España a la U.E. ha supuesto para la Guardia Civil la apertura a un extenso ámbito policial supranacional, enmarcado en el denominado espacio común europeo de libertad, seguridad y justicia.

- Uno de los aspectos significativos de esta realidad, consiste en la participación en los organismos y áreas policiales europeas (EUROPOL, OLAF, Dirección General de Justicia y Asuntos de Interior de la Comisión Europea, Unidad de Policía de la Secretaría General del Consejo de la U.E...) así como en los Grupos de Trabajo y foros de carácter policial (Task Force de Directores de Policía, CEPOL, Red de prevención de la Delincuencia, Consejo de Administración de EUROPOL, etc.), al tiempo que está presente en la Representación Española ante la U.E. (REPER) en asuntos del II Pilar (PESC) y del III Pilar (JAI). Ello le hace, por un lado, contribuir a la construcción de ese espacio común de seguridad anteriormente citado, y por otro, le facilita el desarrollo de sus funciones en España.
- El otro aspecto relevante de la presencia de la Guardia Civil en las estructuras y actividades policiales de la U.E. se traduce en la posibilidad de acceder a fondos y presupuestos específicos (AGIS, PHARE, CARDS,.....) con los que participar en proyectos de cooperación policial: Seminarios, Cursos, ejercicios, Hermanamientos con Cuerpos Policiales (“twinning”) y que permiten establecer y mantener relaciones bilaterales que proporcionan extraordinarios resultados.

Entre los proyectos en marcha, destacan por su envergadura:

- El de asesoramiento en materia de Recursos Humanos y Formación a la Policía de Fronteras de Rumania (2001), y al Ministerio del Interior Rumano (2003) en asociación con la Policía Nacional Francesa; del mismo modo, se participa en la reorganización de la Gendarmería Rumana asociados a la Gendarmería Nacional Francesa.
- Los citados anteriormente ECPA (2001) y PAMECA (2002) en Albania, encaminados a la reforma y modernización de su Policía, al frente de los cuales figuran sendos Oficiales del Cuerpo.



A estos proyectos se unen otros, más específicos en su materia y breves en el tiempo: Mandos de Policías de Fronteras de Bielorrusia y Ucrania (2002); lucha contra el fraude y la corrupción (2004) en asociación con el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía Anticorrupción y el Cuerpo Nacional de Policía, a desarrollar en Letonia, Chequia y Hungría; Asesoramientos sobre Policías Marítimas en Polonia, Bulgaria y Malta; el ejercicio “ULISES” de vigilancia marítima (2003), dirigido por la Guardia Civil y con participación de medios aeronavales británicos, portugueses, italianos y franceses.

La realidad es que, sin caer en triunfalismos, la calidad personal de sus componentes, su preparación profesional, su capacidad para encuadrarse en todo tipo de estructuras (ya sean pertenecientes a las FAS españolas, otros Ejércitos o contingentes policiales internacionales), su aptitud para adaptarse a situaciones difíciles o complejas, y su facilidad para trabajar en común y cooperar con miembros del Cuerpo Nacional de Policía, jueces, fiscales, diplomáticos, componentes de la Administración, ONG,s., etc. hacen que nuestro personal bien sea de forma individual, en grupo o formando Unidad, desarrolle con brillantez su actividad en cometidos y zonas dispares: investigando genocidios en Ruanda (1994), en Kosovo (1999) o en la zona de los grandes lagos de África (2000); desempeñe su concurso en NNUU en el Programa para Iraq de “*Petróleo por alimentos*” (Nueva York 2000-2003), o en proyectos de lucha contra el crimen y lavado de dinero (Nueva York, 2002), o en el Departamento de lucha contra el terrorismo y la delincuencia (Viena, 2002); o se haga cargo de la seguridad del Programa Mundial de Alimentos de la FAO (WFP) en Angola (2001); o se encuentre en Iraq (2003), tanto en el Departamento de Policía del Ministerio del Interior (a donde se ha desplazado un experto en Policía Judicial) como en la Brigada “Plus Ultra” (Provost Marshall y CIMIC).

4. RESUMEN Y CONCLUSIONES

A lo largo de estas páginas he querido describir la trayectoria de la Guardia Civil en el exterior, desde su aventura colonial hasta, poco más o menos, la última docena de años, en la que, como una pieza más de la acción del Estado en el extranjero (en nuestro caso dirigido por la Secretaría de Estado de Seguridad), ha multiplicado su participación en actividades ligadas con la seguridad, en los instrumentos de cooperación policial, en operaciones de apoyo a la paz y en proyectos de asistencia técnica de diferente envergadura.



El doble signo del Cuerpo: su naturaleza y preparación militar, así como su función y experiencia policial (de la que cabe destacar su versatilidad y diversidad de Especialidades) la hacen ser requerida en diferentes y complejos escenarios, y lo que es más importante, apta para desempeñar todo tipo de funciones con un buen resultado final.

Sin embargo, en el otro platillo de la balanza pesa la importancia del cumplimiento de su misión en España, a la que tiene que hacer frente con una plantilla y un número de cuadros y directivos que queda muy ajustada (por no decir insuficiente), por lo que es deseable ampliarla en un número tal, que le permita llevar a cabo esas contribuciones solicitadas a España sin que por ello quede mermado su compromiso interior.

No obstante, en todo caso, y por supuesto, siguiendo las instrucciones del Gobierno, ante la demanda y posibilidad de participación en misiones y proyectos internacionales, se hace imprescindible priorizar nuestra asistencia, que no andará muy lejana de la siguiente: en primer término la cooperación policial internacional, fundamentalmente en el ámbito de la U.E. (en todos sus pilares, pero como crucial, el tercero, Justicia y Asuntos de Interior); y en segundo lugar, la participación en proyectos de asistencia y cooperación de paz que tengan un interés policial, político o estratégico para España.

Madrid, 9 de diciembre de 2003

José Ignacio Laguna Aranda
General de División de la Guardia Civil
Secretaría de Cooperación Internacional

SEGURIDAD INTERIOR Y CONSTITUCIÓN EUROPEA

por Félix Arteaga Martín¹

El Consejo Europeo de Salónica aprobó el pasado junio un proyecto de Tratado para una Constitución (en adelante el Proyecto²) que se había elaborado en el seno de la Convención europea, tras debatir su plenario un informe del Grupo de Trabajo X sobre “Libertad, seguridad y justicia” elaborado entre mayo y diciembre de 2002. Como era de esperar, el Proyecto mantiene la consecución del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia como el segundo gran objetivo de la Unión Europea, inmediatamente después de su objetivo prioritario de fomentar la paz, los valores y el bienestar de los pueblos, y considera el “derecho a la libertad y la seguridad” un derecho fundamental (art. II-6) de toda persona. De acuerdo con estas prioridades marcadas en el Consejo Europeo de Tampere, el Proyecto diseña un conjunto de políticas e instituciones comunes de la Unión Europea para ayudar –que no reemplazar- a los Estados miembros a garantizar el derecho a la libertad y a la seguridad individual de sus ciudadanos.

Como se pedía en el mandato de la Convención³, el Proyecto simplifica y armoniza los instrumentos jurídicos que estaban dispersos y diferenciados por los antiguos pilares que ahora se suprimen. A la hora de simplificar los procedimientos, el Proyecto unifica los instrumentos legislativos sobre asuntos justicia e interior con los del resto de políticas comunes y, por lo tanto, tendrán el mismo efecto directo sobre las legislaciones nacionales. De cara a la ampliación y profundización de los objetivos previstos en los planes de acción, el Proyecto permite la decisión por mayoría cualificada en algunas políticas comunes de la Unión relacionadas con el asilo, el visado y la inmigración, aumenta los campos posibles de cooperación judicial en materia civil

¹ Félix Arteaga es colaborador del Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior (IUISI). El contenido de este artículo expresa su opinión personal que no vincula al Instituto ni a la de las instituciones que le apoyan.

² La Convención recibió un mandato para elaborar un tratado internacional –no una constitución- aunque luego este calificativo ha hecho fortuna para el proyecto de tratado y muchos miembros de la Convención y del *Praesidium* se han comportado como si tuvieran un mandato constituyente. Para el texto presentado, ver <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.es03.pdf>

³ El mandato, CONV 285/02 de 12 septiembre 2002, pedía al grupo que estudiara las mejoras a introducir para corregir las deficiencias observadas, la modificación de los instrumentos y procedimientos, identificar las cuestiones penales que necesitan una acción común y la definición de las competencias. El mandato comparte sustancialmente las preocupaciones que el *Praesidium* aportó a la Convención, CONV 69/02 de 31 de mayo 2002, sobre la eficacia de los instrumentos jurídicos, el reparto coherente de competencias, el refuerzo del control político y judicial, la simplificación y el fomento de la confianza.

y penal. El Proyecto incrementa la función de control de los parlamentos nacional y europeo, con lo que se refuerza la legitimidad de la actuación de los agentes policiales y judiciales europeos; se han conseguido algunos avances sectoriales en las políticas comunes como inmigración y asilo, se ha progresado en la admisión de los principios de reconocimiento mutuo y la aproximación penal en los delitos europeos y se han puesto en pié las instituciones básicas. De la comparación entre los objetivos del mandato y los artículos del Proyecto se desprende que el texto adoptado da respuesta a la mayor parte de los problemas técnicos y jurídicos de fondo detectados durante el desarrollo del espacio europeo y representa una recapitulación y racionalización de lo logrado hasta ahora por los actuales Estados miembros de la Unión, aunque el consenso reinante no puede ocultar las divergencias de criterios existentes sobre algunos aspectos sobre el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia⁴.

La construcción del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia no ha desarrollado por igual todos los objetivos aprobados en los consejos de Viena y Tampere y, además, se han ido multiplicando los objetivos incluidos en los marcadores⁵. Como pusieron de relieve los atentados del 11 de septiembre, la proliferación de nuevos riesgos de seguridad obliga a asumir nuevos compromisos mientras se están consolidando los procedimientos y estructuras diseñados para los anteriores.

Los participantes en la Convención eran conscientes de las limitaciones del acervo actual y de las dificultades para ser ampliado y profundizado tras la inminente ampliación de la Unión, ya que si era difícil progresar en los acuerdos a quince bandas, sería mucho más difícil hacerlo a veintisiete y, además, teniendo en cuenta las dificultades materiales de los miembros adicionales. La multiplicación del número de Estados miembros pondría a prueba los complicados procesos de decisión, por lo que el Proyecto ha apostado por flexibilizar los procedimientos y estructuras para facilitar la cooperación a 27 miembros.

Este artículo reflexiona sobre el articulado y los debates del Proyecto para identificar sus potenciales implicaciones para las fuerzas de seguridad de los Estados miembros de la Unión. Un ambiente bien conocido por los miembros de la Guardia

⁴ El informe final del Grupo X "Libertad, seguridad y justicia", CONV426/02 de 2 diciembre 2002 recibió más de 700 enmiendas en el *Praesidium* durante el debate plenario de la Convención. El texto de todos los debates del Grupo puede encontrarse en <http://european-convention.eu.int>.

⁵ El estado, responsable, fecha e iniciativas recogidas en los planes de acción se evalúan por la Comisión semestralmente. Para la evaluación del primer semestre de 2003, ver doc. 9817/03 de 27 mayo 2003.

Civil implicados en su gestación y desarrollo dentro de la cooperación europea, pero que conviene divulgar porque sus efectos alcanzan a todas las fuerzas europeas de seguridad, en la medida que la profundización y ampliación de la cooperación policial y judicial de la Unión van *europizando* sus tareas cotidianas. Con este fin se describe el concepto de espacio europeo elaborado por la Convención, se identifican los problemas que se pretendían resolver y las respuestas encontradas, se muestran las novedades en la decisión, gestión y control de la cooperación policial del Proyecto y, finalmente, se reflexiona sobre las expectativas y tendencia de la cooperación policial europea en una Unión ampliada, suponiendo que la Conferencia Intergubernamental que inició sus trabajos el 4 de octubre de 2003 apruebe sin grandes cambios el Proyecto analizado.

El espacio europeo definido por la Convención

Los procesos constituyentes dedican más esfuerzos a codificar y mejorar lo logrado que a introducir innovaciones. La Convención tenía el mandato de codificar el acervo comunitario e intergubernamental desarrollado por la Unión en la última década y para ello ha agrupado los artículos de Justicia e Interior que estaban repartidos por los títulos IV del TCE y VI del TUE en un capítulo único: el cuarto, dentro de la tercera parte dedicada a las políticas y funcionamiento de la Unión. El articulado mantiene, por tanto, el contenido esencial de los tratados anteriores, pero también ofrece respuestas e innovaciones que se indican a continuación.

Para empezar, el Proyecto respeta el monopolio estatal en materia de orden público y seguridad interior y restringe su intervención subsidiaria al “espacio” de actuación delimitado por la desaparición de las fronteras interiores y la emergencia de las exteriores. Por lo tanto, no se trata de crear un orden público europeo que desplace a los Estados de su responsabilidad, sino de cooperar a la gestión común de las políticas comunes en los campos de asilo, refugio, desplazados, inmigración, visados, gestión de fronteras exteriores o la cooperación judicial en derecho civil. Tampoco se pretende crear fuerzas policiales o judiciales europeas, sino de fomentar la cooperación policial o judicial en materia penal. Esto significa que aunque el núcleo principal de las actividades y estructuras de seguridad interior europea seguirán localizadas de las fronteras nacionales hacia adentro de los Estados miembros, poco a poco se irá generalizando su cooperación de las fronteras de la Unión hacia adentro.

El motor del crecimiento de la cooperación policial y judicial no es otro que la naturaleza global y transfronteriza de los nuevos riesgos de seguridad que diluye la separación entre las dimensiones externa e interna de la seguridad y a la que –hasta ahora- parecen haberse adaptado mejor y más rápidamente la delincuencia que los agentes policiales y judiciales⁶. Si esto es así, las misiones relacionadas con la europeización y la internacionalización de la seguridad interior no dejarán de crecer⁷ y, por eso, el Proyecto, además de refrendar las competencias mencionadas, deja la puerta abierta a su ampliación mediante una cláusula de flexibilidad que permite al Consejo, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptar competencias no previstas inicialmente si se considera que son necesarias para lograr los objetivos del espacio europeo (art. II-17). Para las fuerzas de seguridad, esta cláusula supone que los ministros de Justicia y Asuntos de Interior –a denominar en el futuro Consejo de Seguridad y Justicia- podrán ampliar las misiones europeas a nuevos riesgos de seguridad, tal y como han hecho en relación con el terrorismo internacional o la protección civil, con tal de que los riesgos sean compartidos y tengan naturaleza transfronteriza. La flexibilización abre grandes expectativas a la *europeización* de las actividades y estructuras policiales y judiciales en la Unión, ya que es factible atribuir a instancias europeas los delitos transfronterizos o nuevos que exceden la capacidad de los Estados miembros para hacerles frentes⁸. No obstante, la realización de esta expectativa seguirá condicionada por la desconfianza de los sistemas policiales y judiciales nacionales hacia los de los demás Estados miembros. Desconfianza que aumentará tras la decisión política de ampliar la Unión a nuevos Estados miembros cuyas capacidades de actuación no están –o no se perciben- armonizadas a la altura de los estándares actuales.

Respecto al orden penal europeo, y para que éste pudiera progresar el espacio de libertad, seguridad y justicia en medio de la diversidad de ordenamientos jurídicos y

⁶ La facilidad con la que los miembros de Al-Qaeda se movieron por Europa para coordinar los atentados del 11-S con las células locales de Italia, Bélgica, Alemania, Francia, Reino Unido y España y las dificultades que tienen los agentes judiciales y policiales europeos para hacerles frente confirma que la *europeización* de la respuesta al delito transfronterizo va por detrás de la adaptación de los delincuentes a una Europa sin fronteras. Adam Townsend, “Can the EU achieve an area of freedom, security and justice”, *Centre for European Reform*, octubre 2003.

⁷ Para un explicación más detallada del proceso, ver Félix Arteaga en “La seguridad interior europea y su internacionalización”, documento de trabajo del Real Instituto Elcano de 19 diciembre 2002.

⁸ Tanto el mandato del *Praesidium* al Grupo X “Libertad, Seguridad y Justicia” como el informe final de éste comenzaban reconociendo la incapacidad de los Estados miembros para abordar autónomamente algunos delitos como la delincuencia transfronteriza, la política de asilo, el control de las fronteras exteriores o las nuevas amenazas terrorista.

culturas judiciales actuales, se ha estado solicitando que la cooperación judicial en materia penal aceptara el principio del reconocimiento mutuo de sentencias y resoluciones judiciales y, también, que facilitara la aproximación de las tipificaciones y sanciones. El Proyecto ha recogido el principio de reconocimiento mutuo de sentencias –una vieja reivindicación española- y establecido normas mínimas relativas a la admisibilidad de pruebas, la definición de derechos de los procesados durante el proceso penal y los derechos de las víctimas (art. III-171). También permite establecer normas mínimas comunes sobre definición de delitos y cuantificar sanciones para delitos graves y transfronterizos como el terrorismo, la trata de seres humanos y la explotación sexual de mujeres y niños, el tráfico ilícito de drogas y de armas, el blanqueo de capitales, la corrupción, la falsificación de medios de pago, la delincuencia informática y la delincuencia organizada, entre otros, y siempre que lo establezca el Consejo por unanimidad y previa aprobación del Parlamento Europeo (art. III-172.1). De esta forma, el Proyecto permite profundizar ahora y avanzar en el futuro hacia un orden judicial y penal europeo, en función del carácter particularmente grave o de la repercusión transfronteriza del nuevo ámbito delictivo y facilitar la homogeneización de los nuevos delitos en todos los ordenamientos de los Estados miembros⁹.

La experiencia institucional ha demostrado la falta de flexibilidad de las instituciones para adaptarse a las nuevas situaciones y mandatos de actuación. De ahí que el Proyecto haya optado por limitarse a reconocer la existencia de las instituciones actuales pero dejando la regulación de su estructura, funcionamiento, ámbito de actuación y cometidos a una futura ley europea que las regule. De esta forma, instituciones como Europol y Eurojust ganarán en flexibilidad para adaptarse a los cambios del contexto de seguridad y a los mandatos del Consejo sin tener que pasar por los complicados procesos de ratificación actuales. El Proyecto también abre la puerta a nuevas instituciones como la posibilidad de contar algún día con una fiscalía europea aunque sin delinear su configuración ni su vinculación con Eurojust, la voluntad de conseguir una gestión integrada de las fronteras exteriores mediante estructuras de coordinación pero sin tener que crear para ello una policía europea al efecto o,

⁹ Este espacio judicial es una de las políticas más activas de la Unión, de la que genera aproximadamente el 40% de su nueva legislación, y aunque lo más llamativo suele ser sus aspectos penales, su mayor incidencia para la vida cotidiana de los ciudadanos europeos viene por la vía de la cooperación en materia civil, derecho de familia, la mejora de su acceso a la justicia –como litigantes, procesados o víctimas- en cualquier Estado de la Unión, por la protección de la seguridad de sus datos personales, por la prevención de la explotación sexual de los menores, por el cobro de multas superiores a 70 euros o por la lucha contra la falsificación de los euros que utilizan, entre muchos otros riesgos de la vida diaria de los ciudadanos.

finalmente, la creación de un comité permanente que se ocupe de la coordinación de las operaciones de seguridad interior. El Proyecto refleja un cambio de orientación respecto al pasado inmediato, cuando parecía que el progreso de la cooperación policial y judicial se medía por el número de instituciones creadas, mientras que ahora el Proyecto se muestra más preocupado por la operatividad que por la proliferación de instituciones.

El respaldo y control parlamentario ha sido otro de los deseos más compartidos por los miembros de la Convención. El Proyecto amplía la participación del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales en las evaluaciones sobre el cumplimiento de los compromisos de los Estados miembros (art. III-161) o en el control de Eurojust y Europol (arts. III-174 y III-177). Del mismo modo, el Proyecto atribuye a los parlamentos nacionales la posibilidad de bloquear iniciativas legislativas que puedan vulnerar el principio de subsidiariedad en asuntos de libertad, seguridad y justicia con más facilidad que respecto a otras materias: un cuarto de los votos atribuidos a los parlamentos en estas materias frente a un tercio como norma general en las restantes, lo que refuerza la apuesta por el modelo amplio de participación. Esta apuesta por la participación es necesaria porque el equilibrio entre seguridad y libertad, entre derechos y libertades fundamentales, debe establecerse mediante un contrato social de base amplia que haga compatibles la Carta de Derechos Fundamentales y el Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia. Lógicamente, la ampliación de la participación parlamentaria conlleva el riesgo de demorar los procedimientos de codecisión, es un riesgo que merece la pena correr si a cambio se mejora la legitimación de las fuerzas de seguridad para actuar en el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia y la identificación de los ciudadanos con ese espacio y con esos agentes.

Otro de los obstáculos que se venía denunciando antes de la Convención era la debilidad de los instrumentos jurídicos para respaldar la cooperación judicial y policial y la falta de confianza entre sus agentes. Hasta ahora, el espacio europeo contaba formalmente con instrumentos jurídicos propios: decisiones, decisiones marco y convenios que, sin embargo, carecían de efecto directo y sólo eran exigibles cuando los Estados miembros las incorporaban a su ordenamiento interno. El desfase entre las expectativas de los ciudadanos y la eficacia de los instrumentos, entre los acuerdos de los Consejos y su trasposición efectiva, generaba un derecho “virtual”¹⁰ que se perdía en un laberinto de demoras técnicas, ratificaciones de acuerdos, deficiencias o

¹⁰ En opinión de la ministra de Asuntos Exteriores, Ana Palacio, como miembro del *Praesidium* en “El desafío de la Europa de la seguridad interior”, *El País* (4.7.2003) 14.

diferencias de aplicación a la hora de garantizar eficazmente los derechos fundamentales de los ciudadanos. El Proyecto ha suprimido la estructura compartimentada de los pilares para simplificar y homogeneizar los procedimientos, haciendo desaparecer instrumentos como la decisión, la decisión marco y el convenio que se aplicaba exclusivamente en el tercer pilar como instrumentos jurídicos particulares. De este modo, la seguridad interior compartirá los mismos instrumentos legislativos que las demás políticas comunes (art. I-32): las leyes europeas, que serán obligatorias en todos sus elementos y directamente aplicables; las leyes marco europeas, obligatorias en cuanto al resultado; el reglamento europeo, que puede ser o no directamente aplicable; y la decisión europea que será obligatoria aunque no sea un acto legislativo.

La revisión de los instrumentos no basta por sí misma para superar la desconfianza existente entre los sistemas judiciales y, en la práctica, continuará siendo difícil, por ejemplo, que los jueces de un país admitan las pruebas admitidas en otro – tanto más difícil cuanto mayores sean el desconocimiento y la diferencia entre ambos sistemas judiciales-, o que los abogados defensores no resalten las divergencias procesales entre Estados para favorecer a sus defendidos. El Proyecto no recoge medidas al respecto y aunque la Unión viene dedicando fondos y programas para fomentar el conocimiento y la confianza entre los actores actuales y futuros de la Unión su futuro depende de la superación de estas resistencias culturales.

Finalmente, el articulado del Proyecto presenta otras novedades de interés para las fuerzas de seguridad. En primer lugar, se introduce una cláusula de seguridad para apoyar a un Estado miembro a petición de sus autoridades y en el interior de su territorio cuando se produzca un atentado terrorista o una catástrofe natural con todos los medios que dispongan incluidos los militares (art. I-42). En segundo lugar, se incluye la protección civil entre los ámbitos en los que la Unión puede decidir realizar una acción de coordinación, de complemento o de apoyo (art. III-179), lo que abre nuevas posibilidades de actuación a las fuerzas de seguridad en el ámbito de la respuesta y prevención ante catástrofes naturales o de origen humano. Sin embargo, estas iniciativas quedan muy lejos del reconocimiento expreso de algún tipo de seguridad interior o de *homeland security* que integre los mecanismos y capacidades europeos de

protección civil¹¹ y generalice la cooperación entre sus fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad de los Estados miembros.

Las novedades en la decisión, gestión y control de la cooperación policial

A la hora de cooperar entre varios actores cuyos intereses pueden variar, lo que cuenta es el proceso de adoptar las decisiones y ese ha sido siempre un elemento de debate en todo el proceso constituyente. El Consejo Europeo de Ámsterdam había llegado a un acuerdo provisional transfiriendo los asuntos de asilo, inmigración y fronteras al primer pilar con la cautela de mantener la unanimidad como procedimiento de decisión hasta el primero de mayo de 2004 y decidir entonces si se sustituía por la mayoría cualificada. La Convención, no obstante, anticipó la fecha del debate y precipitó la división entre los partidarios de generalizar la mayoría cualificada como norma general de decisión –una recomendación presentada en informe final del Grupo de Trabajo X- y los partidarios de preservar la unanimidad como garantía de la soberanía nacional.

El texto final ha sido pragmático y ha fijado la mayoría cualificada como procedimiento habitual de decisión del Consejo, tanto en las antiguas materias del primer pilar como en las del tercero aunque, en compensación, preserva la unanimidad para algunos aspectos sensibles de la cooperación judicial y policial tales como la cooperación operativa de las fuerzas de seguridad, la ampliación de los ámbitos procesales y delictivos o las nuevas instituciones. El avance de la mayoría cualificada disminuye el temor imperante en la Convención de que la ampliación inmediata de la Unión podía hacer ingobernable la cooperación policial y judicial, pero a cambio, se acepta el riesgo de que decisiones sobre asilo, fronteras o terrorismo se tomen por mayoría cualificada en contra de los intereses nacionales. Hasta ahora, y con el sistema de reparto acordado en Niza, España podía defender mejor sus intereses nacionales pero con los cambios introducidos en el Proyecto se dificulta la posibilidad de bloqueo, por

¹¹ El Proyecto incluye la protección civil entre las materias en las que la Unión puede apoyar a los Estados miembros y sólo utiliza el término “seguridad interior” para definir la materia objeto de coordinación operativa (art. III-157) y preserva la terminología oficial de espacio europeo de libertad, seguridad y justicia empleada desde finales de los años setenta a pesar de que el mandato del *Praesidium* a la Convención (CONV 69/02) y los primeros borradores del Grupo de Trabajo X “Libertad, seguridad y justicia” barajaron incluir la seguridad interior como terminología oficial.

lo que la modificación será objeto de debate en el seno de la Conferencia Intergubernamental¹².

Otro elemento controvertido se refiere al derecho de iniciativa para poner en marcha o modificar la cooperación policial y judicial. En Ámsterdam se logró un acuerdo entre el Consejo y la Comisión para compartir el derecho de iniciativa legislativa. Sin embargo, los debates en el seno del Grupo de Trabajo y en la Convención han mostrado la disconformidad con el uso que de ese derecho han hecho los Gobiernos. La mayor parte de las iniciativas gubernamentales han tenido un interés particular u oportunista que ha decaído una vez que ha concluido su turno de la Presidencia europea o que han pasado los miembros de un Gobierno a la oposición, mientras que la Comisión ha demostrado una mayor visión del interés general y mayor perseverancia en sus iniciativas. Ante la división de opiniones, el articulado del Proyecto ha optado por no retirar el derecho de iniciativa a los Estados pero a cambio ha introducido la cautela de pedirles que lo ejerzan respaldados, al menos, por una cuarta parte de los demás Estados miembros (art. III-165).

A medida que ha ido creciendo el número de actores y campos en la cooperación policial europea ha ido creciendo la preocupación por su coordinación legislativa y operativa. Ya que las competencias compartidas se ejercen en distintos niveles de responsabilidad y que, hoy por hoy, es impensable la división de tareas, la eficacia de la acción multilateral pasa por fomentar mecanismos de coordinación. Hasta ahora, la coordinación ha estado bajo la responsabilidad de dos grandes comités: el Comité del Artículo 36 (CATS), dedicado a la coordinación policial y judicial en materia penal, y el Comité Estratégico de Inmigración Fronteras y Asilo (CEIFA), encargado de coordinar esas competencias en el primer pilar. Sin embargo, la Convención se ha hecho eco de algunas propuestas para desdoblarse las responsabilidades legislativa y operativa, caso del informe final del Grupo de Trabajo X, o de la creación de un comité único, caso de la propuesta franco-española sugería crear un comité de seguridad interior similar al Comité de Política y Seguridad (CPS) creado para gestionar la seguridad exterior¹³. El Proyecto ha sido sensible a las sugerencias y aunque no ha desdoblado los comités actuales de coordinación, sí que ha creado un nuevo comité permanente encargado de la

¹² Para un estudio actualizado de las implicaciones del sistema de reparto de votos, ver José Ignacio Torreblanca, "Votar y vetar en la Unión: una interpretación de la posición española en la CIG 2003", Análisis nº 121 del Real Instituto Elcano, 16 octubre 2003.

¹³ En la propuesta de Dominique de Villepin y Ana Palacio, ese comité de seguridad interior sustituiría en sus labores al grupo de los jefes de policía para dedicarse a tareas de supervisión y control operativos. Doc. CONV 600/03 de 7 de marzo de 2003.

coordinación operativa en materia de “seguridad interior” donde participarán representantes de los distintos Estados e instituciones policiales y judiciales de la Unión. El nuevo órgano de coordinación facilitaría la coordinación horizontal entre materias y vertical entre niveles de responsabilidad para reforzar la prevención y la operatividad de cara a un entorno de actuación policial y judicial más *europizado*.

La política de seguridad interior debe ser también coherente con el resto de políticas de la Unión, por lo que el Proyecto atribuye la responsabilidad de la coherencia al Consejo, la Comisión y al Ministro de Asuntos Exteriores. La experiencia en el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia demuestra que la coherencia se mejora más desde la planificación estratégica de los objetivos y los programas por los agentes técnicos: la Comisión o el Consejo, que por el instinto de los agentes políticos como el Consejo Europeo. Por eso durante la Convención, los miembros del Grupo de Trabajo X propusieron que el Consejo Europeo aprobara una programación plurianual diseñada por el Consejo de ministros de Justicia e Interior tras consultarla con el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales, un sistema ensayado desde Tampere con bastante éxito aunque no siempre se han cumplido todos los objetivos programados. Por su parte, Francia y España propusieron¹⁴ delegar ese diseño estratégico plurianual en manos de la Comisión para que luego el Consejo Europeo se pronunciara sobre la iniciativa. El Proyecto ha optado finalmente por que prevalezca la regla general frente a la excepción y será el Consejo Europeo el encargado de definir las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa (art. III-159), una opción establecida ya en Ámsterdam y de la que el Consejo Europeo no ha sabido sacar todo el partido esperado.

El funcionamiento de la cooperación depende, por un lado, de la voluntad de cada Estado miembro y como el Proyecto no puede suplirla, se limita a introducir un mecanismo de control para denunciarla si no se produce. El Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá establecer mecanismos de evaluación de la aplicación práctica de las políticas de la Unión por los distintos Estados miembros y trasladar sus resultados a los Estados miembros, a sus parlamentos y al Parlamento Europeo (art. III-161). Sin embargo, el Proyecto no ha podido acabar con la autoexclusión voluntaria de los Estados miembros ni generalizar el método comunitario a todas las áreas de colaboración, por lo que pero mantiene abierto el mecanismo de cooperación reforzada a disposición de los Estados miembros que deseen avanzar a mayor ritmo e intensidad

¹⁴ (CONV 600/02)

en sus áreas de responsabilidad. De este modo combina la tendencia de *comunitarizar* las políticas comunes con la de *reforzar* la cooperación intergubernamental en aquellos ámbitos o espacios subregionales donde se necesite un esfuerzo adicional¹⁵. Como se verá más abajo al hablar de expectativas de cooperación, la posibilidad reglada de que algunos Estados miembros puedan ir más deprisa y más lejos que los demás en su cooperación policial abre grandes expectativas de cooperación para las fuerzas españolas de seguridad tanto con relación a una materia como el terrorismo como en relación con un área geográfica como el Mediterráneo.

Por otro lado, el funcionamiento depende también de la capacidad material de los Estados miembros y como es sabido los nuevos socios tienen graves dificultades materiales y técnicas para hacerse cargo de sus nuevas responsabilidades, tal y como ponen de manifiesto las evaluaciones practicadas hasta la fecha a pesar de los indudables avances debidos a la asistencia técnica. El Proyecto admite el principio de solidaridad en relación con el reparto equitativo de las cargas derivadas del control de los flujos migratorios (art. III-169), un principio tradicionalmente reivindicado por España como país de frontera exterior y puerta sur de la Unión Europea. Pero la lógica de la solidaridad y, sobre todo, la de la eficacia obligarán a incrementar las aportaciones colectivas, ya sea para atender las necesidades de cobertura de una nueva frontera como la oriental de 1.000 kilómetros de extensión o, incluso, para atender la reconversión de, por ejemplo, los 10.000 policías alemanes de fronteras que perderán su objeto de custodia tras la ampliación.

Finalmente, la seguridad de los ciudadanos depende más de la prevención del delito que de su represión una vez producido. El Proyecto alude reiteradamente a la prevención y la asocia a la lucha contra la delincuencia pero no le otorga una función a la altura de un mundo globalizado. Si tenemos en cuenta la actuación de la Unión en el terreno de la prevención¹⁶, los agentes judiciales y policiales de la Unión están llamados a cooperar entre ellos, a crear y compartir mecanismos de intercambio de información, a participar en equipos de investigación conjuntos, a solicitar cooperación a oficiales de enlace de interior europeos en terceros estados y organizaciones internacionales¹⁷ y se

¹⁵ El anuncio se realizó dentro del marco de las reuniones informales del Grupo de los Cinco (Alemania, Reino Unido, Francia, Italia y España) en La Baule, Francia, el 19-20 de octubre de 2003 para “ir más deprisa y más lejos” en su cooperación contra el terrorismo y la inmigración ilegal. *Le Monde* 19.10.2003.

¹⁶ Para una definición y descripción de la prevención, y a la espera de un informe previsto para septiembre de 2003, ver el informe conjunto SEC(2001) 433 de la Comisión y Europol de 13 marzo 2001

¹⁷ Ver decisión 170/2003 del Consejo de 27 febrero 2003, DO L 067 de 12 marzo 2003, páginas 27-30.

generalizarán métodos en estudio como los agentes infiltrados, se compartirán las mejores prácticas y se establecerán programas de actuación sobre sectores de riesgo concretos como la población juvenil y urbana a propósito de las drogas. El Proyecto no menciona la inteligencia, aunque prevé la cooperación operativa entre servicios especializados en la prevención (art. I-41), lo de que existirá la voluntad de los Estados miembros, podría ampliar y profundizar los intercambios de información a propósito de la cooperación antiterrorista puesta en marcha tras los atentados del 11-S a nuevas áreas de actuación¹⁸.

Expectativas de cooperación policial y sus repercusiones en la Guardia Civil

La cooperación policial de los Estados miembros tiende a multiplicarse no sólo en el limitado ámbito a caballo de las fronteras sino, incluso, materializarse hacia el interior de los demás Estados mediante acciones o patrullas conjuntas policiales o mediante acciones de investigación relacionadas con la vigilancia, búsqueda, entregas vigiladas, acciones encubiertas o equipos conjuntos de investigación. La actualización y procesamiento de las diversas bases de datos recogidas en los sistemas de información de aduanas y del sistema Schengen son activos de la acción policial y judicial a los que no debe renunciarse salvo que las bases propias sean autónomas o funcionen los mecanismos bilaterales de intercambio. Pero incluso muchas de las actividades cotidianas se verán afectadas por la *europaización* de los procedimientos y estructuras, ya que no será posible mantenerlas al margen de la “contaminación” europea cuando desaparecen las fronteras nacionales y los planes de acción se coordinan desde niveles supranacionales. Por empezar con el ejemplo de los oficiales de enlace, la Guardia Civil ya cuenta con representantes propios en países y organizaciones internacionales para tareas policiales, además de las de protección de algunas embajadas. A la espera de que, como señala el Proyecto, se establezca un servicio exterior común, la progresiva inclusión de las cuestiones de seguridad interior en la política exterior y de seguridad común incrementará la demanda de agentes policiales para que actúen en el exterior o su interacción con los agentes nacionales.

¹⁸ Antes del 11-S, y a propósito del descubrimiento en 2000 de la red *Echelon* de espionaje global, el Parlamento Europeo ya solicitó la coordinación de los servicios existentes o la creación de uno para proteger los intereses de la Unión.

La prioridad de la gestión de las fronteras exteriores en la agenda de la Unión parece abrir un campo de oportunidades para la Guardia Civil. Aunque de momento se ha aplazado la creación de una policía europea de fronteras, se están desarrollando mecanismos para mejorar la coordinación operativa entre las distintas fuerzas de seguridad y aduanas implicadas. De ello se encarga el denominado *órgano común de expertos* sobre fronteras exteriores, creado en el Consejo Europeo de Sevilla y compuesto por los miembros del CEIFA junto con los jefes de servicios de control de fronteras (el antiguo CEIFA *plus*). Sus reuniones tienen sólo un función operativa de coordinación y control de los centros y actividades operativas para una gestión más eficaz e integrada de las fronteras exteriores de la Unión. La gestión implica la creación de una red de funcionarios de enlace de inmigración en terceros países a fines de 2003 que se encargará de elaborar y suministrar información sobre la cooperación de sus países de destino a la gestión común de los flujos migratorios, los esfuerzos que realizan en la readmisión, repatriación, control, interceptación y lucha contra el tráfico de seres humanos que se les asigne.

Como se ha dicho, el Proyecto aboga por una policía de fronteras a largo plazo a desarrollar de acuerdo con las recomendaciones del Plan aprobado bajo Presidencia española¹⁹ y que ofrece algunas líneas de colaboración a potenciar que caerían dentro de las competencias de la Guardia Civil. Se trataría de aprovechar sus competencias en las fronteras exteriores españolas como plataforma de la inminente *europaización* de las fronteras que se avecina. La experiencia en el control y vigilancia de las fronteras españolas y su participación en operaciones conjuntas de control de fronteras como la operación Pegasus para control de contenedores, la operación RIO para el control documental en puertos o la operación Ulises para la vigilancia del Mediterráneo occidental y del Atlántico sahariano, coloca a la Guardia Civil en un posición de ventaja. Las experiencias, que como en el último caso citado reunieron por primera vez medios aeronavales del Reino Unido, Francia, Italia, Portugal y España, han acabado desembocado en iniciativas de cooperación subregional como la propuesta para la creación de una zona de cooperación en el Mediterráneo occidental entre Francia, Italia y España, por un lado, y Túnez, Marruecos y Argelia, por otro, para corregular los flujos migratorios. Iniciativas sobre las que el pasado Consejo Europeo ha fundamentado su decisión de avanzar hacia una gestión común de las fronteras exteriores, creando un

¹⁹ Plan para la gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea”, 10019/02 de 14 de junio de 2002.

centro de control aéreo y dos terrestres, asignando 140 millones de euros en diversos programas de apoyo a la gestión de fronteras exteriores y estudiando el informe de la Comisión sobre fronteras marítimas²⁰. Iniciativas que -de desarrollarse- abrirán un nuevo escenario a la actuación operativa de la Guardia Civil.

En este escenario y avalada por la experiencia tecnológica y operativa del SIVE, la Guardia Civil podría ver respaldada su intervención con fondos e infraestructura comunitaria, al igual que ya ha ocurrido con los fondos SIPRENE para prevenir naufragios en el Estrecho de Gibraltar. Del mismo modo, y en relación con el mencionado principio de solidaridad en el reparto de las cargas, las inversiones dedicadas al Servicio Marítimo de la Guardia Civil podían verse recompensadas con un reembolso de fondos comunitarios, ya que al fin y al cabo se utilizan en la custodia de unas fronteras que son también europeas y, por lo tanto, deben beneficiarse de la solidaridad en el prorrateo de costes que establece el Proyecto para quienes contribuyen a la política común de asilo, migración y control (artículos III-158.2 y III-169).

La ampliación de la fronteras de la Unión es otra fuente de nuevas misiones. La Guardia Civil tiene experiencia en misiones de fortalecimiento institucional y asistencia técnica internacional, tanto en el marco de la Unión como en el de Naciones Unidas, y ha desplazado agentes a Guatemala, Mozambique y Albania, además de las misión de hermanamiento de fronteras en Rumanía. La Comisión ha elevado la prioridad de los programas de inmigración²¹ y los integra en el marco de las políticas exteriores y programas comunitarios como MEDA, CARDS, TACIS y PHARE. La inminente cooperación regional o subregional en la gestión de los flujos migratorios, la repatriación común de los inmigrantes ilegales o la gestión coordinada de las fronteras exteriores precisará una mayor *europización* de las policías fiscales y aduaneras de la Unión, con lo que se abre una nueva ventana de oportunidades a la Guardia Civil.

También se cotizan al alza las misiones policiales de la Unión, ya sea en el marco de las operaciones de mantenimiento de la paz como las que la Guardia Civil ha desarrollado en Bosnia-Herzegovina, Timor Leste, Angola y Kosovo, tanto en la modalidad de sustitución de las fuerzas locales de policía como en la de su refuerzo.

²⁰ Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, 16-17 de octubre 2003, puntos 25-36.

²¹ Comunicación COM(2003)323 de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo Europeo de Salónica sobre el desarrollo de una política común en materia de inmigración ilegal, trata de seres humanos, fronteras exteriores y retorno de residentes ilegales. Doc. 10289/03 de 6 de junio de 2003.

Aunque las misiones de sustitución son de naturaleza estrictamente policial²², las primeras tienen una naturaleza mixta cívico-militar que acompañará a los instrumentos militares de gestión de crisis. La escasez de fuerzas policiales capaces de actuar policial y militarmente proporciona valor añadido a las fuerzas del tipo gendarmería, por lo que no es de extrañar que se produzcan iniciativas como la francesa de crear un grupo de trabajo que vaya estudiando la viabilidad de un cuerpo europeo de gendarmes capaces de intervenir en misiones donde se precisen fuerzas especializadas en mantenimiento del orden²³.

En resumen, los debates de la Convención y el texto recogido en el Proyecto y comentado en este artículo reflejan que el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia sigue progresando. A pesar de las limitaciones señaladas y de la fragilidad del proceso de cooperación se han ido creando normas, procedimientos e instituciones que han hecho pasar las críticas a la cooperación de la viabilidad a la realidad y de la legalidad a la eficacia, superando las reservas mentales y culturales derivadas del tradicional carácter interior y doméstico de la seguridad. Avances como los mencionados anteriormente a propósito de la creación de un orden penal europeo, el establecimiento de políticas comunes y la ampliación y profundización de la cooperación policial y judicial eran impensables en el momento de su diseño, por lo que a la hora de planificar no conviene fijarse en la percepción coyuntural sino atender a las tendencias y oportunidades de cambio. El Proyecto no trae grandes cambios ni novedades pero confirma algunas tendencias y líneas prioritarias de la *uropeización* policial y judicial que afectarán a las actividades y estructuras policiales nacionales actuales, a sus modos de actuación y al escenario donde prestarán sus servicios. La ventaja del método abierto de cooperación de la Unión es que son los actores los que determinan el resultado con sus iniciativas, por lo que convendría contrastar las líneas estratégicas del Proyecto con las de las organizaciones policiales, evaluar sus expectativas, desarrollar estrategias de influencia y ponerlas cuanto antes encima de la mesa de la Unión.

²² Las operaciones policiales actuales en Bosnia-Herzegovina, la Misión Policial de la UE (MPUE), y la prevista para la Antigua República Yugoslava de Macedonia, operación Próxima, son experiencias de ensayo de los instrumentos civiles de gestión de crisis.

²³ La iniciativa ha sido planteada por la ministra de Defensa francesa a sus colegas europeos durante la reunión informal de Roma de 3 de octubre de 2003 y las conclusiones del grupo de trabajo deberían estar listas para fin de año. Le Monde, 4 de octubre de 2003.

LA GUARDIA CIVIL EN GUATEMALA

Agapito Arnaiz García Coronel de la Guardia Civil Director europeo del Programa de apoyo a la política nacional de seguridad ciudadana de la Unión Europea en Guatemala

Antecedentes

A finales de 1.996 Guatemala estaba poniendo fin a treinta y seis años de conflicto armado, uno de los varios que asolaron istmo centroamericano en la época de la guerra fría.

España que formaba parte del Grupo de Países amigos, que trabajaba en la consecución de la paz, considero que podía contribuir a la mejora de las Instituciones ofreciendo su apoyo a un nuevo Cuerpo policial que venia exigido por la firma de los Acuerdos de Paz.

Dentro de esos Acuerdos tiene especial importancia el de “Fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática” que establece la necesidad de crear un nuevo cuerpo policial en Guatemala que tendrá no menos de 20.000 componentes.

El Gobierno del Presidente Álvaro Arzú eligió entre los diferentes ofrecimientos recibidos el modelo de la Guardia civil española.

Así el 10 de Diciembre de 1996, se firmó entre el Reino de España y la República de Guatemala, un Memorando de entendimiento para iniciar una Asistencia Técnica a la Policía Nacional Civil de Guatemala, centrada fundamentalmente en la formación de Oficiales y Agentes en una nueva Academia.

Al mes siguiente un contingente de cuarenta y nueve guardias civiles, de todos los empleos, al mando de un coronel, llegaba a Guatemala para iniciar el desarrollo del Memorando.

Las circunstancias del país y de los Cuerpos policiales existentes, pusieron de manifiesto que en realidad, se trataba de crear ex-novo una nueva Institución policial que se ajustara a los estándares habituales en los países desarrollados.

La Policía Nacional Civil nació con enormes carencias en todos los sentidos derivadas de los siguientes factores:

Nació como exigencia de los Acuerdos de Paz, lo que condiciona su ritmo de implantación (no menos de 20.000 agentes a finales de 1.999).

Hizo desaparecer los dos Cuerpos policiales que existían anteriormente.

Tendría competencias globales en todos los ámbitos de actuación policiales.

Su despliegue abarcaría todo el territorio nacional.

El Proyecto presentaba, además de las complejidades propias, otras derivadas de sus propias peculiaridades:

La decisión del Gobierno de utilizar al personal de los antiguos Cuerpos policiales y asignar tres meses a su formación, constituía una decisión que podría dificultar el futuro de la Institución.

Unificar culturas policiales diferentes que complicaban el proceso de formación.

Solapar estructuras distintas durante el proceso de unificación y despliegue.

Importantísimas carencias iniciales de infraestructuras y medios materiales.

Unificar documentos personales y ficheros de todo tipo que rara vez presentaban características comunes.

Muy bajos niveles formativos en el personal disponible y con frecuencia escasamente motivados.

El desarrollo del Proyecto implicaba las siguientes acciones:

Crear todo el marco legal y organizativo de la nueva Institución.

Diseñar e implementar los órganos de mando, dirección, coordinación y control de la Dirección General de la Institución.

Poner en funcionamiento un Centro de formación, capaz de atender las necesidades de enseñanza de los mandos, las especialidades policiales, los antiguos integrantes de los cuerpos policiales existentes y formar al nuevo personal que integraría la nueva policía.

Acompañar a las nuevas unidades territoriales que se desplegaran en la Republica y a las especialidades en sus primeros meses de funcionamiento

Para hacer frente a estos retos el contingente de la Guardia Civil se estructuró en tres áreas bien definidas:

Gabinete de la Dirección General para elaborar el marco normativo: leyes, reglamentos y ordenes generales de organización y funcionamiento de la Institución

Área de formación para definir los programas de estudio de los diferentes niveles de mando y de las especialidades policiales y elaborar los textos necesarios

Área de Seguimiento del Despliegue territorial para asesorar permanentemente a los mandos operativos en las unidades policiales que se iban estableciendo

Cada una de estas áreas se hizo cargo de todas las competencias asignadas que, a medida que iba siendo posible, pasaban a ser responsabilidad de los propios guatemaltecos paulatinamente a lo largo del periodo de cinco años que duró la asistencia técnica.

El Programa de apoyo a la política nacional de seguridad ciudadana

Dado que la Unión Europea tenía importantes proyectos de cooperación destinados a la transformación de Guatemala, parecía lógico armonizar los esfuerzos, por lo que pronto se empezó a trabajar en el diseño de un Programa europeo, que diera continuidad al Memorando español y aportara al proceso

de paz iniciado en Guatemala el respaldo político y económico de la Unión Europea.

Estos esfuerzos se materializaron en el Convenio de Financiación N° GTM/B7-310/IB/97/421 con una duración de cuatro años y un presupuesto de 32.700.000 euros firmado por la Unión Europea y la República de Guatemala el 10 de mayo de 1998 y que empezó a ejecutarse a primeros de agosto del mismo año.

Los objetivos específicos establecidos en el Convenio fueron los siguientes:

Apoyar la profesionalización de la Policía Nacional Civil emprendiendo acciones de formación y capacitación con las cuales se impulsará un nuevo modelo policial que modificará los actuales procedimientos de actuación y las pautas de comportamiento hacia los ciudadanos.

Contribuir al mejoramiento de las condiciones de trabajo de los policías, proporcionando las infraestructuras necesarias.

Proporcionar los medios necesarios para lograr un real despliegue territorial de la Policía nacional Civil.

La ejecución del convenio se encargaba a una Unidad de Gestión integrada por un codirector europeo, un coronel de la Guardia Civil española y un codirector guatemalteco. Esta Unidad de Gestión así constituida tenía personalidad jurídica propia, plena autonomía en todos los aspectos y el control total de los medio asignados al Programa.

Para auxiliarle en los aspectos contables y administrativos contaba con un Administrador europeo nombrado por la Comisión Europea.

El personal auxiliar lo aportaba el Ministerio de Gobernación de Guatemala

Aunque el Convenio permitía, lógicamente, la incorporación al Programa de expertos de otros países de la Unión europea, su presencia fue testimonial recayendo la mayor parte de la ejecución del Programa sobre la asistencia técnica española.

En Julio de 2001 se incorporaron dos expertos del Reino Unido con carácter transitorio y en Diciembre de 2001 un Asesor Técnico Italiano con carácter permanente. El Reino Unido recibió a dos oficiales para completar su formación durante un mes y Finlandia recibió a un oficial durante el mismo periodo de tiempo.

Aunque el Programa tenía prevista su finalización el uno de agosto de 2002, la Comisión Europea aceptó una prórroga de seis meses a petición del Gobierno de Guatemala y no aceptó una nueva prórroga solicitada, por considerar que el Programa había cumplido satisfactoriamente los objetivos establecidos en el Convenio de Financiación

Los resultados

Gabinete de la Dirección General

Se elaboraron y presentaron al Gobierno y a la Dirección General de la Policía Nacional Civil para su aprobación 60 disposiciones de carácter general siendo publicadas 48 que contienen la doctrina, el marco legal y reglamentario y la organización y el funcionamiento de la nueva Institución.

A través de estas disposiciones generales se definieron todos los órganos de mando, dirección, coordinación y control de la Policía Nacional Civil hasta el nivel Sección.

Área de Formación

Este Área atendió todas las necesidades de la Academia de la Policía Nacional Civil: cursos de ascenso, formación de especialistas en las distintas áreas policiales y formación básica de agentes.

En este proceso se elaboraron sesenta textos, se proporcionaron al Centro 316 documentos de apoyo a la enseñanza, se formaron los profesores necesarios para asumir los cometidos asignados a la Academia y se distribuyeron entre los alumnos más de cuatrocientos mil libros de texto sobre las materias cursadas.

Al final del periodo de vigencia del Programa, habían pasado por la Academia y recibido la formación necesaria los siguientes efectivos:

11	Comisarios Generales
50	Comisarios
141	Subcomisarios
280	Oficiales Primeros
340	Oficiales Segundos
732	Oficiales Terceros
743	Inspectores
687	Subinspectores
17217	Agentes

También habían recibido formación y entrado en servicio cuatro mil efectivos de las especialidades que a continuación se detallan:

Oficina de Responsabilidad Profesional (Asuntos Internos)
 Servicio de Investigación Criminal (Policía Judicial)
 Gabinete de Identificación (Policía Científica)
 Fuerzas Especiales de Policía (Antidisturbios)
 Servicio de Protección a la Naturaleza (Medio Ambiente)
 Servicio de Transito
 Servicio Fiscal y de Fronteras
 Servicio de Información
 Servicio de Desactivación de Explosivos
 Servicio de Protección y Seguridad (Personalidades y Edificios)
 Policía de Turismo (Atención al turista)
 Planas mayores (Apoyo al Mando)
 Armamento y tiro
 Seguridad Privada(Control de la Seguridad privada)
 Automovilismo
 Grupo de Acción Rural (Actuación en terrenos difíciles)

La formación de estos especialistas se completó enviando a setenta oficiales a visitar en España y otros países, las especialidades respectivas durante treinta días.

Área de Seguimiento del Despliegue

La primera tarea que se acometió fue recorrer todo el territorio de la República, para definir el número y composición de las Unidades que serían necesarias para garantizar la seguridad de los ciudadanos.

A medida que las diferentes Unidades territoriales de nivel provincial se iban estableciendo en el territorio nacional, se asignaba un Oficial para la asistencia integral (personal, operaciones y apoyo) y permanente del jefe de la Unidad. Igual procedimiento se siguió con las especialidades que se iban estableciendo.

A lo largo de este proceso se elaboraron 168 documentos de trabajo, que contemplaban prácticamente todas las facetas del servicio policial

Igualmente el Programa proporcionó a la Institución mas de novecientos vehículos y doscientos veinticuatro ordenadores

La estructura de la Policía Nacional civil quedó integrada como sigue:

- 1 Director General
- 1 Director General Adjunto
- 3 Subdirectores Generales
- 6 Comisarios Generales Jefes de Distrito regional
- 27 Comisarios Jefes de nivel provincial
- 130 Oficiales Primeros Jefes de Estación de nivel comarcal
- 438 Jefes de Subestación de nivel local que a su vez agrupaban varios municipios

Impacto del Programa

Sobre la Policía Nacional Civil

Se incrementó en mas de un 70 % la plantilla total de efectivos dedicados a seguridad ciudadana al pasar de menos de 12.000 a mas de 20.000.

Mejoró la formación de los efectivos con cursos básicos de ascenso y de especialización.

Aumentó el despliegue territorial de la Policía alcanzando todo el territorio de la Republica, con 601 unidades policiales, situación sin precedentes en la historia de Guatemala.

Mejóro el marco organizativo de la Policía con una estructura que permitirá asumir nuevos medios, efectivos y unidades sin necesidad de cambios de importancia.

Aumentó la autoestima de los efectivos de la Policía, mejoraron sus salarios y sus condiciones de trabajo, sentando las bases para reducir la corrupción.

Mejoraron los sistemas de investigación internos y depuración de elementos indeseables, poniéndose a disposición de las autoridades judiciales mas de 1.500 elementos de la Institución.

Por lo que respecta al ciudadano:

Mejóro la percepción de la Policía como instrumento a su servicio,

Aumentó la confianza en la denuncia como elemento para resolver situaciones de ilegalidad.

Se redujo la imagen de incompetencia y falta de formación.

Se mejoró la seguridad ciudadana por el mejor despliegue, la dotación de medios, y la mayor capacitación de mandos y agentes.

La Misión de Naciones Unidas para Guatemala, escribió en su informe de 1.999: “ *...el despliegue de la PNC al conjunto del territorio constituye sin lugar a dudas uno de los principales logros del gobierno y un elemento central de los Acuerdos de Paz.*”

Una mirada hacia el futuro

Es preciso señalar algunas deficiencias que caso de mantenerse podrían llegar a anular los resultados obtenidos. Las más notables son:

La propia estructura social, que mantiene prácticamente intactas las diferencias sociales que dieron origen al conflicto, los bajos índices de salud y educación y la corrupción que se encuentra presente en todas las actividades de la sociedad.

La estrecha relación que, forzosamente, ha de mantener la Institución policial con el Ministerio Público y el Organismo Judicial, instituciones ambas, que están notablemente alejadas de un funcionamiento satisfactorio.

La ausencia de planificación que caracteriza a la sociedad y la administración guatemalteca y que repercute en la actividad de todas las Instituciones.

La resistencia al cambio

Agradecimientos

Resulta obligado dejar constancia de algunos agradecimientos:

Al Gobierno de Guatemala, que eligió el modelo de la Guardia Civil española para configurar su propia policía y a los guatemaltecos que pusieron su entusiasmo al servicio de un proyecto que parecía imposible.

A la Comisión Europea, que hizo del Programa el mas importante de América Latina y otorgó su confianza a España y a la Guardia Civil para desarrollarlo

A todos los guardias civiles que colaboraron en el Programa, con total dedicación a una tarea, que ha permitido dejar en Guatemala un Institución hermana a la que desde aquí deseamos el mejor de los futuros.

Teniente Coronel QUARANTA, André, Agregado de la Gendarmería a la Embajada de Francia en España

LA GENDARMERÍA FRANCESA EN LAS MISIONES DE PAZ

Encargada inicialmente de misiones de policía y de justicia para controlar a los militares desbandados, en 1536, la « maréchaussée » se ve encomendar por Francisco Primero en 1536 el conocimiento « de los crímenes y delitos de caminos », ya su autor sea civil o militar. En 1720, Luis XV distribuye los efectivos en pequeños puestos colocados de modo que « cada uno de ellos pueda vigilar 4 o 5 leguas de un lado y de otro, en un gran camino ». El carácter mixto de las atribuciones de la « maréchaussée » será reforzado en el transcurso de los siglos, permitiendo así a los soberanos demostrar más su autoridad.

En 1791, después de la revolución, la « maréchaussée » toma su denominación actual de « Gendarmería Nacional ». El emperador Napoleón I escribirá a propósito de ella : « Es una organización aparte que no existe en ningún país de Europa. Es la manera más eficaz de mantener la tranquilidad de un pueblo. Es una vigilancia medio civil, medio militar, desplegada en toda la superficie del territorio nacional ». Los nombres de las batallas y de los teatros de operaciones inscritos en su bandera (1) demuestran su compromiso constante al lado de los ejércitos, que sigue hoy en día en el marco de las operaciones de mantenimiento de la paz.

Desde hace varios años, la Gendarmería, cuya implicación va más allá de las misiones de policía militar en los ejércitos, participa activamente en numerosas misiones de mantenimiento de la paz bajo la égida de la Organización de las Naciones Unidas, de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, de la Unión Europea o de la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

Se ha convertido así en uno de los actores de la Política Europea de Seguridad y de Defensa (PESD) de la Unión Europea dedicada al cumplimiento de las misiones denominadas « de Petersberg » (2). Situándose en el terreno de la prevención de los conflictos y de la gestión de las crisis, la Unión Europea ha decidido dar una respuesta tanto militar como civil a las situaciones de crisis que justifican su intervención. Aprendiendo de la intervención en Kosovo, se ha dotado de un conjunto de medios civiles y militares representados entre otras cosas por una fuerza de reacción rápida de 60.000 hombres y por la fuerza de policía europea de 5.000 policías de los que 1.400 son desplegables en menos de 30 días. De las 810 personas que representan la contribución francesa a esta fuerza de policía europea, 600 son gendarmes de los que 300 están destinados en la capacidad de despliegue rápido. Así es como el 1 de enero de 2003, la Misión de Policía de la Unión Europea (EUPM) tomó el relevo de la ONU en Bosnia en sus misiones de policía mientras la SFOR conservaba su compañía multinacional de policía militar integrada por guardias civiles, carabineros y gendarmes.

Asimismo, la operación militar « Concordia » en Macedonia será substituida, el 15 de diciembre de 2003, por la misión de policía « Proxima », dirigida otra vez por la Unión Europea.

Es verdad que la capacidad de la Gendarmería y de las otras fuerzas de policía con estatuto militar para actuar en tiempo de paz, de crisis o de guerra la convierte en una fuerza particularmente adaptada a este tipo de operaciones cuyo triunfo depende tanto del éxito de la fase puramente militar como del restablecimiento del orden y de la seguridad públicos en el seno de una población que ya no tiene puntos de referencia.

Se distinguen generalmente tres fases en este proceso de instauración o de restauración del estado de derecho.

En la primera fase, puramente militar, cuyo objetivo es conquistar y controlar el terreno tan rápidamente como fuera posible, la Gendarmería lleva a cabo sus misiones tradicionales de policía militar en los ejércitos. Además, podrá garantizar cuanto antes la seguridad pública general en la retaguardia de los ejércitos.

La segunda fase, de estabilización, generalmente larga y peligrosa, necesita siempre la acción militar pero es imprescindible restablecer la seguridad y la paz públicas con el fin de que la población pueda encontrar o volver a encontrar unos puntos de referencia basados en unas reglas de derecho democráticas capaces de establecer o de reforzar la confianza imprescindible que la población debe tener en la legitimidad de la intervención militar. Dentro de esta fase, todavía inestable y peligrosa, en la cual las preocupaciones de orden militares y civiles se codean, las fuerzas de policía con estatuto militar como la Guardia Civil española o la Gendarmería nacional son especialmente aptas para cumplir, bajo la autoridad o en relación con los responsables militares de la operación, con sus misiones de seguridad y de mantenimiento del orden público en apoyo o en sustitución de las fuerzas de policía locales. Tienen la experiencia para establecer este contacto imprescindible y permanente con la población para protegerla mejor, tranquilizarla, administrarla si es necesario, pero también para informar a los responsables sobre su estado de ánimo.

La tercera fase deja progresivamente los poderes en manos de la autoridad civil y de las fuerzas de policía locales con las cuales la Gendarmería puede desarrollar una cooperación normal mediante una acción de formación y de asesoramiento.

La Gendarmería despliega actualmente a más de quinientas personas en operaciones exteriores temporales, a las cuales hay que añadir otros tantos Oficiales y Suboficiales destinados permanentemente en el extranjero.

La Gendarmería interviene particularmente en los Balcanes y en Costa de Marfil. Por supuesto, está presente en los aspectos civiles y militares de estas intervenciones llevadas a cabo bajo la égida de organizaciones internacionales. Estos teatros de operaciones nos dan un ejemplo excelente de sus capacidades de acción, entre otras cosas en la fase de estabilización que estas regiones conocen actualmente. La propuesta reciente del ministro de defensa francés de crear una fuerza de Gendarmería europea, en relación con España, Italia, Portugal y Holanda, demuestra claramente el papel clave que las fuerzas de Policía con estatuto militar desempeñan en la gestión civil y militar de las crisis.

I – LAS LECCIONES DE KOSOVO

Integrado a Serbia en 1912 y luego a Albania desde 1941 hasta 1945, Kosovo, compuesto en un 80% por poblaciones albanófonas y de religión musulmana, vuelve a ser yugoslavo después de la segunda guerra mundial bajo un gobierno comunista cuyo objetivo es borrar los particularismos étnicos y religiosos. Desde principios de los años 90, algunos años después de la muerte de Tito, Eslovenia, Croacia y Bosnia reclaman su independencia. La reacción muy hostil del poder central serbio hundirá el país en una guerra civil sangrienta hasta la firma de los acuerdos de paz de 1995.

En cuanto a Kosovo, ya había reclamado su independencia cuando murió Tito y además, perderá su estatuto de provincia autónoma en 1989, al término de una violenta represión.

En 1999, centenares de miles de kosovares de origen albanés son expulsados de la

provincia por las fuerzas serbias y la Otan interviene en marzo de 2000 en el marco de la operación « Fuerza aliada ». Después de setenta y nueve días de bombardeos por parte de las fuerzas serbias, la KFOR se despliega en el terreno para permitir la vuelta de los refugiados y garantizar el restablecimiento de la paz en Kosovo, que permanece territorialmente integrado a Serbia pero cuya administración permanece bajo mandato de las Naciones Unidas. El contingente francés allí representa actualmente 3.500 militares, de los cuales 165 son gendarmes, para una plantilla total de 22.000 hombres.

En noviembre de 1999, la Misión Interina de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) despliega una fuerza internacional de policía civil que cuenta en sus filas a unos ochenta militares de la gendarmería que llevan a cabo una misión de policía general y de formación de las fuerzas de policía locales.

El papel de la Gendarmería en el seno de ambas fuerzas retendrá nuestra atención.

A – UN PRIMER DISPOSITIVO ADAPTADO A LA URGENCIA

A partir de su despliegue durante la primavera de 1999, la KFOR se enfrenta a unos problemas que competen más al mantenimiento del orden público que al enfrentamiento armado frente a un enemigo declarado. Ya no se trata de aniquilar al enemigo pero más bien de controlar de manera juiciosa una masa a veces hostil. El control del terreno por una fuerza fuertemente armada sigue siendo necesaria pero no permite resolver problemas de orden público.

Es en este contexto de inestabilidad que un destacamento de gendarmes, bajo el mando del Coronel Vicaire, está puesto a disposición del general francés jefe de la brigada encargada de la zona norte de Kosovo (Mitrovica). Algunas grandes líneas de la entrevista que el Coronel Vicaire ha concedido à « La Revue de la Gendarmerie Nationale » para contar su experiencia se resumen a continuación.

Este destacamento de ciento Oficiales y Suboficiales constaba de cuatro pelotones esencialmente compuestos por gendarmes móviles y de un Pelotón de Gendarmería de Vigilancia y de Intervención (PGSI), exclusivamente integrado por gendarmes de unidades territoriales especializados en Policía Judicial. Este dispositivo sencillo permitió hacer frente rápidamente a los problemas de mantenimiento del orden y de cumplir con las misiones tradicionales de seguridad pública, de policía judicial y de información. Por otra parte, por falta de marco jurídico existente, el General Jefe de la Brigada Norte ordenó aplicar el código penal francés. Recordemos también que las unidades de los ejércitos que intervenían disponían cada una de un Puesto de Gendarmería como Policía Militar.

Muy pronto, los gendarmes tuvieron que hacer frente a situaciones de mantenimiento del orden público durante algunas manifestaciones de los kosovares albaneses en Mitrovica. Recordaremos de estos primeros enfrentamientos la complementariedad entre los militares de la Gendarmería que garantizaban en primera línea una misión de mantenimiento del orden público en uniforme azul de servicio diario sin equipos de protección, y sus compañeros del Ejército de Tierra situados a unos metros en uniforme de combate y que les aseguraban un apoyo inmediato y potente. Este dispositivo « a doble gatillo » dió la posibilidad al jefe militar de actuar de manera matizada con los medios apropiados. Así, los Gendarmes se convirtieron en « los hombres de azul » fácilmente identificables y que no aparecían como una fuerza de ocupación.

La contribución en materia de información del Destacamento de Gendarmería, única unidad competente en toda la zona de responsabilidad de la brigada, permitió al jefe militar estar informado sobre el estado de ánimo de la población, la situación económica, las luchas

de influencias en el seno de las comunidades y, en general, sobre todo lo que afecta a la vida cotidiana de la población. Estas informaciones de ambiente completaban, enriquecían y aclaraban las informaciones operativas recogidas por las unidades de combate. Debemos subrayar otra vez la complementariedad que existe en este ámbito entre los militares de la Gendarmería y sus compañeros de los otros Ejércitos, para el mayor beneficio del responsable, llegando dicha complementariedad hasta el intercambio en tiempo real de informaciones entre las unidades de inteligencia de las Fuerzas Armadas y los gendarmes.

En materia de Policía Judicial, centenares de quejas fueron presentadas y tramitadas, lo que permitió identificar a los autores de hechos a veces criminales (asesinatos, violaciones, actos de tortura...). Citaremos sobre todo la interpelación de miembros de las fuerzas paramilitares serbias culpables del asesinato de 26 albaneses en Mitrovica.

La complementariedad de la Gendarmería con los Ejércitos, la elección de una indumentaria no agresiva, su lógica de « fuerza contenida » y sus contactos permanentes con la población fueron determinantes en el éxito de su intervención inicial y contribuyeron seguramente a dar a las fuerzas de policía con estatuto militar el sitio que merecían en el seno de la fuerza de policía europea.

De hecho, la Gendarmería aumentó y reorganizó su dispositivo en Kosovo en un ambiente más apaciguado.

B – EL DISPOSITIVO ACTUAL (ver organigrama)

Está dirigido por un coronel de la Gendarmería, consejero del representante de Francia en Kosovo. Este dispositivo está integrado por ciento sesenta y cuatro militares de la Gendarmería y se caracteriza por su coherencia, su densidad y su cobertura territorial íntegra. La UNMIK, lanzada en noviembre de 1999, también cuenta con setenta y siete gendarmes en sus filas.

Por supuesto, la Gendarmería ha mantenido su presencia en el seno de la Brigada Multinacional Noreste en Mitrovica, pero su dispositivo está constituido ahora por dos Pelotones de Gendarmería de Vigilancia y de Intervención que patrullan en el sector de la Brigada Multinacional Norte y entre otras cosas de ambos lados del famoso puente de Mitrovica, símbolo de la fractura entre las comunidades serbias y albanesas de Kosovo. Estas dos unidades tienen como misión la de buscar información con el fin de prevenir los disturbios y participan en operaciones coordinadas de búsqueda de armas. Los registros de casas y las eventuales incautaciones de armas dan sistemáticamente lugar a la notificación de una denuncia cuyo duplicado es remitido a los interesados. Estas operaciones, que se desarrollan con normalidad en medio rural, resultan mucho más complicadas en Mitrovica, donde pueden provocar manifestaciones violentas cuyo objetivo es perturbar o impedir su desarrollo normal. Los gendarmes que participan en estas misiones están conmovidos por la indigencia total de las familias con que coinciden durante sus patrullas. Sin embargo, su experiencia profesional, adquirida después de haber estado destinados en el extranjero, les permite adaptarse sin problemas a la complejidad de las situaciones.

Los Puestos de Policía Militar en el seno de Unidades francesas han sido mantenidos y su competencia se ejerce con respecto a los miembros de dichas unidades en el conjunto de las zonas en las cuales operan o están acantonadas. Oficiales de Policía Judicial de los ejércitos, los policías militares, mantienen relaciones directas con los Magistrados competentes, sobre todo con el Fiscal del Tribunal para los Ejércitos de París. Su servicio se realiza conforme al derecho francés y a los acuerdos internacionales. Por esta razón son unos auxiliares importantes para los Jefes de los Regimientos, a quienes asesoran e informan guardando su independencia durante la notificación de las infracciones cometidas por

militares franceses. En Kosovo, además de sus prerrogativas en materia judicial con implicación de militares franceses en calidad de víctimas o de autores, los policías militares están encargados particularmente de tratar los contenciosos con la población local, los accidentes de tráfico, los daños a los bienes así como algunas escoltas o control de los equipajes de los militares franceses en los aeropuertos.

Desde el mes de octubre de 2001, la capacidad de recogida de la información de la Gendarmería en beneficio del general jefe de la KFOR se extiende a toda la provincia de Kosovo, entre otras cosas gracias a la integración de cincuenta y dos militares de la Gendarmería en el seno de la MSU. El general francés VALENTIN, jefe de la KFOR, afirmaba en aquella época « En el momento en que la comunidad internacional decidía interesarse por el desarrollo de la criminalidad organizada en Kosovo que, por el tráfico de armas y la corrupción, es una cantera formidable para la emergencia de los extremismos, la integración de los gendarmes en la MSU constituía una respuesta satisfactoria. En efecto, me parecen los más capaces para coleccionar, analizar y explotar en primera línea las informaciones en este ámbito ».

Funcionando sobre el modelo de las unidades territoriales francesas e italianas, el Batallón territorial de la MSU y su grupo operativo de investigaciones dirigen operaciones de Policía Judicial y de Seguridad en el marco de la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que da a la SFOR la misión de restablecer y mantener un ambiente de seguridad en el territorio kosovar. Se trata esencialmente de controlar las zonas y de realizar investigaciones con el fin de impedir las actividades criminales, de prevenir los ataques contra las fuerzas y sobre todo de recoger informaciones. Además, puede realizar misiones de mantenimiento del orden público. La MSU actúa sin embargo en un marco jurídico limitado que no le permite ejercer las competencias tradicionales de una fuerza de policía. No obstante, su acción resulta particularmente eficaz en lo que se refiere a las incautaciones de armas ilegalmente poseídas, que superaban las 40.000 en el mes de abril de 2002.

La integración en esta Unidad ha sido un éxito ya que, más allá de las cuestiones lingüísticas, el sentimiento de pertenencia a fuerzas de Policía con estatuto militar marcadas por una cultura común ha prevalecido. Este ejemplo de integración nos demuestra, si fuera necesario, que las fuerzas de Policía con estatuto militar tienen su sitio en el seno de la fuerza de Policía Europea.

A finales de 2001, la Célula de Investigación y de Análisis de las Informaciones (CIAR) es creada con el fin de informar al jefe de la KFOR sobre el estado de la seguridad de la provincia. Ha ampliado rápidamente su campo de investigación al ámbito criminal con vistas a analizar este fenómeno en el territorio kosovar. En menos de seis meses, dicha célula ha registrado más de 5.300 hechos criminales y ha inscrito en sus bases de datos a más de 28.000 personas. El análisis criminal interviene antes de la investigación judicial porque la gendarmería no es competente para la elaboración de los procedimientos que compete a la UNMIK. Entonces, basa su reflexión sobre la búsqueda de autores potenciales y de modos operativos gracias a las abundantes informaciones que los servicios encargados de la recogida de informaciones le facilitan. Así es como la presencia de dos clanes mafiosos importantes, especializados en el tráfico de armas, de estupefacientes y de seres humanos, ha sido rápidamente evidenciada. Luego, los especialistas se han dedicado a identificar las conexiones existiendo entre los dos clanes y después a establecer sus ramificaciones hacia Europa del Oeste.

Algunos gendarmes también están presentes en el ámbito de las acciones cívico-militares y en la célula de enlace KFOR/UNMIK. La presencia de militares de la Gendarmería en la fuerza de policía civil de la UNMIK prolonga y refuerza esta competencia multiformes.

La misión interina de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK), situada bajo la autoridad directa del representante especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la Justicia y la Policía en Kosovo, está encargada de misiones de policía general y de formación del Servicio de Policía de Kosovo (KPS) cuyos efectivos deberían alcanzar los 10.000 agentes. La UNMIK cuenta en sus filas con setenta y siete militares de la Gendarmería destinados en las Comisarías territoriales, las Unidades Especializadas de Policía (SPU), la célula de búsqueda de los criminales de guerra (CCIU) así como en la Oficina de Personas Desaparecidas (MPU). La UNMIK dispone también de una Unidad Central de Información (CIU), encargada de constituir una base de datos en materia de crimen organizado y de crear expedientes de orden judicial, así como una Oficina del Crimen Organizado para Kosovo (KOCB), encargada de su explotación judicial. La Gendarmería está presente en todas estas estructuras cuyas misiones corresponden a sus conocimientos tradicionales.

Este examen rápido del despliegue de la gendarmería en el seno de la KFOR y de la UNMIK nos muestra claramente que la Institución y los hombres y mujeres que la componen son capaces de adaptarse a las misiones más diversas y de llevarlas a cabo incluso en un contexto de crisis. En cuanto a Bosnia, ofrece el ejemplo de la primera misión operativa de la Fuerza de Policía Europea, actuando siempre en complementariedad con la fuerza militar.

II – BOSNIA : LA PRIMERA MISIÓN DE LA FUERZA DE POLICÍA EUROPEA

La Gendarmería está presente desde 1991 en Bosnia-Herzegovina, donde despliega actualmente a más de cien personas entre los aspectos civiles y militares.

Desde el 1 de enero de 2003, la Misión de Policía de la Unión Europea (EUPM) cumple, para una duración inicial de tres años, una misión de asistencia, asesoramiento y control de las fuerzas de policía locales en sustitución de la “Internacional Police Task Force” (IPTF). Según el concepto de empleo definido durante la cumbre de Niza en diciembre de 2000, esta misión de policía no posee competencias de ejecución y no despliega componentes armados, pero mantiene relaciones con la SFOR en el ámbito del intercambio de informaciones. Con ochenta y dos militares, de los que cincuenta y nueve son de la Gendarmería, Francia es el primer país que contribuye a esta misión. Otro personal también está integrado en la Oficina del Alto Representante (OHR), ya sea en la Unidad de Lucha contra la Criminalidad y la Corrupción (ACCU) o en la Unidad de Información Criminal (CIU). La EUPM sólo está desplegada hasta el nivel regional mientras el personal de la IPTF estaba distribuido hasta el nivel del Puesto de Policía Local. Este papel de encuadramiento y de dirección devuelto a la EUPM ha conducido a la Gendarmería a enviar personal con una calificación superior. La Fuerza de Policía Europea aparece hoy como un instrumento mayor de la Política Europea de Seguridad y de Defensa. Contribuye a hacer de la Unión Europea un actor político de primer plano, permitiéndole dirigir operaciones de manera autónoma o asociada.

Las fuerzas de policía con estatuto militar han desempeñado un papel importante en la elaboración del concepto de Fuerza de Policía Europea poniendo en común y promoviendo sus respectivas experiencias en el seno de este laboratorio de ideas que es la asociación de las Gendarmerías Euro-Mediterráneas FIEP. Recordaremos que la cumbre de Niza, en diciembre de 2000, consagró los dos conceptos de empleo de la Fuerza de Policía Europea (misiones de refuerzo y misiones de sustitución), la teoría de las tres fases en la gestión de las crisis más complejas y el reconocimiento oficial de las policías de tipo gendármico como componente de la familia policial europea. En cuanto a la Presidencia española, en el transcurso del primer semestre de 2002, permitió consagrar dos textos fundamentales relativos al concepto europeo de planificación así como al mando y al control de las operaciones.

El aspecto militar está representado por la SFOR cuyo Estado Mayor está implantado en Sarajevo. La Gendarmería está representada por más de cuarenta personas, distribuidas en el seno de este Estado Mayor, de dos Puestos de Policía Militar y de la Compañía Multinacional de Policía Militar de Mostar, que depende de la Brigada Multinacional Sureste. Esta Unidad, integrada por Guardias Civiles, Carabineros y Gendarmes, ejerce las misiones de Policía Militar en beneficio de la Brigada Multinacional Sureste y colecta principalmente las informaciones en beneficio de la fuerza, así como, si llega el caso, las de orden judicial que son comunicadas a la Célula de Investigación y de Análisis de la Información (CIAR), creada en el mes de septiembre de 2003 con las mismas misiones que las de Kosovo. En 2004, la Unión Europea debería encabezar los aspectos civiles y militares de la intervención en Bosnia, si el Eurocuerpo toma la sucesión en la misión confiada a la OTAN.

Vemos que el papel de la Gendarmería en las misiones de paz está íntimamente relacionado con el de las demás fuerzas de policía con estatuto militar, capaces de desplegarse bajo un mando militar en una situación inestable y garantizar la transición hacia una situación apaciguada y controlada por la autoridad civil, participando en la restauración del orden, de la seguridad y de la confianza públicas, en el respeto de valores democráticos comunes. La complementariedad entre estas fuerzas de policía y la fuerza militar es una de las claves del éxito de cualquier intervención.

El Ministro de Defensa francés ha propuesto la creación de una Fuerza de Gendarmería Europea durante la reunión informal de los Ministros de Defensa de la Unión Europea los días 3 y 4 de octubre de 2003 en Roma. Se trataría de disponer de una fuerza capaz de efectuar misiones de seguridad pública general y de mantenimiento del orden público a partir de la fase de entrada en el territorio, de garantizar la transición entre la fase de muy alta intensidad y el principio de la fase de estabilización en unas situaciones en las que el empleo de la fuerza militar no es absolutamente necesaria, pero en las que una simple fuerza de policía resultaría insuficiente para hacer frente a las exigencias del control del orden y de la seguridad públicas. El estudio sobre este Cuerpo de Gendarmería Europeo está empezando y las competencias de la FIEP podrían eventualmente ser solicitadas para participar en la reflexión sobre este nuevo concepto.

NOTAS

(1) Hondschoote – 1795, Villodrigo – 1812, Taguin – 1845, Sebastopol – 1855, Indochina – 1945/1954.

(2) Misiones humanitarias o de evacuación de ciudadanos, de mantenimiento de la paz y de restablecimiento de la paz.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

VICAIRE, Claude, Le premier détachement de gendarmerie au Kosovo, *Revue de la gendarmerie nationale*, 4^{ème} trim 2002.

STER, Jean-Philippe, La force de police européenne, *Revue de la gendarmerie nationale*, 4^{ème} trime 2002.

PAGES- XATART-PARES, Pascal, La MSU : Une première mise en œuvre de la force de police européenne, *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, avril – juin 2002.

GEND'info, Gendarmes au Kosovo, 2ème partie, mai 2002.

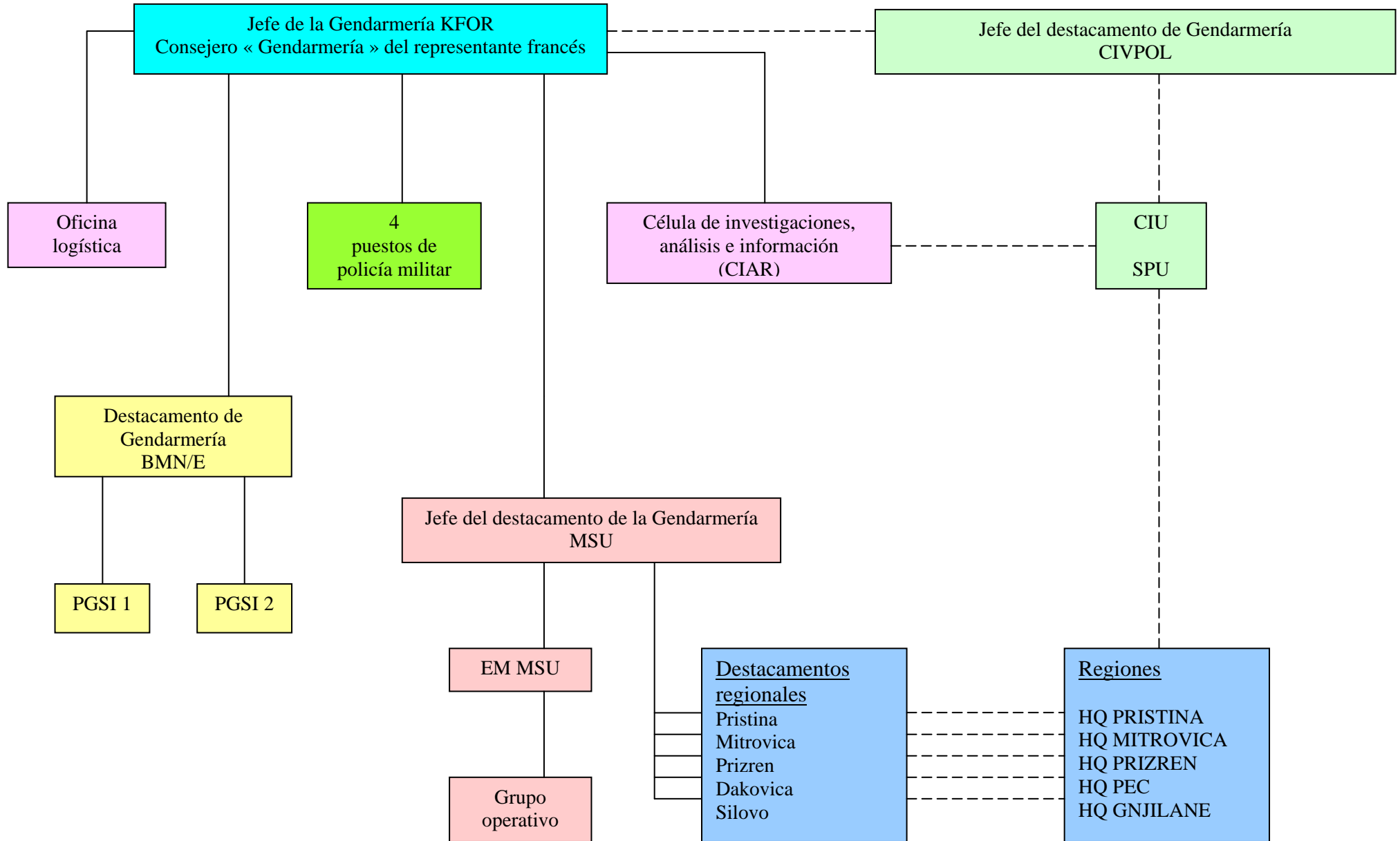
GEND'info, Gendarmes au Kosovo, 1ere partie, avril 2002.

LATOUR, Xavier, Défense européenne et gendarmerie, Revue de la gendarmerie nationale, 1^{er} trim 2002.

Service d'Information et de Relations Publiques de la gendarmerie, Gendarmerie Nationale, 2002.

HAENEL, Hubert, Maintien de la paix, Revue de la gendarmerie nationale, 4^{ème} trim 2000.

DESPLIEGUE DE LA GENDARMERÍA EN KOSOVO



La colaboración con Marruecos **Coronel Ahmed LEMKHIR**

Marruecos y España comparten una geografía, una historia pero sobre todo un futuro, el de edificar un espacio mediterráneo occidental integrado, donde ambos países desempeñan un papel de primer plano, respectivamente, en el seno del Magreb y en la Unión Europea.

En este contexto, la colaboración entre la Guardia Civil y la Gendarmería Real marroquí, como instrumentos al servicio de la acción política global, procede, inicialmente, del pragmatismo y la historia. Es hoy el fruto de una voluntad deliberada de privilegiar y concretar iniciativas de cooperación e intercambio en el interés bien comprendido de ambos países.

La finalidad es instituir relaciones de "complicidad absoluta" entre las dos Instituciones y asegurar la perennidad y una mayor fluidez y riqueza al diálogo establecido.

1º - Factores de acercamiento

El éxito de toda política de cooperación se basa en la calidad de la elección de los asociados destinados a mantener relaciones privilegiadas. Los principios y los fundamentos de la Gendarmería Real y la Guardia Civil, como Fuerzas de Seguridad interior de estatuto militar, emanan de los valores tradicionales de ambos pueblos. Su actitud organizativa e individual está impregnada de integridad, profesionalidad y de respeto, y responden, por tanto, perfectamente a este criterio cualitativo de referencia.

Los textos legislativos y reglamentarios respectivos ponen en evidencia numerosas similitudes tanto en la organización como en la ética. Mientras que la evolución del contexto geoestratégico tiende a privilegiar en ambos países preocupaciones idénticas de seguridad interior y promoción del estado de derecho.

Para responder a estas necesidades, ambos Cuerpos de seguridad se ven obligados a implicarse en un esfuerzo permanente de adaptación y modernización.

Al mismo tiempo se plantea la cuestión de la confrontación de las nuevas amenazas, que constituyen fenómenos mafiosos, como la inmigración irregular y el terrorismo que dio una nueva dimensión a la delincuencia organizada. La Guardia Civil y la Gendarmería Real, fuerzas de continuidad entre lo militar y lo policial, aparecen cada vez más como las instituciones mejor adaptadas al contexto. Son pues "víctimas" de su éxito y ven sus cuadros de misiones inexorablemente desbordados por las múltiples solicitudes.

Ambas deben para eso, en ambientes presupuestarios apremiantes, priorizar sus objetivos y racionalizar sus opciones.

A estos factores de afinidad se añade un elemento tan determinante como el de las fronteras comunes que revisten una importancia estratégica cierta. La proximidad geográfica justificaría, por sí sola, el fortalecimiento de los lazos e incitaría a la instauración de relaciones privilegiadas orientadas a la seguridad.

En definitiva, la implicación de ambos Cuerpos en la cooperación es particularmente importante debida, por una parte, a la representación del dualismo de las Fuerzas de Seguridad que caracteriza ambos sistemas y, por otra parte, a la perennidad de las relaciones entre ellos.

2° - Estrategia y objetivos de cooperación

Las relaciones entre ambos Cuerpos no son recientes. Los intercambios fructíferos de experiencias y de colaboración se remontan a 1978, pero sin favorecer el surgimiento de un verdadero polo de colaboración. Este acercamiento va a mostrar rápidamente sus límites y a dar signos de ahogamiento, tres años después de su inicio, a pesar de la visita del Director General de la Guardia Civil a Rabat en 1981.

Estaba claro que estas relaciones necesitaban regeneración después de varios años de lento debilitamiento. Por ello, la etapa principal de la reactivación de la cooperación bilateral se inició a raíz del encuentro del Director General de la Guardia Civil con el Comandante de la Gendarmería Real en Rabat, del 15 al 21 de septiembre de 1996¹. Conocerá más tarde un desarrollo significativo y constante.

Las dos delegaciones celebraron una reunión de trabajo el 17 de septiembre de 1996 en la sede del Estado Mayor de la Gendarmería Real, al efecto de sentar las modalidades prácticas de este Pacto y definir los ámbitos de su aplicación.

En esta reunión, que pretendía favorecer la cooperación regional, se redactó un documento que establecía el marco de trabajo de la nueva Asociación. La finalidad era promover una reflexión innovadora y activa, sobre el papel atribuido a ambos Cuerpos en el contexto de una colaboración global, en el respeto de los acuerdos internacionales y de las leyes nacionales. No se trata de competir con otras estructuras policiales ya existentes, sino más bien de ser complementaria de ellas.

¹ La Gendarmería Real fue el primer Cuerpo homólogo visitado por el Sr. Santiago López Valdivielso, como Director General del Guardia Civil.

El encuentro finalizó con un comunicado conjunto, que ratificaba la conclusión oficial del Acuerdo. El Acta precedente precisa claramente los contornos de este acercamiento estratégico, el marco sirvió de pauta hacia una colaboración de excelencia guiada por una visión a largo plazo.

2.1- Prioridades estratégicas: Por el momento, se convino el compromiso en tres grandes campos, en los cuales debe operarse, dando prioridad a la colaboración entre las dos Instituciones, y de dar a esta un enfoque de larga duración, multidisciplinar e integrado, para combatir las organizaciones criminales y prevenir la exportación de sus perniciosas actividades y sus elementos insidiosos hacia el uno u el otro país.

- Se trata de ámbitos donde los efectos perversos de la tecnología, la globalización y el potencial criminal requieren vigilancia y que siguen siendo aún hoy las ramas de la criminalidad transnacional organizada que preocupan más los Servicios interesados de ambas Fuerzas:

- La lucha contra el tráfico de drogas
- El control de la inmigración clandestina.
- La neutralización de la amenaza terrorista.

- El intercambio de información es uno de los pilares de esta construcción, con el fin de tener una ventaja sobre los criminales y terroristas. El principio se basa en una comunicación fluida y una información pertinente, en la complementariedad y en un clima de confianza y seguridad. Cada una de las partes debe proporcionar a su homóloga, a petición suya o de iniciativa propia la información, afectando, en particular, a sus nacionales o a la seguridad del país.

La cooperación debía extenderse luego a otros aspectos cuyo tratamiento requería menos urgencia:

- En materia de formación, una comisión debería ir a España para examinar las posibilidades y tratar de las modalidades de colaboración en cuanto a la policía científica y técnica, tráfico, etc.
- La organización de las visitas de información y los viajes de estudio para las promociones salientes de las Escuelas de Oficiales².
- La definición y la instauración de una forma de cooperación al plano social³.

2.2- Niveles de cooperación. Las relaciones que deben instaurarse debían ser a la vez de carácter centralizado y descentralizado. Sobre el plano operativo, se instituyeron dos escalones con una colocación progresiva:

² Una promoción de la Academia Especial de Aranjuez ha efectuado su estancia de final de curso en Marruecos en 1999. La EROG proyecta efectuar en España el viaje de estudio de la promoción saliente este año.

³ Aún no ha sido desbrozado este último punto.

- *Nivel nacional.* Primero, la designación de responsables, a nivel central, habilitados a intercambiar las informaciones de carácter operativo.
Segundo, destinar por uno y otro lado oficiales de enlace.
- *Nivel regional.* La oficialización y la estimulación de los contactos directos entre los Mandos regionales limítrofes.
La última etapa prevé [**la designación de**] establecer Oficiales de Enlace de una y otra parte del Estrecho; en Tánger y en Algeciras o Cádiz.

2.3 - Reuniones periódicas. El principio elegido es el de encuentros periódicos a dos niveles:

- Una reunión anual de los altos responsables de ambas Instituciones, que tiene por objeto hacer balance de los ámbitos sujetos a cooperación, evocar las dificultades y aportar, en la medida de lo posible, las soluciones...
- Los encuentros locales, que se refieren a los Mandos territoriales limítrofes (Comandancia y Región), para estudiar los problemas de interés común a sus circunscripciones. El objetivo es doble: dar a los jefes de unidades la posibilidad de intercambiar informaciones relativas a la criminalidad y facilitar la vigilancia a lo largo de las fronteras.

Se trata de un verdadero Convenio que encuadra perfectamente los aspectos de colaboración, y demuestra la voluntad de superar, en cuanto a la cooperación policial, el campo restringido de las relaciones transfronterizas, teniendo en cuenta la dimensión internacional de la lucha contra el tráfico de drogas, la delincuencia organizada, la amenaza terrorista y la inmigración clandestina.

Esta primera visita del Sr. Santiago López Valdivielso⁴ permitió dar un verdadero impulso a las relaciones entre ambos Cuerpos militares, y marca la institucionalización de la Asociación.

Al firmar esta declaración común, el Comandante de la Gendarmería Real y el Director del Guardia Civil toman nota de su voluntad de trabajar en sinergia por el fortalecimiento de los lazos establecidos entre sus Instituciones, traduciendo así la apuesta común de hacer de tal empresa una realidad concreta.

⁴ Irá seguida de otras.

3° - Gestión y consolidación de la colaboración

La visita a España en 1997, del General Comandante de la Gendarmería Real, acompañado de una importante delegación encabezada por el General Jefe del Estado Mayor, así como la primera reunión, celebrada en Tánger en junio de 1997, en ejecución de este acuerdo, vinieron a confirmar el paso resuelto a la aplicación de las orientaciones definidas en Rabat.

La estrategia de gestión de esta Asociación remite al conjunto de las medidas decididas y puestas en marcha para la realización de las prioridades y objetivos determinados, en particular, la mejora de los intercambios y la reducción de los obstáculos que pueden entorpecer el mecanismo.

El período que siguió a la reactivación de la cooperación, conocerá en su proceso de evolución dos etapas, que van a ser fundamentales para sellar y consolidar el Acuerdo.

3.1- La designación de Oficiales de enlace. Previsto por el Protocolo de acuerdo de 1996, en virtud del cual resultó indispensable disponer de oficiales de enlace respectivos, en complemento de las iniciativas instituidas, que, participando en la obra global, vendrán a facilitar los contactos, hacer la cooperación más activa, promover sus Cuerpos y a tener corresponsales para sus Servicios. La Guardia Civil estableció a su Agregado en la Embajada española en Rabat en marzo de 1998, la Gendarmería Real procedió igualmente en octubre del mismo año.

3.2- La integración de la Gendarmería Real en la FIEP. A raíz de los esfuerzos para consolidar y hacer progresar esta filosofía de colaboración, era necesario establecer puentes y trabajar con otros asociados a escala internacional, con el fin de compartir las prioridades en materia de lucha contra la criminalidad. La Guardia Civil muy lógicamente actuó para un acercamiento de la Gendarmería Real con sus hermanas latinas.

Durante la reunión de Roma 1998, se aborda la posible ampliación de la Asociación FIEP a otros países. Marruecos fue invitado entonces a los trabajos de las subcomisiones como observador. Su incorporación se decidió el año siguiente.

La integración de la Gendarmería Real fue tan satisfactoria, que le correspondió organizar en Marrakech, en octubre de 2003, la reunión anual del Consejo Superior de los Directores y Comandantes Generales de la FIEP.

En el espacio de algunos años, el perfecto entendimiento nos ha permitido progresar de manera consecuente en la colaboración entre los dos Cuerpos. Los intercambios y las iniciativas que se multiplican, atestiguan su

acercamiento real. El modo de funcionamiento parece, en adelante, bien adaptado consiguiendo progresos concretos en algunos sectores.

4° - Perspectivas y retos estratégicos

Evidentemente, el campo de cooperación entre la Gendarmería Real y la Guardia Civil es amplio y las perspectivas de intercambios son ricas. No obstante, si la participación a nivel central puede ser considerada satisfactoria, merece en cambio ser dinamizada a nivel regional, para que ambas Instituciones ocupen un lugar preferente en el campo de la Cooperación hispano-marroquí.

Por lo tanto, este artículo intenta, por una parte, destacar algunos ámbitos susceptibles de mejoras y, por otra parte, proponer las prioridades en las actividades que se derivan (cursos, visitas, etc.). Ya que, en definitiva, el mejor medio de realizar las prioridades estratégicas que ambos Cuerpos policiales se fijaron, sería continuar con la mejora de las funciones esenciales, es decir los objetivos, con el fin de aumentar la capacidad de intercambio y el surgimiento de un nivel regional eficiente y un modelo de asociación estratégica.

4.1- Ámbitos estratégicos. Son aquellos donde la colaboración es privilegiada, debido a que constituyen el pivote de este Protocolo:

El intercambio de información. Para hacer frente a las amenazas que pesan sobre ambos países, administrar mejor los desafíos transnacionales y mejorar a diario la cooperación bilateral, es indispensable invertir en la búsqueda, la elaboración, la optimización y el intercambio de la información operativa. Los asociados necesitan informaciones oportunas y conocimientos válidos sobre las actividades de los individuos y grupos criminales. Es importante pues sentar las relaciones sobre un intercambio dinámico de informaciones fiables y cruciales que ofrecen las fuentes de la escena internacional.

La lucha contra las redes mafiosas. Marruecos está condicionado, por razones geográficas, por una inmigración que procede de países subsaharianos. La inmigración ilegal debe ser combatida en colaboración y movilizando todos los medios, aunque el problema supera las relaciones entre ambos países e interesa a toda la Unión Europea y a los países del Magreb.

Además Marruecos y España se encuentran actualmente en fase de composición de mecanismos conjuntos de lucha contra este fenómeno, donde las dos Instituciones serán más solicitadas.

Lo mismo ocurre en cuanto a la lucha contra el terrorismo y el tráfico de estupefacientes. Es una dimensión de colaboración, indicada para la actuación a nivel operativo: Región y Comandancia.

El aspecto judicial también, representa un interés esencial la cooperación. El Servicio de Policía Judicial de la Guardia Civil y el SPAJ, su homólogo marroquí, son instrumentos naturales para desempeñar un papel primordial en las relaciones que ambas Fuerzas se dedican a consolidar. Pueden apoyar su acción en los tres polos de intereses que son:

- Los instrumentos de lucha contra las drogas;
- La Policía Científica y Técnica;
- Los Laboratorios Científicos.

La Cooperación transfronteriza. En este ámbito, los comandantes de Regiones y Comandancia vecinos deben ser los primeros protagonistas, y encargarse de desarrollar sus relaciones, intercambiar las visitas y multiplicar los contactos. Los Escalones centrales no pueden sino bendecir y animar tales iniciativas que sirven para la consolidación de las relaciones y el seguimiento del fenómeno criminal en la zona. Pueden también prestar una atención especial a la cooperación entra unidades marítimas, en operaciones conjuntas de interceptación de embarcaciones.

4.2- Intercambios bilaterales. En el marco del desarrollo de estas relaciones, la Gendarmería Real hizo hincapié en la formación lingüística. Se imparten cursos de español, desde hace 15 años, en la Escuela Real de la Gendarmería en favor de futuros Gendarmes y en la Escuela Real de los Oficiales de la Gendarmería "EROG", desde 1997.

Se organizan otros cursos similares en favor de los Oficiales y Suboficiales de la Gendarmería, en el centro de formación de idiomas de las Fuerzas Armadas Reales.

Estas clases permiten preparar al personal de la Gendarmería para seguir con rendimiento los cursos organizados en distintos centros de la Guardia Civil.

Los cursos. Las formaciones técnicas y especializadas se desarrollan desde 1996. Cada año, el personal de la Gendarmería Real participa en distintas prácticas organizados por la Guardia Civil: formación de Oficiales, Policía judicial y científica, armas y explosivos, tráfico, protección del medio ambiente, especialistas en montaña...

No obstante, sería preferible que consultas conjuntas previas determinaran las necesidades en asunto de formación, con el fin de que éstas respondan a un orden de prioridades más urgentes.

Las visitas y estancias. Estos encuentros, sean de cortesía, de información o de trabajo, mantienen la llama de la cooperación viva. Permiten al personal analizar, comparar e impregnarse de las diferencias y avances en cada una de sus Armas. Para eso, ambos Cuerpos ganarían al multiplicarlos y diversificarlos.

Las Escuelas. Los Comandantes de Escuelas y Centros recíprocos podrían poner en pie una colaboración institucionalizada (intercambios de Oficiales, prácticas cruzadas, hermanamientos, etc.). A título indicativo, se indica especialmente un acercamiento entre la EROG de Casablanca y la Academia de Oficiales de Aranjuez.

Los intercambios operativos. Las formaciones especializadas como las Unidades del ARS, potentes reservas de mantenimiento del orden, son corresponsales totalmente designados para los gendarmes antidisturbios marroquíes, para la realización de ejercicios conjuntos. Conviene así acercar a estas fuerzas significativas, que disponen de medios importantes y gozan de la confianza de las autoridades en ambos países

Las Unidades de Intervención. Los intercambios ya instaurados entre la Unidad Especial de Intervención (UEI) de la Guardia Civil, y su homólogo marroquí el GIGR: participación en el ejercicio combinado en España en septiembre de 2000, y la estancia efectuada el año 2003 en el Alto Atlas por un equipo de la Escuela de Montaña de Candanchú, deben ser mantenidos y multiplicados, porque van en la dirección deseada.

Esta reflexión puede ser extendida a otras formaciones como las Unidades de honores y otras especialidades.

Conclusión

En resumen, la concretización de esta colaboración, con el conjunto de los mecanismos eficaces que le están previstos, constituye, para la Gendarmería Real tanto como para la Guardia Civil, un objetivo de la más alta importancia, en el sentido que representa una elección estratégica para afrontar los retos presentes y futuros.

Las dos Instituciones deben para eso, a la vez, sentar una posición de protagonistas fiables y reconocidos en la construcción policial mediterránea y en el seno de la FIEP, y tener su lugar en el amplio campo de la cooperación hispano-marroquí, donde su especificidad es cada vez más apreciada en materia de seguridad interior.

Este testimonio desea contribuir al desarrollo de la cooperación entre asociados privilegiados. Este Pacto, que resistió a los caprichos de la política, puede desarrollarse visto el aumento y la diversificación de los ámbitos y acciones de colaboración aún no explotados.

Sin eludir, por ello, las dificultades, queda claro, no obstante, que la voluntad firme y solidaria afirmada por los responsables de ambas Instituciones es capaz de contribuir a superarlos y hacer de este proyecto una realidad concreta. La importancia del tema justifica quizá, que sea objeto de una reflexión de fondo en el momento de los próximos encuentros.

Pero, seguro, que desde ahora, esta colaboración contribuye a garantizar la mejor integración posible de las amenazas potenciales a nuestros conocimientos y nuestra comprensión. Ya conoce un éxito cierto y constituye un buen ejemplo del modo en el que dos países pueden trabajar juntos, para responder a las necesidades de seguridad de sus ciudadanos y la estabilidad de ambos países.

Al final, me parece indicado de cerrar este artículo con una frase premonitrice del Director General del Guardia Civil, ya datada de 1996, la cual describe la vía seguida hasta hoy por esta cooperación: ***“Estoy convencido de que somos, la Guardia Civil y la Gendarmería Real, situados a la vanguardia de las relaciones bilaterales, las cuales se convertirán cada vez más estrechas, profundas y fructuosas...”***

LA COOPERACIÓN DE LA GUARDIA CIVIL CON LOS CUERPOS EQUIVALENTES EN LOS PAÍSES DEL MAGREB FRENTE A LOS NUEVOS RIESGOS

Dr. Carlos ECHEVERRÍA JESÚS
Profesor de Relaciones Internacionales de la UNED

1.Introducción. La multilateralización progresiva de los desafíos de seguridad en el Mediterráneo Occidental.

La Guardia Civil se ha destacado en los últimos años por desplegar vínculos de cooperación con los cuerpos equivalentes existentes en cuatro de los países del Magreb - Argelia, Marruecos, Mauritania y Túnez -, con los que ha llegado a diversos niveles de colaboración a los que nos referiremos en el presente artículo. En él no sólo se encontrarán algunos ejemplos concretos de tal cooperación, sino que, sobre todo, se describirán las áreas potenciales de trabajo conjunto en el futuro. Desde la cooperación desplegada con Marruecos en el marco de la Asociación de Fuerzas de Policía y Gendarmerías Europeas y Mediterráneas con Estatuto Militar (FIEP),[1] hasta los marcos estrictamente bilaterales establecidos con el propio Marruecos, con Argelia, con Mauritania y con Túnez, pasando por el marco de cooperación potencial creado por la Conferencia de Ministros de Interior del Mediterráneo Occidental con Libia, o por el real en el grupo “ad hoc” impulsado por el Proceso de cooperación euro-mediterránea de Barcelona en materia de información y de lucha antiterrorista - en el que participan los Estados mediterráneos de la Unión, incluido Portugal, con sus socios de la orilla sur - pretendemos mostrar una panorámica plena de posibilidades para hacer frente a desafíos de seguridad hoy definidos en común y para los que la Guardia Civil ofrece útiles instrumentos de respuesta.

Por otro lado, y en un ámbito norte-norte, los dos grupos que vinculando a cinco ministerios de Interior de países europeos se han comenzado a vertebrar a lo largo de 2003 - por un lado el grupo de cinco países que llevó a cabo en la primera mitad del año las dos fases de la “Operación Ulises” de control en el Mediterráneo Occidental (España, Francia, Italia, Portugal y Reino Unido), y por otro lado el grupo de cinco ministros de Interior europeos (Alemania, España, Francia, Italia y Reino Unido) que se han reunido en Jerez de la Frontera en mayo y en La Baule en noviembre para coordinar esfuerzos en la lucha contra los riesgos transnacionales - así como otras expectativas que obedecen a necesidades sobrevenidas en el ámbito internacional dibujan escenarios en los que la Guardia Civil será probablemente invitada a trabajar con los cuerpos similares de la orilla sur y, con ello, contribuir al reforzamiento de la seguridad en el Mediterráneo.[1] En la FIEP, antes citada, creada en mayo de 1996 como una red exclusivamente europea, se reúnen hoy con la Guardia Civil la Gendarmería Nacional francesa, la Guardia Nacional Republicana portuguesa, los Carabinieri italianos, la Gendarmería Real marroquí, la Gendarmería turca, la Maréchaussée holandesa y, desde el presente año 2003, la Policía de Fronteras rumana; así, una red en principio exclusivamente europea suroccidental se ha ido ampliando progresivamente hacia el norte (Holanda), hacia el este (Rumanía) y hacia el sur (Marruecos).[1]

Volviendo a la cooperación específica entre la Guardia Civil española y sus homólogos de los países del Magreb, esta cubre desde los espacios tradicionales de trabajo bilateral - formación e intercambios en áreas como Policía Judicial, Tráfico, Orden Público y Control de Masas o Desactivación de Explosivos (TEDAX), etc - hasta el creciente interés ante la emergencia de

nuevos desafíos dentro del amplio espectro de los nuevos riesgos que crecen en volumen y en sofisticación, a saber: tráfico ilícito ya tradicionales como el de drogas y otros más recientes como la inmigración irregular a gran escala, terrorismo transnacionalizado de carácter islamista cada vez más sofisticado y letal, transmisión de propaganda desestabilizadora y otros delitos que utilizan de forma creciente la red de Internet, etc.

Avanzando así hacia lo particular, es de destacar cómo en el ámbito de la lucha contra la creciente inmigración irregular la experiencia de la Guardia Civil en el Estrecho de Gibraltar ha sido tratada profusamente tanto dentro como fuera de España en años recientes.[1] Como dificultad añadida hay que decir, además, que en los diez últimos años, y a diferencia del control de flujos migratorios procedentes de Europa central y oriental donde países como Alemania se han visto apoyados por programas de cooperación financiera PHARE de la Unión Europea (UE), España, Francia o Italia han debido de actuar sobre la base de acuerdos y de esfuerzos bilaterales para intentar controlar dichos flujos en el contexto del Mediterráneo Occidental, realidad esta que ha dado aún más importancia a la necesidad de reforzar los vínculos con los países norteafricanos de los que tales flujos proceden. Esta descompensación fue analizada en profundidad en un seminario internacional celebrado en Málaga, en los días 24 y 25 de junio de 1999, en el que invitados por España participaron representantes de los ministerios de Interior de Albania, Argelia, Italia, Marruecos y Túnez y que fue financiado con la línea comunitaria Odysseus.[1]

2. Algunos aspectos de la cooperación bilateral de la Guardia Civil con sus homólogos del Magreb frente a los nuevos riesgos en los últimos años.

En este marco las relaciones más fluidas son las establecidas con la Gendarmería Real marroquí, cubriendo un amplio abanico que va desde la existencia de enlaces en las respectivas embajadas desde 1997[1] y las múltiples visitas hasta la formación en diversas materias. En cuanto a formación y en lo que respecta a la situación actual, podemos destacar que un cadete de la Gendarmería Real participa en el Curso oficial de la Guardia Civil impartido entre septiembre de 2003 y junio de 2004; un capitán del mismo Cuerpo ha realizado el Curso de acceso a comandante en Aranjuez, impartido entre el 22 de abril y el 4 de julio de 2003; dos oficiales han seguido el Curso de explosivos impartido por los TEDEX en Valdemoro, del 7 al 30 de mayo de 2003; o que el Curso impartido en la Escuela de Tráfico de la Guardia Civil de Mérida entre el 9 de septiembre y el 21 de noviembre de 2003 ha contado con la participación de dos oficiales marroquíes. A estas y otras áreas cotidianas de cooperación en formación, como es Actividades Subacuáticas, o de colaboración “ad hoc” en diversos escenarios como es el caso de ejercicios de repostaje entre la Guardia Civil del Mar y la Gendarmería Real en Canarias[1], hay que sumar los ámbitos en los que Guardia Civil y Gendarmería Real cooperan de forma creciente poniendo cada Cuerpo su experiencia al servicio de arduos combates como son la lucha antidroga, la persecución de las redes que gestionan la inmigración irregular o la lucha antiterrorista. Este último frente se ha visto sin duda estimulado por los atentados suicidas de Casablanca de 16 de mayo de 2003, que provocaron 44 muertos de los que 4 son españoles, pero ya antes de esa fecha el propio 11-S había hecho necesario el seguimiento de las pistas española y marroquí de los terroristas de la red Al Qaida.

Por otro lado, la presidencia marroquí de la FIEP entre octubre de 2002 y octubre de 2003, ha permitido también intensificar contactos, y ha constituido un interesante contexto en el que la

cooperación tanto de la UE como, bilateralmente, de España se han intensificado. Con respecto a la primera cabe destacar cómo la Comisión Europea aprobaba el 5 de septiembre de 2003 los Planes Nacionales de Financiación MEDA 2003 en los que, para el caso de Marruecos, se asignaban 40 millones de Euros para mejorar la gestión nacional de las corrientes migratorias a añadir a 5 millones destinados a canalizar el movimiento legal de trabajadores marroquíes en Europa.[1] En cuanto a la intensificación de la cooperación bilateral es importante destacar que 2004 se anuncia como un año en el que puede producirse una profundización significativa de la cooperación entre los dos Cuerpos. Tras la visita a Madrid, el 18 de noviembre, del ministro de Interior marroquí, Mustafá Sahel, se decidió crear el Grupo Permanente de Trabajo sobre Inmigración, cuya primera reunión ha tenido lugar en Rabat el 3 de diciembre y que deberá seguir reuniéndose mensualmente.[1] Tal reunión ministerial se ha producido además en un contexto bilateral muy favorable marcado tanto por la decisión del rey Mohamed VI de crear una Dirección General de Migraciones y Vigilancia Fronteriza dentro del ministerio de Interior - decisión tomada a raíz del trágico naufragio que el 25 de octubre provocó frente a Rota la muerte de al menos 37 inmigrantes irregulares y que dió lugar a un gran debate tanto en Marruecos como en España y en Europa - como por la Reunión de Alto Nivel (RAN) hispano-marroquí que se ha celebrado en Marrakech dirigida por el presidente José María Aznar y por el primer ministro Driss Jettu en los días 8 y 9 de diciembre. En el momento de culminar la redacción de este artículo se prevé que la Dirección General citada, que está siendo organizada por el general Hamidu Laanigri, se constituya de forma efectiva a fines de enero de 2004, horizonte en el que se prevé la puesta en marcha de tres mecanismos de cooperación en los que la Guardia Civil y la Gendarmería Real tendrán seguramente un importante papel que jugar, a saber: el intercambio de oficiales de enlace en aeropuertos y puestos fronterizos terrestres; la creación de equipos conjuntos destinados a investigar las redes ilegales de tráfico de personas; y la realización de patrullas conjuntas para el control de las fronteras marítimas y terrestres. Con ello, los ámbitos de formación antes citados serán probablemente ampliados también a la gestión técnica de fronteras.[1]

Con Argelia la cooperación se ha hecho necesaria a lo largo de la década de los noventa, con la constatación de las ramificaciones exteriores del terrorismo islamista que azotó ferozmente a este país vecino durante esos años - tanto el del Grupo Islámico Armado (GIA) como el del Grupo Salafista de Predicación y Combate (GSPC) -, ramificaciones que en España se manifestaban sobre todo en forma de tránsito de armas aparte del aprovechamiento de nuestro territorio en otros ámbitos logísticos y de proselitismo y propaganda.[1] En tiempos más recientes y en lo que a otros ámbitos de carácter policial respecta, es preciso destacar que fondos MEDA han financiado en 2003 la formación de tres miembros de la Policía Judicial de la Gendarmería Nacional argelina en técnicas de laboratorio policial incluido el ADN, formación que está previsto que tenga continuidad con más agentes argelinos. En esa línea de financiaciones comunitarias es importante destacar que en 2003 se ha abierto a licitación un proyecto financiado por la UE con 1.896.200 Euros para crear una oficina que en el futuro aporte formadores para las fuerzas de seguridad argelinas, proyecto que se enmarca en los esfuerzos de la Unión en los últimos años por contribuir a modernizar a las fuerzas de seguridad de este país tan importante hoy en la guerra internacional contra el terrorismo islamista.[1] No hay que olvidar que Argelia ha debido enviar en los últimos años a miembros tanto de sus Fuerzas Armadas como de su Gendarmería Nacional al exterior a fin de adquirir formación en lucha antiterrorista y, en concreto, en técnicas de desactivación de explosivos; en este sentido, y en lo que a España respecta, han podido obtener junto a la formación facilitada por la Guardia Civil - el diploma TEDEX - el aprendizaje de necesarias

técnicas de desminado en el Centro Internacional de Desminado del Ejército de Tierra español ubicado en Hoyo de Manzanares.[1]

Con respecto a Túnez y a Mauritania, y aunque la intensidad de la cooperación con estos dos Estados magrebíes es menor que con respecto a los otros dos anteriormente citados, sí podemos destacar que en los últimos años se han producido tanto visitas de trabajo como asistencia a cursos por parte de jefes, oficiales y agentes de sus cuerpos de seguridad. Así, en 2002, miembros de la Brigada Nacional de la Lucha Antiterrorista tunecina disfrutaron, en el marco de su cooperación bilateral con la Guardia Civil, de un curso de Búsqueda y Desactivación de Explosivos impartido por los TEDEX en su Centro de Valdemoro, curso financiado también con fondos MEDA de la cooperación euro-mediterránea. En el caso de Mauritania es preciso señalar que dos cadetes de su Gendarmería participan en el Curso oficial que se extiende desde septiembre de 2003 hasta junio de 2004 y en el que, como hemos visto, también hay un cadete marroquí. Por otro lado, del 1 al 29 de noviembre de 2003 dos oficiales de la Gendarmería mauritana han participado en el curso de Orden Público y Control de Masas impartido por especialistas pertenecientes a los Grupos Rurales de Seguridad (GRS) de la Guardia Civil. Es importante destacar que, en lo que a Mauritania respecta, España ya contribuía a fines de la década de los ochenta a poner en marcha su Gendarmería aportándole la experiencia específica de la Guardia Civil.[1]

En lo que a Libia respecta, el foro multinacional facilitado por la Conferencia de Ministros de Interior del Mediterráneo Occidental, que agrupa a los ministros de los cinco países del Magreb - Argelia, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez - más Portugal, España, Francia, Italia y Malta, ofrece un marco ideal para la inclusión de Libia en la cooperación efectiva contra los nuevos riesgos. Ello no se ha hecho posible hasta que, a partir de 1999 y gracias a la decisión libia de cooperar finalmente con la Comunidad Internacional, fue posible levantar totalmente el embargo al que el Consejo de Seguridad de la ONU tenía sometido a este país magrebí desde 1992 por su implicación en dos atentados terroristas aéreos sucedidos en el Reino Unido, en 1988, y en Níger, en 1989. En el ámbito bilateral, el estrechamiento de relaciones que cristaliza en la visita del presidente José María Aznar a Trípoli, en septiembre de 2003, ofrece nuevas posibilidades para una cooperación que puede ser mutuamente ventajosa en ámbitos como la información para la lucha antiterrorista, donde Libia ha cambiado notablemente su actitud tras el 11-S incluso con otros países occidentales como EEUU o el Reino Unido. En cualquier caso no debemos olvidar que para el coronel Muammar el Gaddafi perseguir a los islamistas armados ha constituido una necesidad dentro de su propio país a lo largo de los noventa, y aunque en determinados momentos ha flirtado con islamistas fuera sobre todo de sus fronteras - apoyando a través de la Da'wa al Islamiya libia la creación de una Legión Islámica en el Magreb, financiando al Frente Moro de Liberación Nacional (FMLN) de Filipinas y a otros grupos en latitudes más próximas o, años atrás, realizando ambiguas declaraciones sobre el Frente Islámico de Salvación (FIS) que dificultaron sus relaciones con el régimen argelino en la primera mitad de los noventa - su compromiso internacional se ha hecho cada vez más firme, y así lo demuestran hechos como el que la primera orden de busca y captura internacional emitida por Interpol contra Osama Bin Laden, en 1998, procediera de las autoridades libias, o la presidencia libia de la Conferencia de Ministros de Interior del Mediterráneo Occidental celebrada en Trípoli en julio de 2002.[1]

3.La cooperación en fuerzas multinacionales. Lecciones aprendidas y marcos potenciales de colaboración futura.[1]

El marco de diálogo y de cooperación tanto bilateral como multilateral en FIEP se ha mostrado también útil para discutir con los socios magrebíes de iniciativas que no les involucran directamente - pues hoy por hoy solo incluyen la participación de fuerzas europeas - pero que sí despiertan su atención e interés y, sobre todo, pueden contar con la colaboración de ellos en el futuro. Tal es el caso de la denominada “Operación Ulises”, realizada como ensayo de lo que algún día podría ser una misión típica de una policía de fronteras de la UE, en la primera mitad de 2003 en dos fases: una primera en el Estrecho de Gibraltar y una segunda en aguas canarias.[1] Otro marco de interés creciente en cualquier intercambio con los Cuerpos hermanos de los países del Magreb es el surgido también en 2003 con las reuniones ministeriales de Jerez de la Frontera y de La Baule, un nuevo lobby en el seno de la UE en materia de Interior que en esta ocasión agrupa a Alemania, España, Francia, Italia y Reino Unido y en el que, entre otras cosas, se habla de crear una “zona euromediterránea de seguridad”. [1]

Por otro lado, también van a suscitar el interés magrebí declaraciones e iniciativas surgidas en Europa y en el convulso contexto internacional actual, en el que los cuerpos de seguridad interior europeos se ven cada vez más involucrados en complejos escenarios internacionales. Tal es el caso de la idea esbozada por la ministra francesa de Defensa, Michèle Alliot-Marie, el 4 de octubre de 2003, de crear una “Gendarmería europea” incluyendo a las fuerzas de ese tipo de las que hoy en día disponen España, Francia, Holanda, Italia y Portugal para misiones internacionales, idea que aparece hoy como cada vez más atractiva y factible, y puede dinamizar el debate en el futuro no sólo en el ámbito europeo sino también en el euro-mediterráneo, donde cuerpos como la Gendarmería Nacional argelina tienen ya una experiencia adquirida en dichas actividades.[1] Es indudable también que el asesinato de 18 Carabinieri italianos, en un atentado suicida producido el 12 de noviembre de 2003 en la localidad irakí de Nisiriya, puede dinamizar dicho debate, como ya lo ha demostrado el provocado en Portugal en esas fechas ante el envío de 128 miembros de la Guardia Nacional Republicana (GNR) a Basora, no lejos de Nasiriya.[1] Lo que está cada vez más claro es que Cuerpos de seguridad interior como los aquí tratados tienen un papel internacional, real o potencial, cada vez más importante, que puede ir desde escenarios de carácter bilateral imprescindibles y urgentes a otros de carácter multilateral que, aunque hace poco tiempo eran difíciles de imaginar, hoy se hacen cada vez más posibles y deseables.

Notas:

[i]A título de ejemplo ilustrativo véase “FIEP. Reuniao de directores e comantes-gerais” Pela Lei e Pela Grei (Revista de la Guardia Nacional Republicana Portuguesa) n° 4, octubre-diciembre 1999, pp. 30-31.

[i]Sobre la necesidad de cooperar con los cuerpos y fuerzas de seguridad de los países del sur del Mediterráneo véase el artículo del Coronel de la Gendarmería Nacional Francesa Henry GILOTEAUX: “La frontera sur de Europa: un desafío común” Cuadernos de la Guardia Civil n° 18, 1997, pp. 106 y 109.

[i]Sobre la Policía de Fronteras rumana véase GARCÍA SACRISTÁN, Víctor Manuel: “La Policía de Fronteras de Rumanía” Guardia Civil n° 696, abril 2002, pp. 62-67.

[i]Sobre el control de la inmigración irregular por parte de la Guardia Civil véase PUGH, Michael: Europe's boat people: maritime cooperation in the Mediterranean Paris, Western European Union Institute for Security Studies-Chaillot Paper nº 41, julio 2000, pp. 34-36 y ECHEVERRÍA JESÚS, Carlos: El papel de las Fuerzas Armadas Reales (FAR) en el Marruecos de hoy Madrid, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos-Working Paper nº 20, 28 de febrero de 2003, p. 18.

[i] Véase PUGH, M.: op cit p. 45.

[i]Véase el artículo de CASTAÑEDA BECERRA, Juan Manuel y LASÉN PAZ, Maximiliano: "La cooperación internacional contra el delito. Oficiales de enlace" Guardia Civil nº 710, junio 2003, pp. 24-26. El comandante Castañeda es el oficial de enlace en Marruecos.

[i]Sobre los múltiples riesgos de seguridad a los que hay que hacer frente en el eje hispano-marroquí véase ECHEVERRÍA JESÚS, Carlos: "Los nuevos riesgos y su incidencia en Marruecos" Cuadernos de la Guardia Civil nº XXIV, 2001, pp. 89-98.

[i]Véase Euromed Synopsis nº 239, 11 de septiembre de 2003, p. 1.

[i]GALLEGO, Soledad: "España y Marruecos crean un órgano de colaboración contra la inmigración ilegal" ABC 19 de noviembre de 2003, p. 20.

[i]RODRÍGUEZ, Jorge A.: "Guardias civiles patrullarán con gendarmes en Marruecos para impedir la salida de pateras" El País 5 de diciembre de 2003, p. 22. Sobre la experiencia de la Guardia Civil en gestión de fronteras véase MACARRÓN, Santiago: "La protección de las fronteras de la Unión Europea" Guardia Civil nº 696, abril 2002, pp. 28-31.

[i]Algunas reflexiones sobre el "modus operandi" de los terroristas argelinos en España y Europa pueden encontrarse en el capítulo de los comandantes de la Guardia Civil VÁZQUEZ JARABA, Pedro; FERNÁNDEZ MARTÍN, Eduardo; y RODRÍGUEZ GÓMEZ, Mariano: "Riesgos y amenazas" en COSIDÓ, Ignacio (Coord): La Guardia Civil más allá del año 2000 Madrid, Papeles de la Fundación FAES nº 55, 2000, pp. 146-149.

[i]Véase Euromed Synopsis nº 239, 11 de septiembre de 2003, p. 4.

[i]Véase HIDALGO LÓPEZ, Ramón: "El Centro Internacional de Desminado" Ejército nº 751, octubre 2003, p. 73.

[i]Así lo afirmaba en mayo de 1988 el entonces Director General de Política Exterior para África y Oriente Medio del Ministerio de Asuntos Exteriores y hoy Secretario de Estado Director del Centro Nacional de Inteligencia (CNI), Jorge Dezcallar, en su intervención en un Seminario organizado en Madrid por el Instituto de Cuestiones Internacionales (INCI). Véase AA.VV.: Un exámen de la política exterior española Madrid, Cuadernos del INCI nº 40, octubre 1988, p. 44.

[i]Véase "Mediterráneo. Diplomacia activa" Informe Semanal de Política Exterior nº 319, 17 de junio de 2002, p. 7.

[i]Sobre la experiencia de la Guardia Civil en operaciones multinacionales tanto en Bosnia como en Kosovo - en este último caso, en la Unidad Multinacional Especial - véase la referencia a las lecciones aprendidas en las operaciones de apoyo tanto a la OTAN como a la ONU (UNMIK) explicadas en el marco de la reunión de directores de la FIEP celebrada en Roma el 19 de octubre de 1999 en "FIEP. Reuniao de directores... op cit p. 31.

[i]Esta operación conjunta de control del acceso a las costas mediterráneas (y sur-atlánticas) del Espacio Schengen, realizada por unidades de España, Francia, Italia, Portugal y el Reino Unido - entre el 28 y el 31 de enero de 2003 para la primera fase o fase mediterránea con un centro de mando en Palma de Mallorca -, tendrá su continuidad con una fase posterior organizada por Grecia. Véase , "Opération "Ulysse"" Gend Info (Revista de la Gendarmería Nacional Francesa) nº 254, marzo 2003, p. 38.

[i] Véase “Mediterráneo. Contra la inmigración ilegal” Informe Semanal de Política Exterior n° 382, 27 de octubre de 2003, p. 7.

[i] Véase ALTAFÁF, A.: “Italia, Francia y España apoyan una gendarmería europea” ABC 18 de noviembre de 2003, p. 25, y sobre el apoyo de la Gendarmería Nacional argelina a la formación de la nueva policía de Haití entre 1995 y 1997, en el marco de la Misión de Apoyo de la ONU en Haití (UNSMIH) véase ECHEVERRÍA, Carlos: Cooperation in peacekeeping among the Euro-Mediterranean armed forces París, Western European Union Institute for Security Studies-Chailot Paper n° 35, Febrero 1999, pp. 13-14.

[i] Véase el debate abierto en el Diario de Notícias portugués de 14 de noviembre de 2003.

LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA EN LAS OPERACIONES DE PAZ

MIGUEL PARDO CALLEJA

Coronel del Cuerpo General de las Armas del Ejército de Tierra

Técnico Superior de Inteligencia del Centro Nacional de Inteligencia

...La noche anterior la guarnición francesa había sufrido un nuevo ataque. No fueron más de unos pocos disparos, pero los nervios se habían desatado entre los soldados del contingente. En las últimas semanas los alemanes y los británicos habían sido objeto de tres agresiones con armas automáticas, y unos días atrás explotaron dos cohetes a un centenar de metros del cuartel de la brigada de ingenieros de la ISAF. Aunque no había habido víctimas, estos incidentes ponían de manifiesto que los miembros de la misión internacional seguían siendo vulnerables, que la pacificación del país todavía estaba lejana, y que ni siquiera Kabul y el radio de treinta kilómetros que teóricamente controlaban los aliados estaban libres de los ataques que eran habituales en el resto de Afganistán... Aunque la vida en el cuartel general transcurriera con placidez de residencia de verano, la guerra, una guerra de desvaríos y ataques imprevisibles, seguía condicionando los movimientos y los pensamientos de los soldados...

...A Matías lo habían mandado a Afganistán para proteger a las tropas españolas. Ésa era su misión, y si quería cumplirla tenía que ayudar a crear lo que sus instrucciones definían como un "clima de seguridad". Un clima de seguridad no se fomenta dejando correr rumores de amenazas y dando pábulo a todo tipo de conjeturas sobre si los niños afganos son asesinos en potencia...

...La palabra subrayada y resaltada con negrita en sus instrucciones era Seguridad; seguridad de los soldados y oficiales del contingente español, seguridad de los intereses españoles, seguridad de los aliados occidentales. Cuando un país se encuentra en estado de sitio, los peligros pueden venir de todas partes. Había que multiplicarse, ya que era difícil discernir de dónde surgiría el dato relevante que haría sonar la alarma: del destacamento español, de la embajada de Estados Unidos, del comerciante de la calle, de los comentarios de la autoridad interina, del birrioso periódico que editaban en inglés para uso de extranjeros, del confidente que contaba una milonga a cambio de unos pocos dólares, de las tertulias con diplomáticos europeos que se achispaban con un whisky para olvidar los sinsabores del puesto...

He querido comenzar este artículo con algunos párrafos de la novela “La ONG”, de lectura amena y argumento interesante, porque me parece una fábula perfecta en la que se pueden ambientar algunas de las situaciones o de las actividades que habitualmente desarrollan los mal llamados espías, me refiero a los miembros del Servicio de Inteligencia español, el Centro Nacional de Inteligencia (CNI). Intento con ello, introducir al lector de la manera más amable a un tema que, por su difícil difusión —no olvidemos que la ley ampara con el secreto oficial el eventual acceso al conocimiento sobre datos o procedimientos propios de los servicios de inteligencia— se suele abordar desde el punto de vista oficial con tanta cautela que se envuelve en abstracciones teóricas, seguramente sesudas pero poco entretenidas.

Comprendo lo difícil que puede resultar desde fuera hacer aproximaciones o satisfacer curiosidades intelectuales sobre los servicios de inteligencia, y para los pocos o muchos que estuvieran interesados en adentrarse en este conocimiento, no hay demasiadas alternativas. Por un lado, las obras de ficción, literarias o cinematográficas, por lo general extranjeras, son tan imaginativas que a veces derivan en parodias con demasiadas licencias e inexactitudes rayanas en el esperpento y, sin embargo, con bastante influencia en el imaginario colectivo sobre el que proyectan una imagen alejada de la realidad. Olvidémonos pues de esos superagentes tipo James Bond y de toda esa parafernalia de medios especiales y mecanismos sofisticados que auxilian al héroe a combatir a los villanos. También podemos encontrar algunos intentos de abordar el tema por parte de compatriotas profesionales de la pluma o la palabra, tanto en artículos de prensa como en

ensayos o incluso novela, si bien los resultados parecieran en cierta medida polarizados en dos extremos distantes. Es muy probable que algunos escritores guiados por un loable interés profesional o por la oportunidad de llenar cierto vacío en cuanto a publicaciones abiertas sobre servicios de inteligencia, se hayan topado con una evidente dificultad de partida para abordar dicho proyecto. Las normas de estricta seguridad de acceso a las cosas de la Casa —seguridad, insisto, para mantener el secreto, no la “patente de corso” como en ocasiones se insinúa o se prejuzga— suponen tal restricción que resultaría francamente difícil conseguir la suficiente inmersión para abarcar asuntos tan dispares y tan compartimentados o penetrar en la complejidad de funciones y temas a veces duros de entender incluso para los técnicos que a él se dedican y tan difícil de explicar sin vulnerar los códigos de confidencialidad. Por ello, probablemente, los resultados de esas aproximaciones o han sido injustamente descalificados por la competencia como trabajos de encargo o a sus autores de comparsas del Centro, o, por otro lado, se han publicado aparentes investigaciones periodísticas basadas más en inducciones manipulativas de ex miembros resentidos o en deducciones más especulativas que fundadas, presentando como reales muchas conjeturas personales percibidas sin duda por el público con un ligero tufo sensacionalista.

A veces, para las cosas más sencillas buscamos explicaciones mágicas, poderes extrasensoriales o confabulaciones orquestadas por oscuros intereses. Habitualmente, lo desconocido suele generar no pocas dosis de recelo, recelo que dificulta la aproximación y envuelve subjetivamente a lo ignorado en una burbuja de “oscuro poder” en la sombra; señalamiento que en otras horas cayó

sobre el Servicio español y que, por lo que conozco, era una apreciación más imaginaria que real. No es necesario el ocultismo sino la discreción porque la confidencialidad es un manto de protección que evita ser vulnerables ante “los malos”. Afortunadamente, en estos momentos ya no hay lugar a dudas ni temores sobre el “poder en la sombra” porque la ley contempla quién tiene que saber y controlar las actividades y el rendimiento del Centro. No obstante, por si los hubiera, seguimos afanados en desvanecer esa burbuja, ese aura misteriosa e inquietante que rodea las percepciones sobre las cosas relacionadas con la Inteligencia. Gracias a este medio, me sumo modestamente a los intentos del nuevo CNI de darse a conocer desde dentro, para satisfacer parte de esa curiosidad colectiva sobre un organismo engranado actualmente en virtud de la Ley 11/2002, de 6 de mayo, Reguladora del Centro Nacional de Inteligencia, en la columna vertebral de nuestro Estado configurado como Organismo público especial dentro de la Administración española.

LA INTELIGENCIA COMO PRODUCTO DE UN PROCESO

Retomando los comentarios sobre las películas de agentes secretos, tengo que decir que lo nuestro no tiene mucho que ver ni con la aparatosidad circense, ni los efectos especiales o los artefactos mecánicos de diseño que aparecen en las aventuras del 007, o en las “misiones imposibles” y tantas otras obras policíacas y de ciencia-ficción conocidas de todos. Lo nuestro es menos espectacular pero más eficaz y, en algunos escenarios, bastante arriesgado. Una labor abnegada y coral por estar construida sobre un cuerpo de

profesionales especializados en el tratamiento de la información y realizada sin afán de protagonismo público. Desde la obtención de las primeras informaciones hasta la difusión de la información ya contrastada, de la Inteligencia elaborada o de las valoraciones oportunas al Gobierno, como destinatario del producto final, se desarrolla en La Casa un proceso en el que intervienen distintos especialistas en función de los medios o los procedimientos empleados, los ámbitos geográficos de obtención, los conflictos y amenazas estudiadas o los compromisos adquiridos en acuerdos de interés mutuo con nuestros aliados. Un proceso de tratamiento de la información en el que la pieza fundamental es la recopilación de datos de distintas fuentes con el fin de efectuar el suficiente contraste —sería poco riguroso como puede imaginar el lector asumir intoxicaciones, manipulaciones, desinformaciones, tergiversaciones o errores— que permita perfilar una información lo más veraz.

El proceso continúa con la integración de esa información actual con la información básica y el “background” reciente, antecedentes que permiten concebir una valoración de la situación en cada momento, según el objeto de estudio; el análisis de la información es la parte intelectual en la que personal especializado en los temas interpreta las noticias y las informaciones a la luz de los antecedentes y de los conocimientos propios, transformándolas en Inteligencia. En países extranjeros en conflicto, por ejemplo, el objeto de interés suele centrarse en una evaluación sucesiva de su estabilidad en la que deben integrarse factores como la situación política, la situación económica, la capacidad militar, la seguridad pública, la posibilidad de involución, los radicalismos, las amenazas sobre los intereses españoles, etc... Finalmente, el

proceso culmina en la difusión de esa Inteligencia (información veraz + interpretación experta + valoración) a los destinatarios —autoridades de la Administración del Estado a cuyos departamentos pueda interesar el contenido—, difusión controlada mediante un documento debidamente clasificado al que se le endosa una lista de distribución. En resumidas cuentas, la “producción” del Centro se realiza cerrando el ciclo de inteligencia como una espiral sin fin para, de manera continuada, cumplir los Objetivos de Inteligencia marcados en la Directiva de Inteligencia; documento oficial, aunque secreto, donde el Gobierno de la Nación establece sus necesidades de Inteligencia. Y, créase amigo lector, que bastantes son estos deberes como para poder distraerse en esas supuestas aventuras estrambóticas de detective doméstico que en ocasiones se nos adjudicaron.

LA NECESIDAD DE INTELIGENCIA EN EL MARCO DE LAS OPERACIONES DE PAZ

En el preámbulo de nuestra Constitución se consagra como principio el de la colaboración en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra, principio que toma forma concreta cuando España, en 1989, decide sumarse desde el seno de Naciones Unidas a la acción de la comunidad internacional en la prevención y solución de los conflictos en el mundo. Mediante la incorporación de nuestras Fuerzas Armadas a lo que hoy entendemos por Operaciones de Paz o en Ayuda Humanitaria, se satisface un deseo de la sociedad española que siempre se ha conmovido ante los desastres y conflictos de otros pueblos, volcándose en un

apoyo leal y solidario. No es reciente, sin embargo, esta proyección solidaria española en el mundo. Buscando en la historia vemos su rastro en 1856, cuando un contingente español formaba parte de un pequeño Ejército al mando de un Consejo Municipal multinacional de la ciudad de Shanghai; o en 1923, cuando un contingente de la Guardia Civil participaba en la Administración Internacional de la ciudad marroquí de Tánger; o desde 1966 a 1971, cuando un pequeño contingente de Sanidad militar participó en la guerra de Vietnam en un hospital civil al sur de Saigón; o cuando en 1979 se inicia la cooperación con Guinea Ecuatorial.

La proyección de un contingente de fuerzas militares a un escenario en conflicto constituye una operación compleja en la que concurren factores y condicionantes de diversa índole. El entramado de las relaciones internacionales y de los compromisos y acuerdos o alianzas que España, integrada desde hace años en el concierto internacional, mantiene con otros países, es parte del marco conceptual en el que se pergeña nuestra participación activa en las Operaciones de Paz. Además de las consideraciones de orden político, económico, humanitario o de derecho internacional, es preciso tener un conocimiento propio de la situación real del país y de las circunstancias influyentes en su devenir. En este sentido, el papel del Centro Nacional de Inteligencia es imprescindible para nuestro Gobierno al poder ofrecer información no mediatizada sobre las relaciones y reacciones de los países coaligados frente al conflicto, sobre la situación interna y política exterior de la nación sobre la que se centrará la Operación, o sobre la postura que vayan a adoptar las partes enfrentadas o contenidas, así como su

potencial y apoyos externos y, por supuesto, sobre la situación de Seguridad del país y los eventuales riesgos que tuvieran que afrontar las fuerzas internacionales de interdicción del conflicto o de estabilización de la situación en cuyo despliegue participarían las tropas españolas.

Una vez decidida por Acuerdo del Consejo de Ministros la participación de España en una Operación de Paz e informado el Congreso de la decisión y condiciones generales (misión, entidad de la fuerza, duración, condiciones de actuación) son los Ministerios de Defensa y de Asuntos Exteriores quienes, de manera coordinada, realizan las acciones necesarias que permitan el encuadramiento de nuestras fuerzas en el despliegue multinacional, siendo competencia del Jefe de Estado Mayor de la Defensa el planeamiento de la Operación y la generación de fuerzas, y, una vez desplegadas, realizar el seguimiento, control y apoyo de la Operación y las acciones necesarias para el relevo.

LAS CAPACIDADES

Como en cualquier operación militar, las Operaciones de Paz necesitan cubrir sus necesidades de Inteligencia, si bien estas, por tratarse de localizaciones geográficas exteriores en otros países y no contemplarse por lo general las acciones bélicas de carácter ofensivo, y tener un alto componente de contacto con la población civil de la zona en la que despliegan las unidades, requieren un tipo de información diferente a la necesaria para valorar el potencial de un enemigo a veces inexistente a la manera convencional o para valorar su

capacidad de resistencia, como es la que habitualmente procesan los órganos de inteligencia militares.

Nuestras Fuerzas Armadas, han realizado un ejemplar proceso de adaptación a las nuevas necesidades de la Defensa, no concebida únicamente como la defensa de nuestro territorio patrio sino, complementariamente y escuchando los latidos de la sociedad española, como la defensa de unos valores compartidos generalmente con el resto de los países que lideran con su modelo la comunidad internacional; países donde la libertad, democracia, pluralismo, justicia y protección de los derechos humanos están garantizados en un régimen de paz y seguridad deseable para todo el mundo. Adaptación que además de una excelente cualificación profesional, supone un esfuerzo y un sacrificio colectivo para poder integrarse en unidades militares multinacionales organizadas para intervenir puntual y limitadamente en el tiempo y en el espacio. Al tratarse de unos espacios geográficos desconocidos, con culturas desconocidas y con amenazas potenciales desconocidas, se requiere un esfuerzo de Inteligencia complementario para reconocer los factores hostiles que permitan minimizar los daños eventuales. Por otra parte, al tratarse de misiones desprovistas de espíritu ofensivo, y especialmente desde la aparición en el horizonte mundial de la terca amenaza del terrorismo islamista liderado por Al Qaeda, las necesidades de Inteligencia no se orientan tanto a las acciones de combate como en la guerra convencional, sino a lo que se denomina Protección a la Fuerza.

LA COBERTURA LEGAL

Las posibilidades actuales de la Inteligencia militar, todavía en fase de adaptación a las nuevas formas de acción, quedan reducidas en esos Teatros de Operaciones por las dificultades inherentes a la complejidad de escenarios con población civil, no considerados campos de batalla, y por las limitaciones de actuación para la obtención de informaciones que impone la obligatoriedad de utilizar uniforme, equipamiento y distintivos militares. Conseguir información de fuentes humanas, lo que en terminología militar internacional se denomina acciones HUMINT (human intelligence), en un territorio extranjero, exige un elevado conocimiento de los ámbitos en los que se intenta obtener dicha información mediante la mayor integración posible con la población civil y con una rápida adaptación a sus modos de vida y relación, para ser lo menos extraño posible a su cultura, lo cual es difícil de aparentar para el personal militar uniformado, que siempre es visto como fuerza externa. Esos escenarios, sin embargo, no resultan tan extraños a los Servicios de Inteligencia estatales que suelen desenvolverse en el exterior en misiones informativas más o menos complejas.

Entre las funciones que la Ley 11/2002 asigna al CNI (Capítulo I , artículo 4) me gustaría subrayar, por un lado, el respaldo legal a la capacidad de actuación del Centro fuera del territorio nacional, y por otro, la función de prevenir, detectar y posibilitar la neutralización de las actividades de servicios extranjeros, grupos o personas que pongan en riesgo, amenacen o atenten contra intereses españoles, dos contenidos legales que respaldan las

actuaciones de miembros del CNI que acompañan a los contingentes españoles en misiones Contrainteligencia y Seguridad en beneficio de la Protección de la Fuerza.

LA FÓRMULA

El Centro, como Autoridad Nacional de Contrainteligencia, inició su colaboración con las Fuerzas Armadas a partir de la necesidad de establecer un elemento de enlace de Contrainteligencia en el Cuartel General de la Fuerza de Intervención (IFOR) establecido en Sarajevo en 1996. Esta participación se cuajó mediante la agregación de Equipos Operativos de Contrainteligencia y Seguridad con misiones dedicadas a la obtención de información de alerta en la ZO que, estando más allá de las posibilidades operativas de la Inteligencia militar, permitiera elaborar Inteligencia preventiva en orden a la Seguridad del contingente español integrado en las fuerzas multinacionales desplegadas por la OTAN en Los Balcanes.

La participación directa de miembros del Centro en estas misiones de apoyo a las tropas desplegadas en unidades multinacionales ha sido, en la práctica, la de equipos de obtención HUMINT con capacidad y autonomía suficiente para residir fuera de las bases de la fuerza española OTAN y con posibilidades de actuación como personal civil en diferentes ámbitos, gracias a la especial instrucción de nuestro personal en el manejo de fuentes humanas y su capacidad de integración con la población civil de la forma más discreta posible. Me gustaría subrayar que en las zonas conflictivas o de especial

significación étnica o cultural, la aproximación a algunas fuentes es muy difícil porque las propias fuentes rechazan el encuentro con tropas militares, o porque esas afinidades les señalan entre sus paisanos como “colaboracionistas” cuando existen resistencias sociales a la presencia de fuerzas armadas extranjeras que aunque para unos puedan ser libertadoras, para otros son de ocupación.

Con la profusión de medios de comunicación y el interés informativo en el seguimiento de los conflictos, la figura del corresponsal de guerra o del enviado especial de un medio de comunicación ha adquirido una evidente notoriedad social. En la urgencia de los informativos, su arriesgada y difícil labor queda eclipsada la mayoría de las veces por una brillante, precisa u oportuna noticia o reportaje que mantiene incandescente la llama de la atención del público sobre los temas de actualidad. Traigo a colación la figura del corresponsal de guerra porque me parece que existe cierto paralelismo con la figura de los miembros del CNI en misión informativa en el exterior. Vaya por delante el respeto y admiración a los profesionales de la información abierta desde la ligera envidia de los que manejan la información cerrada. Aquellos, como buscadores de la información en el lugar donde se produce, son a sus empresas editoras y a su público lo que estos son al Centro y a las instituciones del Estado. Por ello, no es extraordinario el que en ocasiones coincidan ambos en el mismo lugar, aunque, si no media una relación personal previa y un compromiso tácito de discreción, probablemente nunca coincidan en el mismo momento al querer evitar, por pura precaución, que pudiera difundirse casualmente su identidad y su función con la consiguiente pérdida de libertad de acción.

Desgraciadamente, “los malos” suelen estar bien informados y, como se ha comprobado fehacientemente en el entorno terrorista, muchas de las informaciones sobre sus objetivos (incluidos documentos gráficos) o sobre determinados procedimientos de protección o de las Fuerzas de Seguridad que han sido encontrados en su poder, los habían recabado en la prensa o en la televisión. No existen instrucciones restrictivas para que los oficiales de campo del Centro se relacionen con la prensa; es simplemente la cautela de estos para salvaguardar su identidad, por el eventual descubrimiento de su función, la causa eficiente de cierto alejamiento que se convierte en camaradería solidaria cuando se produce un encuentro personal porque, al no ser competencia profesional, con una mínima dosis de empatía profesional, se puede establecer un “do ut des” beneficioso para ambas partes.

LOS RESULTADOS

La aportación del Centro a las Operaciones de Paz, especialmente en los momentos de mayor vulnerabilidad para las tropas españolas empeñadas en ese tipo de misión, es una síntesis del esfuerzo de Inteligencia estratégica y de Inteligencia táctica o de campo. Mientras que en la Sede Central un equipo heterogéneo de especialistas o técnicos de Inteligencia, de Contrainteligencia, de Contraterrorismo y de Inteligencia de Señales, analiza las informaciones disponibles desde sus distintos ángulos para un seguimiento de la situación en el Teatro de Operaciones, así como de las circunstancias y acontecimientos relevantes, tanto en la conducción de la crisis como en la reacción ante los acontecimientos en el país o zona de despliegue las fuerzas españolas; por

otro lado, unos equipos operativos de inteligencia y otros de despliegue territorial exterior inmersos en el país del que se trate, colaboran en la obtención de información "in situ" al objeto de identificar y desvelar elementos esenciales de información concernientes a la Protección de la Fuerza que permitan prevenir, detectar y a ser posible neutralizar a los elementos hostiles a la presencia española con la finalidad fundamental de salvaguardar la integridad del contingente evitando que las amenazas potenciales se materialicen.

Amigo lector, al final, esta presentación se ha convertido a mi pesar en una exposición formal, probablemente impuesta por la formalidad del asunto y porque su extensión no permite incluir demasiadas anécdotas o metáforas. La realidad suele superar casi siempre a la ficción, por ello es conveniente tener despierta la imaginación para incorporar a nuestras recreaciones intelectuales las lecciones aprendidas por otros en otros momentos.

Al cierre de este artículo, se ha producido un acontecimiento luctuoso de tal relevancia que no podría entregarlo sin una expresa mención. No es necesario cambiar nada de lo dicho. Solo quiero honrar la memoria de Carlos, Alfonso, Alberto, Ignacio, José Carlos, José y Lucas, muertos heroicamente, el 29.11.03, en un furibundo ataque de fedayines de Sadam mientras cumplían su misión. Que su sangre derramada, junto con la de José Antonio, asesinado en Bagdad el 9.10.03, ilumine nuestros espíritus cara al mañana, en la convicción de que las labores de la Inteligencia son imprescindibles ante la cada vez más feroz amenaza terrorista.

Me ilusiona y, en estos momentos de dolor, me conforta, pensar que haya podido colaborar, profundizando hasta lo que la discreción que protege a la seguridad operativa aconseja, en aproximar al lector a algunas de las realidades que vive el Centro Nacional de Inteligencia cuya participación en la Seguridad del Estado es, en estos escenarios exteriores, tan abnegada y silenciosa como siempre, a pesar del alto precio humano pagado recientemente con la vida de ocho de sus mejores miembros cuya actuación nos honra a todos.

BIBLIOGRAFÍA

MIRALLES, SANTIAGO, *La ONG ¿Quién controla realmente el mundo?*,

Ediciones Martínez Roca, S.A., Madrid 2003

MINISTERIO DE DEFENSA, *Operaciones de Paz*, Imprenta del Ministerio de Defensa, 2002

LEY 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia.

SOBRE LA CONDICIÓN MILITAR DE LAS AERONAVES DE LA GUARDIA CIVIL.

Por José María Medrano Juárez. Capitán Auditor con destino en la Asesoría Jurídica de la Cuarta Zona -Andalucía- de la Guardia Civil.

INTRODUCCIÓN.

A nadie escapa la importancia que en la actualidad tienen los medios aéreos para el desempeño de los cometidos de la Guardia Civil, así como la importantísima proyección de futuro del Servicio Aéreo de la Guardia Civil (SAER) hasta el punto de que la última reorganización del mismo -llevada a cabo por la Orden General nº 16 de 4 de diciembre de 2001- prevé la futura organización de un grupo de ala fija que complementará la función actualmente prestada por la flota de 36 helicópteros operados por dicho Servicio, y abrirá nuevos caminos dentro de las misiones encomendadas al Instituto.

Nunca se había puesto en duda que, dada la naturaleza militar de la Guardia Civil, las aeronaves pertenecientes a este Cuerpo o las de propiedad de otros organismos operadas exclusivamente por la Guardia Civil para cumplimiento de sus misiones gozaran de la condición de aeronaves militares al igual que los medios aéreos con que cuentan los tres ejércitos y que les llevaría a contar con una superior protección penal otorgada por el Código Penal Militar, a diferencia de las aeronaves operadas por otros cuerpos policiales u organismos públicos.

La Sentencia de la Sala V del Tribunal Supremo de 24 de septiembre de 2001, ha venido, no obstante, a plantear la duda de la posible naturaleza **militar** de estas aeronaves o la doble naturaleza -militar y no militar- de tales medios aéreos en función de diversas circunstancias, en orden a castigar por vía del Código Penal Militar, del Código Penal Común, o de la Ley Penal y Procesal de la Navegación Aérea las acciones u omisiones que pudieran ir en detrimento o ser contrarias a la debida utilización, explotación, coordinación u organización de tales medios.

Esta cuestión, lejos de la mera consideración estética sobre los distintivos militares que actualmente portan los helicópteros de la Guardia Civil, resulta de importancia para determinar tanto el status como las responsabilidades del personal -militar-, integrado en el SAER de la Guardia Civil y merece cuando menos un modesto estudio desde el punto de vista jurídico.

La referida Sentencia de la Sala V del Tribunal Supremo, cuyo ponente fue el Magistrado D. José Luis Calvo Cabello, resolvió, desestimándolo el recurso de casación interpuesto por un suboficial del Instituto condenado en instancia por un Tribunal Militar Territorial como autor de dos delitos **contra** los deberes del servicio a bordo previstos en los artículos 176 y 177-31 del Código Penal Militar respectivamente, recurso basado entre otros motivos en la falta de tipicidad de los hechos, y consiguiente infracción de ley, por cuanto la aeronave indebidamente utilizada -un helicóptero perteneciente a la Guardia Civil- carecía de la condición de **aeronave militar** necesaria para integrar todos los elementos típicos de ambos delitos, resolviéndose por la Sentencia de instancia y posteriormente por la Sentencia de Casación. Basa la Sala V del Tribunal Supremo la consideración militar de la aeronave de la Guardia Civil principalmente en la definición contenida en el artículo 14 de la Ley de la Navegación Aérea de 21 de julio de 1960 según el cual, tras distinguir en su artículo anterior entre aeronaves del Estado y Aeronaves privadas, establece: **son aeronaves del Estado las militares, entendiéndose por tales las que tengan como misión la defensa nacional o estén mandadas por un militar comisionado al efecto, y las no militares destinadas exclusivamente a servicios estatales no comerciales**, y deja al margen otras consideraciones como la matrícula militar que ostentan los aparatos y sus inscripciones en el Registro de Aeronaves Militares.

Respecto a los dos requisitos de las aeronaves militares, de los que la Sentencia puntualiza que sólo es necesaria la concurrencia de uno de ellos, los centra el Tribunal Supremo en:

1.- Que tengan como misión la Defensa Nacional reconociéndose expresamente, conforme al artículo 38 de la L.O. 6/1980 de 1 de julio, la posibilidad de que puedan ser encomendadas en tiempo de paz misiones de carácter militar a la Guardia Civil.

2.- Que estén mandadas por un militar comisionado al efecto, reconociéndose expresamente la condición militar de los miembros de la Guardia Civil.

Ello no obstante, y pese a reconocer en varias ocasiones la condición militar de las aeronaves de la Guardia Civil, la referida Sentencia de 24 de septiembre de 2001, especifica que la protección penal frente a las acciones y omisiones contrarias a tales medios materiales no vendrá siempre dada por el Código Penal Militar sino que durante la realización de un **servicio no militar**, **los efectos propios de la condición militar**

del medio material quedarán suspendidos produciendo los suyos el servicio no militar de que se trate. Tal consideración no deja de tener gran trascendencia, toda vez que la mayor parte de las misiones y vuelos realizados por las aeronaves de la Guardia Civil pueden ser consideradas de tipo policial. De la misma manera la distinta consideración del servicio o misión que desempeñe la aeronave tendrá su trascendencia penal a los efectos del artículo 16 del Código Penal Militar que define los actos de servicio de armas y obligará a realizar una determinación sobre qué tipo de misiones pueden ser consideradas como servicio militar y cuáles carecerán de tal cualidad.

LAS AERONAVES MILITARES: SUS DOS REQUISITOS.

Como acabamos de ver, la Sentencia de 24 de septiembre de 2001 establece, en interpretación del artículo 14 de la LNA, las dos condiciones alternativas para que una aeronave tenga la consideración de militar:

- La misión que desempeñen.
- La condición de militar de quien la mande y que además se encuentre comisionado al efecto.

A) Respecto del primero de los requisitos, sin perjuicio del extendernos mas adelante sobre las misiones de las aeronaves de la Guardia Civil lo vincula la referida Sentencia a la Defensa Nacional, haciendo expresa referencia a la Ley Orgánica 6/1980 de 1 de julio, sobre criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar y en concreto a su artículo 38 que regula la dependencia ministerial del Benemérito Instituto en tiempo de paz.

Peca la referida Sentencia, a nuestro juicio, de una excesiva simplicidad al establecer que dicha disposición *dispone que en tiempo de paz pueden ser encomendadas misiones de carácter militar* cuando dicho artículo 38 establece la dependencia de la Guardia Civil del Ministerio de Defensa **en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que por su naturaleza se le encomienden** lo que supone una mayor amplitud conceptual, pues parte del *ámbito* de que como Cuerpo de naturaleza militar, la Guardia Civil desarrollará con habitualidad misiones de carácter militar sujetas al Departamento de Defensa, sin que las mismas puedan catalogarse de excepcionales como parece desprenderse de la Sentencia. En conclusión de todo ello, bien pudiéramos entender que el requisito o condición de la defensa nacional para la consideración de una aeronave como militar podría abarcar a las misiones de carácter militar realizadas por las aeronaves de la Guardia Civil, así como que tales misiones no tienen un carácter excepcional o sujeción a previa autorización sino que entran dentro de las funciones de la Guardia Civil como Cuerpo de naturaleza militar.

B) Respecto del segundo de los requisitos o condiciones para la consideración de aeronave militar, esto es, el mando militar de la misma, la propia Sentencia reconoce la condición de militar permanente de los miembros del Instituto, sin que ello pueda ser puesto en tela de juicio a la luz de la abundante legislación y jurisprudencia que, sin necesidad de pertenecer a las Fuerzas Armadas, viene confirmando en tal condición a los Guardias Civiles.

La Orden General de la Dirección General de la Guardia Civil número 16 de 4 de diciembre de 2001 sobre Reorganización del Servicio Aéreo **(modificada por Orden General nº9 de 3 de Junio de 2.002)** encomienda la organización periférica del Servicio a personal en situación de servicio activo y en posesión del título de piloto militar de helicópteros. Así, el Sector Aéreo estará al mando de un Comandante de la Guardia Civil y la Unidad de Helicópteros (UHEL), al mando de un oficial de la Guardia Civil de la categoría de Capitán, Teniente o Alférez, en todo caso con exigencia de la referida titulación militar.

Por otro lado la titulación de Piloto Militar de Helicópteros es expedida en España únicamente por el Ejército del Aire (Dirección de Enseñanza del Mando de Personal) tras cursar estudios y prácticas en el Grupo de Enseñanza del Ala nº 78, situado en la Base Aérea de Armilla (Granada). La referida titulación se encuentra sometida al régimen de la Orden del Ministerio de Defensa de 9 de enero de 1990 número 4/90 (BOD. Número 14) sobre normas generales para la concesión, convalidación, revalidación, renovación, ampliación y anulación de las tarjetas de aptitud del personal con titulación aeronáutica, para todo el personal militar del Ministerio de Defensa, incluido el de la Guardia Civil.

C) Por otro lado, siguiendo el referido artículo de la Ley de Navegación Aérea, será condición que el militar que mande la aeronave se encuentre comisionado al efecto, lo cual supondría que, enlazando con la antes referida OG. 16/01, para que una aeronave de la Guardia Civil pudiera tener la consideración militar debería ser mandada por un miembro de la Guardia Civil u otro militar integrado en el SAER, el cual no necesitaría ser comisionado expresamente, o bien por un militar -Guardia Civil o no- que previamente hubiera sido comisionado de manera expresa.

Todo ello determina que, además, el militar que mandase la aeronave tendrá la consideración de Comandante de aeronave en el sentido contenido en el título IV del tratado Primero de las Reales

Ordenanzas del Ejército del Aire (Real Decreto 494/1984 de 22 de febrero). De esta manera, el artículo 110 de estas Ordenanzas establece: *«Será comandante de Aeronave el piloto expresamente designado para ejercer el mando de la misma. Se nombrará por el mando que en cada caso corresponda y deberá poseer las calificaciones técnicas y específicas para cumplimiento de la misión»*.

Igualmente, quien ostente la consideración de Comandante de Aeronave, se verá sometido a un especial régimen de tipicidad penal y de punibilidad establecido en los Capítulos Primero y Segundo del título VII del Libro II del Código Penal Militar (artículos 165 a 173).

De esta amplia regulación deben ser destacados tres elementos comunes:

- Que quien mande la aeronave debe tener la consideración de militar.
- Que dicho militar debe poseer la titulación y cualificación técnica necesaria para pilotar la aeronave de que se trate.
- Que, por añadidura, debe haber sido designado expresamente para ejercer el mando, ya sea mediante comisión específica al objeto o por su integración en la unidad de la que dependa la aeronave.

Estos tres elementos, por tanto, motivarán no sólo que la aeronave se considere militar, sino que serán la condición necesaria para la aplicación del articulado penal ya visto o del disciplinario que pudiera corresponder al incumplimiento de los mandatos de las Reales Ordenanzas del Ejército del Aire (cuya observancia se garantiza en el artículo 1 de la Ley Orgánica de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil). De la misma manera tales elementos no excluyen la posibilidad de que pudiera mandar una aeronave de la Guardia Civil cualquier otro militar que no ostente la condición de Guardia Civil conforme al artículo 2 de la Ley 42/99 de 25 de noviembre de Régimen de Personal del Cuerpo de la Guardia Civil, lo que, a nuestro juicio, constituye un marco legal suficiente que permitiría en un futuro, por ejemplo, que personal del Ejército del Aire integrase las previstas unidades de aeronaves de ala fija, mediante el desarrollo y quizás alguna modificación de determinadas disposiciones de la Orden General 16/2001, o que personal procedente de las FAMET, Armada o Ejército del Aire fuera integrado o destinado al SAER o comisionado para tripular aeronaves de la Guardia Civil.

Con independencia del referido artículo 14 de la LNA, superado por la realidad actual, la legislación aeronáutica internacional adolece de una norma positiva que establezca claramente cual es el concepto jurídico de la aeronave militar. No ocurre así, sin embargo, respecto del derecho marítimo: la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de Montego Bay de 10 de diciembre de 1982, ratificada por el Reino de España mediante instrumento de 20 de diciembre de 1996 (BOE de 14-2-97) establece en su artículo 29: *«Para los efectos de esta Convención, se entiende por buque de guerra todo buque perteneciente a las fuerzas armadas de un Estado que lleve los signos exteriores distintivos de los buques de guerra de su nacionalidad, que se encuentre bajo el mando de un oficial debidamente designado por el gobierno de ese Estado cuyo nombre aparezca en el correspondiente escalafón de oficiales o su equivalente, y cuya dotación esté sometida a la disciplina de las fuerzas armadas regulares»*, definición que, en principio, excluiría a las embarcaciones del Servicio Marítimo de la Guardia Civil de la consideración de buque de guerra.

No obstante, las normas antes reproducidas nos dan idea de otros criterios que contribuyen a la consideración militar de dichas aeronaves: que las mismas portan los signos exteriores o distintivos propios de las aeronaves militares españolas, que se encuentran registradas en el correspondiente Registro de aeronaves militares y que ostentan matrícula militar

PROTECCIÓN PENAL A LAS AERONAVES DE LA GUARDIA CIVIL.

Como ya vimos en el planteamiento de este trabajo, la Sentencia de la Sala V de 24 de Septiembre de 2001, junto con el análisis de la condición militar de las aeronaves de la Guardia Civil, venía a distinguir en su Fundamento de Derecho cuarto la protección penal a dispensar a tales aparatos frente a las acciones u omisiones que le fueran contrarias. De esta manera establece dicha Sentencia: *«Cuando con un medio material asignado a la Guardia Civil se haya comenzado la realización de un servicio no militar, la protección legal no se dispensará, pese al carácter permanente de la naturaleza militar del bien, aplicando el Código Penal Militar, sino la ley común que lo regule. Durante el tiempo de la realización de un servicio de esta clase, los efectos propios de la condición militar del medio material quedarán suspendidos, produciendo los suyos el servicio no militar de que se trate»*.

Este párrafo deja abierta numerosas cuestiones que intentaremos ir analizando, aunque en principio conviene señalar las principales: al hablar de un medio material asignado a la Guardia Civil) se está refiriendo la sentencia a las aeronaves o a cualquier otro medio tales como embarcaciones, vehículos de dos o cuatro ruedas o incluso semovientes -como en el caso del Escuadrón de Caballería-?) Qué debe entenderse a tales

efectos como servicio no militar?) Qué protección cabe si no se ha comenzado la realización del servicio alguno?. Igualmente se plantean cuestiones respecto a la ley común que resultaría de aplicación, el órgano judicial que la aplicaría y la ley procesal por la que pudiera regirse, si estamos ante una novedosa figura jurídica consistente en la suspensión de los efectos propios de una Ley en función de condiciones no predeterminadas por otra sino del arbitrio de las circunstancias y, por último, cuáles son las misiones, acciones o servicios que puedan considerarse militares cuando un helicóptero de la Guardia Civil emprende el vuelo.

Debe tenerse en consideración, además, que en todas estas cuestiones que se plantean entra en juego una variada normativa que comprende desde Leyes Orgánicas de carácter material, leyes ordinarias de carácter adjetivo hasta complejos reglamentos técnicos referentes a la navegación aérea o a la seguridad en vuelo.

Entraremos, en primer lugar, a analizar esta profusa normativa enunciando la legislación que pudiera resultar de aplicación a los efectos de proporcionar protección penal a la aeronave de la Guardia Civil frente a una acción y omisión que le resulte contraria.

No cabe duda de que el primer cuerpo legislativo enunciado por la sentencia es el Código Penal Militar. Como ya se adelantó al hablar del militar que debería mandar una aeronave de la Guardia Civil, el Código Castrense regula en su Libro II los Delitos contra los deberes del servicio relacionados con la navegación en su título VII, el cual se encuentra dividido en cuatro capítulos referentes a la integridad de la aeronave, a los deberes del Comandante de la misma, a los deberes del servicio a bordo o de ayudas a la navegación y una disposición común relativa a las tripulaciones de aeronaves no convoyadas bajo escolta o dirección militar, comprendiendo los artículos 161 a 179, teniendo como nota común el de la personalidad del autor de los tipos delictivos descritos. Es decir, la protección penal que el Código Penal Militar otorga a la aeronave de la Guardia Civil dependerá, con la única excepción del artículo 179, de que los hechos aquí regulados sean cometidos por un militar que actúe en tal condición o como Comandante, Oficial de Guardia, Oficial o miembro de la tripulación.

Por otro lado existen a lo largo de todo el articulado del Código Penal Militar alusiones, definiciones y tipos penales, que tienden a otorgar una especial protección a la aeronave, bien porque se trate de agresiones directas contra la misma o -la destrucción o sabotaje de aeronaves militares, artículos 57 y 58-, por su evidente relación con los servicios que se prestan a bordo -artículos 123, 130, 137, 157.2, o por tratarse de delitos que, aunque por su origen y naturaleza no sean aeronáuticos, son considerados y tratados desde esta especial perspectiva en cuanto adicionalmente puedan implicar una situación peligrosa para la seguridad de la aeronave o porque, de alguna forma aparezcan relacionados con la navegación aérea y el servicio (artículos 91, 123, 157.2, 149, 150, 151, 160...) valorándose la aeronave como medio o espacio en el que o contra el que ocasionalmente se pueden cometer los delitos descritos mas que como elemento esencial que califica al delito principal.

Pero, además de todo ello, debe tenerse en consideración que el artículo 16 del Código Penal Militar al definir los actos de servicio de armas establece en su último inciso: ***Asimismo, tendrán esta consideración los actos relacionados de forma directa con la navegación de buques de guerra o el vuelo de aeronaves militares***, razón por la cual la protección penal supondría un plus consistente en la elevación del castigo como consecuencia lógica de ser mas grave el quebrantamiento de la disciplina en los actos de mas acentuado carácter militar.

Continuando con la legislación aplicable a las acciones u omisiones contrarias a la aeronave debe hacerse referencia a la Ley común que sería de aplicación para la protección penal de la misma. El Código Penal ordinario (Ley Orgánica 10/1995 de 23 de noviembre) establece dos artículos básicos a estos efectos: el 265 y el 266. De esta manera el artículo 265 prevé como tipo *del que destruyere, dañare de modo grave, o inutilizare para el servicio, aun de forma temporal (...) Aeronaves militares (...) u otros medios o recursos afectados al servicio de las Fuerzas Armadas o de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad* y el artículo 266 *del que cometa los hechos descritos en el artículo anterior, mediante incendio o cualquier otro medio capaz de causar graves estragos o que pongan en peligro la vida o integridad de las personas*.

Varias son las diferencias que pueden ser observadas respecto de los artículos antes examinados del Código Penal Militar:

- En primer lugar, los artículos 265 y 266 se encuentran ubicados en el Capítulo correspondiente a los daños dentro del título que regula los delitos contra el patrimonio y contra el orden socioeconómico, lo que viene a indicar que el bien jurídico protegido no será la navegación aérea militar o la adscripción de los medios o recursos descritos a la Defensa Nacional, o a la Seguridad del estado, sino únicamente los medios en sí mismos como integrantes del patrimonio público y objeto de una

especial protección, quizás, porque habitualmente son de un valor económico muy elevado.

- Que los delitos aquí descritos pueden ser cometidos por cualquier persona, sin necesidad de que ostente la condición de militar, ni tan siquiera la de funcionario público, lo que, llegado el caso podría hacer decaer la protección penal común, en favor de la otorgada por el Código Penal Militar o la Ley Penal y Procesal de la Navegación Aérea por un mero criterio de especialidad o especificidad en razón del sujeto activo si éste ostentase la condición militar, comandante de la aeronave, oficial de guardia o miembro de la tripulación.

- Que los tipos describen acciones, no omisiones, que sugieren una agresión externa a la aeronave y nunca una utilización indebida o negligente o contraria a las normas de navegación. Se trataría de tipos penales de resultado que no describen una, por así decirlo, *agresión interna* que pueden ser consideradas más probables, habida cuenta que las aeronaves por lo general se encuentran estacionadas en lugares donde la seguridad externa se suele encontrar garantizada.

- Que la punición en los delitos comunes, en términos generales, es sensiblemente inferior a los regulados por el Código Penal Militar.

La Ley 209/1964 de 24 de diciembre, Penal y Procesal de la Navegación Aérea, ha sido modificada por Ley 6/1972 de 26 de febrero, Ley Orgánica 1/1986 de 8 de enero y Ley Orgánica 10/1995 de 23 de noviembre (Disposición Derogatoria del Código Penal). Fue promulgada a partir de la Ley de Bases de 27 de diciembre de 1947. Debe ser complementada necesariamente con la Ley Orgánica 1/1986 de 8 de enero, de supresión de la Jurisdicción Penal Aeronáutica y adecuación de penas por infracciones aeronáuticas, por lo que la Ley de 1964 bien pudiera ser considerada únicamente Penal de la Navegación Aérea (dado que aquella derogó el Libro II *Disposiciones procesales* de ésta).

La Ley Penal y Procesal de la Navegación Aérea consta de 75 artículos divididos en tres títulos: *Disposiciones General*, *De los Delitos* y *De las Faltas*. Las Disposiciones Generales recogen un sistema de penas y medidas de seguridad que deberán ser actualizadas para adecuarse al Código Penal de 1.995 al que se realizan constantes remisiones, e incluso el artículo 12 dispone que *En todo lo no previsto especialmente en este Título se aplicarán como normas supletorias de sus disposiciones los preceptos del Libro I del Código Penal*. No se produce, sin embargo, remisión alguna al Código Penal Militar, lo que da una idea de la intención del Legislador de establecer dos sistemas penales paralelos, militar y no militar, que raramente puedan solaparse.

Por lo demás, la L.P.P.N.A regula un Capítulo para la salvaguarda de la aeronave: *Delitos contra la seguridad de la aeronave* (arts. 13 a 19), siendo numeroso los delitos *gemelos* a los regulados por el C.P.M., por lo que la fijación de criterios claros y objetivos será crucial a la hora de determinar la Ley aplicable al ilícito. En cualquier caso, y como ocurriera con el Código Penal común, estimamos que, por razón de punibilidad, es superior la protección penal otorgada por el C.P.M. a las aeronaves, sobre la prevista en la L.P.P.N.A.

Ya vimos que la L.P.P.N.A. debía ser complementada necesariamente con la Ley Orgánica 1/1.986 de 8 de enero, la cual establece en su artículo 1: *Se suprime la jurisdicción penal aeronáutica (...). Los Jueces y Tribunales de la Jurisdicción Ordinaria conocerán de los delitos y faltas tipificados en el Libro 1 de dicha Ley.*

En los delitos y faltas cometidos en vuelo, la competencia vendrá determinada por el lugar del primer aterrizaje de la aeronave en territorio nacional, sin perjuicio de lo que pueda corresponder a la Audiencia Nacional y a los Juzgados Centrales de Instrucción lo que a nuestro juicio supone, no sólo la supresión de cualquier tipo de competencia jurisdiccional que anteriormente hubiera podido corresponder a los órganos del Ejército del Aire a los que la Ley de 1.960 dotó de jurisdicción, sino también la adscripción expresa de tal función a los órganos judiciales ordinarios, por entenderse que la navegación aérea militar y los delitos contra las aeronaves militares se regirían por los preceptos correspondientes del C.P.M, Ley Orgánica de Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar y Ley Procesal Militar.

LAS MISIONES DE LAS AERONAVES DE LA GUARDIA CIVIL.

Resulta muy difícil enumerar las misiones a desarrollar por las aeronaves de la Guardia Civil, dadas las especiales características de los servicios que prestan. En un futuro, con la incorporación al Servicio Aéreo de medios de ala fija se podrá llegar a una aproximación a ello bastante cercana a la realidad; sin embargo, la versatilidad y maniobrabilidad de los helicópteros hasta ahora operados por dicho Servicio -los modelos MBH 5 (27 aparatos), MH 17 (8 aparatos) y muy recientemente un EC135- hacen que una vez comenzada la navegación tales helicópteros puedan prestar servicios de muy diversa índole.

Las inscripciones de matrícula y los certificados militares de aeronavegabilidad de estos aparatos fijan lacónicamente como función o empleo de los mismos *vigilancia/ transporte / policial*, lo que, evidentemente,

no describe sino muy por encima sus funciones, pero, a nuestro juicio, demuestra que incluso funciones tan claramente desafectas a la Defensa Nacional como las policiales o las aduaneras puedan ser incorporadas a los documentos que dotan de naturaleza militar a la matrícula de los mismos.

Es evidente que las funciones antes apuntadas u otras como el tráfico por carretera escapan a las funciones tradicionalmente consideradas militares que pudieran desarrollar, por ejemplo, las aeronaves de la Armada. Sin embargo, ello no impide que, eventualmente, estos últimos aparatos puedan realizar salvamentos, control de pesca o apoyo a misiones puramente policiales como asalto de embarcaciones sospechosas de tráfico de drogas, sin que durante tales servicios pierdan su condición militar.

En el marco que se ha descrito, en el que pueden llegar a confundirse misiones militares y no militares, debe entenderse los documentos normativos que establecen en la actualidad las funciones de las aeronaves de la Guardia Civil: la **Carta operacional n.º 2 entre el Estado mayor del Ejército del Aire, la Dirección General de Aviación Civil, y la Dirección General de la Guardia Civil** de 24 de Abril de 1.998, y la **“ Carta operacional n.º3”** de 30 de Septiembre de 2003. Estos documentos, cuyo propósito es establecer los procedimientos especiales y conceder determinadas facilidades aeronáuticas a los helicópteros de la Dirección General de la Guardia Civil que les permita el mejor cumplimiento de sus misiones entendidas como OPERACIONES ESPECIALES, definen las mismas como *“Las efectuadas por helicópteros de Estado en misiones tácticas (militares, policía y aduana), los de búsqueda y salvamento en misiones propias de su servicio, los de transporte sanitario de urgencia y evacuaciones y los servicios contraincendios”*, en transcripción del art 5.1.2) del Reglamento de Circulación Aérea, enumerando la carta n.º2 en su punto 4.2 las Operaciones que como especiales pueden realizar los helicópteros de la Guardia Civil:

- Cobertura de fronteras.
- Vigilancia de costas y mar territorial.
- Alteraciones de Orden Público.
- Escoltas personalizadas y convoyes.
- Salvamentos y servicios humanitarios.
- Protección de la Naturaleza.
- Incendios forestales.
- Control de tráfico.
- Reconocimientos, cercos y batidas.
- Antiterroristas.
- Fiscales, contrabando y antidrogas.

Así como aquellas otras misiones encomendadas a la Guardia Civil como Cuerpo de seguridad del Estado de naturaleza militar que impone que éstas quedan encuadradas dentro de las Operaciones Especiales definidas anteriormente, listado resumido en la Carta Operacional n.º 3 como *“aquellas misiones tácticas cuya urgencia, discreción o desarrollo impidan el estricto cumplimiento del R.C.A.”*, quedando, por tanto, tales misiones fuera del régimen “normal” de la circulación aérea, con la única excepción de los simulacros o entrenamientos (art.4.2).

De todo ello puede considerarse que las misiones estrictamente militares u ordenadas por el Gobierno como desarrollo de las funciones de Defensa Nacional de la Guardia Civil realizadas por las aeronaves del Instituto quedan encuadradas dentro de las habituales realizadas por tales medios aéreos, así como que todas ellas -militares, puramente policiales o de índole humanitario- quedan igualmente encuadradas en una supracategoría denominada **Operaciones Especiales** a las que no es de estricta aplicación el Reglamento de Circulación aplicado a aeronaves civiles o del Estado no militares.

Por tanto, todo ello invalidaría, a nuestro juicio y desde el punto de vista de las funciones, el criterio de la Sala V de cambiar la protección penal de una aeronave de la Guardia Civil por razón de la misión que desarrolle, por cuanto, como hemos visto, todas las misiones resultan englobadas en una única categoría en la que no cabría realizarse distinción alguna.

CONCLUSIONES.

De lo visto hasta el momento es posible extraer una serie de conclusiones:

- Parece despejada la duda planteada por el Tribunal Supremo en cuanto a la naturaleza militar de las Aeronaves de la Guardia Civil. Dichos medios aéreos pueden ser considerados como militares a todos los efectos, a diferencia de otro tipo de medios o recursos del Instituto, aunque su provisión sea realizada con cargo a los fondos o presupuestos del Ministerio del Interior. Sólo en casos excepcionales en que puedan ser tripuladas o mandadas por personal no militar podrán perder dicha consideración.

Y ello porque se dan en tales aparatos una serie de condiciones o requisitos de carácter objetivo que avalan dicha consideración: Son tripuladas y mandadas por militares designados al efecto, se encuentran

registradas en el Registro de aeronaves militares, ostentan distintivos o marcas externas militares, así como matrícula militar y, por último, realizan misiones entre las que se encuentran las de carácter militar siendo susceptibles de realizar misiones de defensa nacional.

- No resulta nada fácil establecer a priori en qué momento una aeronave de la Guardia Civil pierde la protección penal dispensada por el Código Penal Militar pasando a obtenerla del Código Penal Común o de la Ley Penal y Procesal de la Navegación aérea, o, en palabras del Tribunal Supremo en qué momento quedarán suspendidos los efectos propios de su condición militar, dado el cambiante carácter de las funciones que pueden desarrollar y que, por la propia idiosincrasia de tales servicios, las funciones son susceptibles de variar en vuelo en varias ocasiones.

- No existe, a nuestro juicio, mecanismo legal alguno que permita suspender temporalmente los efectos propios de la condición militar de una aeronave en función de la misión realizada por ésta en cada momento por lo que el criterio que establece el Tribunal Supremo en su sentencia de 24-09-01 resulta, cuando menos, poco práctico, por cuanto aparece absolutamente imposible el decaimiento de los efectos de la naturaleza militar de una aeronave y de su protección penal establecida en el Código Penal Militar sin que tal previsión aparezca en el mismo y, al menos, una Ley Procesal prevea las circunstancias en que ello pudiera suceder, e impida que tal suspensión quede al arbitrio de las circunstancias que en cada instante pudieran presentarse.

- La protección otorgada por el Código Penal Militar y por el Código Penal Común no son excluyentes entre sí, como parece concebirse en la referida sentencia, sino complementarias y dependerán de que se trate de una agresión externa a la aeronave o de una acción u omisión cometida con motivo de su utilización o no utilización, así como de la personalidad del sujeto activo. La mayoría de los delitos que, por lo general, se darán relacionados con una aeronave de la Guardia Civil, quedarán encuadrados en el Código Penal Militar habida cuenta de la circunstancia de que, como ya se apuntó, en condiciones normales tales medios aéreos se estacionan en lugares cuya seguridad externa suele estar garantizada. De hecho cuantos procedimientos penales se han incoado hasta la fecha con relación a los medios aéreos del Instituto lo han sido por su vinculación a un tipo penal militar cuyos sujetos activos ostentaban la condición de militar perteneciente al Cuerpo de la Guardia Civil y relativos a la utilización de tales aeronaves, habiendo quedado sometidos a la competencia de los órganos jurisdiccionales militares.

- La protección penal otorgada por el Código Penal Militar y la Ley Penal y Procesal de la Navegación Aérea resulta no complementaria sino paralela y difícilmente entraría en conflicto, pudiéndose en tal caso solventar mediante el criterio de la gravedad de la pena, normalmente a favor de la aplicación del Código Castrense.

- En vista de ello resulta supérfluo que, como establece la Sentencia de 24-09-01, se prevea una novedosa figura jurídica de suspensión temporal de los efectos propios de la condición militar de un medio material de la Guardia Civil por razón del tipo de servicio que realice en cada instante, por cuanto, según nuestra opinión, tales efectos propios de la condición militar se producirán en todo momento, aplicándose la Ley común sin conflicto con la Ley militar por razón, no de la naturaleza del servicio, sino de la acción u omisión y de la personalidad del sujeto activo.

- No obstante lo anterior, y a los efectos de dotar de seguridad jurídica a quien ejerce el mando o tripula una aeronave de la Guardia Civil, resultaría conveniente complementar la actual normativa mediante el establecimiento por norma específica del estatus de tal personal y de las misiones que pueda llevar a cabo, desarrollando los puntos segundo y cuarto de la Orden General 16/2001, especificando claramente qué misiones habrá de extraerse del ámbito militar e insertándose en su punto sexto la previsión de que personal militar no perteneciente a la Guardia Civil pueda mandar o tripular los medios aéreos del Instituto.

E-LEARNING.¹

1. INTRODUCCIÓN.

“...Puedo tener acceso a la Biblioteca de Alejandría desde una remota aldea de la Amazonía. No tengo que construirla de nuevo allí y llenarla de volúmenes, me basta con un ordenador y un módem”.²

Esta simple afirmación nos da una idea del potencial de las nuevas **tecnologías de la información y de las telecomunicaciones** (en adelante TIC).

Las TIC han superado una primera fase en la que ejercían su influencia, casi exclusivamente, en el ámbito económico o empresarial, para desembocar con gran fuerza en el ámbito social, reduciendo las diferencias sociales para contribuir a un mayor bienestar, hasta el punto que se puede decir que se ha creado un nuevo espacio social; que estamos en la *Sociedad de la Información* (SI).

La propia Organización de Naciones Unidas, en la **Declaración del Milenio**³ advierte sobre las ventajas de estos nuevos modelos de relación, que aportan evidentes beneficios, pero que si son aprovechadas de forma desigual pueden acrecentar las diferencias en el mundo. Señalaba que, para reducir la pobreza extrema a la mitad en todas las partes del mundo antes del año 2015, había que actuar, entre otros sectores, en el de puentes digitales; entendiendo que es prioritario maximizar el acceso de los pueblos en desarrollo a las nuevas redes de información.

El reto de utilizar acertadamente las TIC para el desarrollo económico y social, puede suponer que los países en vías de desarrollo se salten o aceleren las primeras fases del mismo.

El vertiginoso cambio en el campo de las TIC nos impone el reto de aprovechar esta oportunidad. Nuestra actitud ante la Sociedad de la Información hará que contemos con una fortaleza más en nuestro haber o que arrastremos una debilidad, quizás insoslayable en el futuro.

En el presente análisis pretendemos hacer un recorrido a través de la SI, de cómo se está potenciando a nivel mundial, europeo y español, y tratar más en detalle las posibilidades de las TIC en el ámbito educativo, lo que se conoce como aprendizaje electrónico o e-learning.

2. LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN.

Entendemos por **Sociedad de la Información** “*un estadio de desarrollo social caracterizado por la capacidad de sus miembros (ciudadanos, empresas y*

Administraciones Públicas) para obtener, compartir y procesar cualquier información por medios telemáticos instantáneamente, desde cualquier lugar y en la forma que se prefiera”⁴.

Sin embargo, no hay coincidencia absoluta a la hora de definir SI, y hay quien considera que deberíamos hablar de la **Sociedad del Conocimiento**, por considerarse un concepto más avanzado; o, como suele usarse en las políticas europeas, “**economía del conocimiento**”.

Además, actualmente identificamos el concepto SI con Internet, comunicaciones de banda ancha, telefonía móvil, televisión digital, etc.; aunque, realmente, hace diez años, cuando no estaba tan extendido el uso de Internet, sí existían los ordenadores, el teléfono y la radio, y no sentíamos encontrarnos en la Sociedad de la Información.

Existen otros conceptos relacionados con la SI que conviene tratar: la brecha digital, e-learning, e-inclusión, etc.

El término “**brecha digital**” se emplea para expresar que entre países, y entre grupos de personas dentro de cada país, existe una amplia disparidad entre aquellos que tienen acceso real a las TIC y aquellos que no lo tienen⁵.

Existen unos indicadores básicos que dan una idea de la implantación de las TIC en cada sociedad:

Indicadores básicos TIC (2001) – Diferencias entre países

	Usuarios Internet/10.000h ab	Host/ 10.000 hab.	PC's/100 hab	Líneas tfno./ 100 hab.
Islandia	6794.43	1904.81	41.81	148.41
Noruega	5962.90	673.82	50.8	154.57
Dinamarca	5403.39	1045.38	43.15	145.51
Suecia	5162.74	825.14	56.12	152.94
EEUU	5014.91	3728.74	62.5	111.79
España	1827.45	133.24	16.82	108.64
Tayikistán	5.15	0.48	--	3.62
Etiopía	3.82	0.01	0.11	0.48
Congo	3.21	0.14	0.39	5.53
Myanmar	2.07	--	0.11	0.64
D.R. Congo	1.14	0.02	--	0.32

Fuente: ITU, 2002.

Indicadores básicos TIC (2001) - Continentes

	Usuarios Internet/10.000h ab	Host/ 10.000 hab.	PC's/100 hab	Líneas tfno./ 100 hab.
Oceanía	2720.49	876.38	39.39	83.5
América	2181.85	1340.96	26.91	62.06
Europa	1840.02	191.43	19.32	84.37
Media mundial	826.1	232.59	8.51	32.96
Asia	434.12	29.23	3.33	20.37
África	85.09	3.45	1.06	5.84

Fuente: ITU, 2002.

Nº de países conectados a Internet

AÑOS	1988	89	90	91	93	95	97	99	01	03
	8	17	20	31	55	115	183	202	208	209

Fuente: ITU 2003.⁶

En cuanto a la facilidad para el **acceso digital**⁷ (índice de acceso digital, IAD) se distinguen cuatro grados, entre los se encuentran algunos de los siguientes países⁸:

- Acceso más fácil (IAD de 0.85 a 0.70): Suecia, Dinamarca, Islandia, Corea, Países Bajos, Finlandia, Canadá, EEUU, Reino Unido, Suiza, etc.
- Acceso fácil (IAD de 0.70 a 0.50): Irlanda, Chipre, Estonia, **España**, Malta, Grecia, Portugal, Hungría, Bahamas, Polonia, Malasia, Lituania, Uruguay, Argentina, etc.
- Acceso medio (IAD de 0.50 a 0.30): Líbano, Rumania, Turquía, Venezuela, Colombia, Perú, China, etc.
- Acceso difícil (IAD < 0.30): Zimbabwe, Honduras, China, Pakistán, Congo, Camerún, Etiopía, Chad, Malí, Níger.

El **e-learning o aprendizaje electrónico** implica que en el proceso de aprendizaje se hace una mayor o menor uso de las TIC, pero estando conectado a Internet o a alguna red de comunicaciones en algún momento del proceso.

*Las plataformas de e-learning brindan una flexibilidad espacial, temporal, de número de participantes, de nivel de conocimientos de partida, de formatos de los contenidos, de intensidad tutorial y trabajo grupal..., que permiten complementar y, en ocasiones, sustituir los esquemas tradicionales de formación presencial. Las TIC pueden romper los paradigmas del aprendizaje tradicional*⁹.

La formación así impartida se desarrolla bajo un “*No-espacio tradicional de formación, no hay aula, y bajo un No-tiempo, no hay un horario establecido de formación*”¹⁰. Es la enseñanza a distancia tradicional, también conocida como autoformación tutorizada, pero utilizando las TIC. La tutorización del alumnado por correo electrónico mejora la relación tutor-estudiante

Por otra parte, conviene distinguir dos conceptos que suelen confundirse: el aprendizaje electrónico y la formación básica en TIC. Ésta última es la que posibilita el conocimiento de las herramientas propias de la SI y abre, por tanto, la posibilidad de acceder a uno de los servicios más importantes de dicha sociedad, el aprendizaje electrónico; pero también a otros como son la administración electrónica o el correo electrónico. Para que realmente estemos ante e-learning no basta con un ordenador conectado a Internet, es necesario además contar con formación previa y software educativo.

Como posibilidad de las TIC en esta SI, aparece la **e-inclusión**¹¹, es decir, la formación de aquellos colectivos a los que no se puede llegar desde un centro de formación o desde un centro de trabajo, por que ya acabaron esos ciclos o porque nunca estuvieron incluidos en los mismos.

Relacionado con el anterior surge otro concepto, el “**life long learning**”, o aprendizaje o formación a lo largo de la vida, lo que resulta muy facilitado a través del aprendizaje electrónico.

3. LA CUMBRE MUNDIAL SOBRE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN.

*“ Nosotros, representantes de los pueblos del mundo ... declaramos nuestro deseo y compromiso comunes de construir una sociedad de la información centrada en la persona. Incluyente y orientada al desarrollo en la que todos puedan crear, acceder, utilizar y compartir la información y el conocimiento, para hacer que las personas, las comunidades y los pueblos puedan desarrollar su pleno potencial en la promoción de su desarrollo sostenible y mejorar la calidad de sus vidas, premisa de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas”*¹² .

Este párrafo sintetiza el proyecto de declaración de principios de la próxima **Cumbre mundial sobre la sociedad de la información (Ginebra 2003 – Túnez 2005)**. El pasado 21-12-2001, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó una Resolución¹³ que refrenda la organización de dicha cumbre y cuya preparación corre a cargo de la Unión Internacional de Comunicaciones.

Esta cumbre proporcionará la oportunidad de obtener una mayor comprensión de esta revolución tecnológica y de sus repercusiones sobre la comunidad internacional. Entre los principales objetivos de la cumbre destaca el de superar la brecha digital y lograr la implantación de la SI a nivel mundial.

Ya hemos citado que en la Declaración del Milenio se consideraba prioritario el establecimiento de puentes digitales, como medio para avanzar en los países en desarrollo. Para impulsar esta iniciativa, dentro de la Organización de Naciones Unidas, existe un **Servicio de Tecnología de la Información y la Comunicación en Naciones Unidas** (UNITeS). Paralelamente, existen proyectos para fomento de las TIC, mediante el **voluntariado online** (Netaid.org).

En la **Declaración de Bucarest**¹⁴, fruto de la conferencia europea preparatoria de la Cumbre mundial, se determinaba que es necesario fomentar una SI para todos, donde todas las personas, sin distinción de ningún tipo, ejerciten su derecho a la libertad de expresión, incluyendo la libertad de defender opiniones sin impedimentos, y su derecho a buscar, recibir y transferir información e ideas, a través de cualquier medio y sin ningún tipo de fronteras.

4. E-LEARNING EN EUROPA.

Las primeras actividades de investigación y desarrollo de las TIC en Europa se realizaron dentro del **Programa ESPRIT**, al que siguieron en 1986 los programas de aplicaciones telemáticas especializadas y el **Programa RACE**.

En el Libro Blanco publicado por la Comisión Europea en 1993, sobre "Crecimiento, competitividad y empleo" ya se destacaba la importancia fundamental de la SI para el crecimiento económico, la competitividad, la creación de empleo y una mejor calidad de vida para todos en el futuro. Como consecuencia de esto, en 1994, se adoptó en la Unión Europea el primer plan de acción sobre la SI: "**Europa en marcha hacia la Sociedad de la Información**".

El Consejo Europeo de Lisboa de 2000 estableció como objetivo estratégico para Europa la creación de una economía competitiva y dinámica, basada en la innovación y en el conocimiento como principales fuentes de riqueza de las naciones. Con esta idea se aprobó la **iniciativa eEurope** con la finalidad de acelerar el desarrollo de la SI en Europa.

Esta iniciativa fue reforzada en las conclusiones del Consejo Europeo de Barcelona de marzo de 2002, que proponía a los Estados miembros que a finales de 2003 hubiera un ordenador personal conectado a Internet por cada quince alumnos.

Siguiendo las palabras del Presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, "*La iniciativa **eEurope** constituye un mapa de modernización de nuestra economía. Al mismo tiempo, su componente **eLearning** ofrece a todos los ciudadanos y, en particular, a los jóvenes, las cualificaciones y las herramientas que necesitan a fin de obtener el éxito en la nueva economía del conocimiento*".

Los objetivos eEurope 2002 eran: mejorar el entorno legislativo, apoyar nuevas infraestructuras y servicios en toda Europa y aplicar el método abierto de coordinación y evaluación comparativa (benchmarking), para asegurar la puesta en práctica correcta de las acciones previstas.

Entre las diez áreas prioritarias de la iniciativa destacan:

- *Educación*: para introducir Internet y los instrumentos multimedia en las escuelas y adaptar la enseñanza a la era digital.
- *Acceso a Internet*: para mejorar las infraestructuras y reducir las tarifas de acceso.
- *Redes de investigación*: para conseguir para dichas redes un acceso acelerado a Internet y facilitar la cooperación en el trabajo y el aprendizaje.

Por el momento, los principales logros son haber conseguido duplicar la penetración y acceso a Internet en los hogares europeos y el descenso general en las tarifas de la Red.

La segunda fase el plan, denominada **eEurope2005**, pretende mejorar en:

- Servicios públicos online: administración (e-government), formación electrónica (e-learning services) y sanidad electrónica (e-health services).
- Comercio electrónico.
- Disponibilidad total de banda ancha.
- Infraestructura segura de información.

Entre las acciones que desarrollan la iniciativa eEurope destacan¹⁵:

1. **Programa eLearning**: vigente de 2004 a 2006.
2. **Campus virtuales para todos los estudiantes**: antes de finales de 2005, los Estados miembros deben garantizar que todas las universidades ofrezcan a los estudiantes e investigadores un acceso en línea para maximizar la calidad y eficiencia de los procesos y actividades de aprendizaje.
3. **Recapacitación para la sociedad del conocimiento**: engloba las acciones encaminadas a dotar a los adultos de la capacitación que exige la sociedad del conocimiento, para mejorar sus posibilidades de empleo y su calidad de vida en general.

El programa eLearning, de aprendizaje electrónico, está dotado con un presupuesto de 44 millones de euros. Se pretende que todas las personas relacionadas con la educación tengan acceso a equipos informáticos y multimedia, y acceso a Internet. También se pretende formar a los profesores para integrar estos instrumentos en su método educativo, además de desarrollar un contenido multimedia europeo de alta calidad. Finalmente, se persigue acelerar el enlace con sistemas de educación y formación en red.

5. E-LEARNING EN ESPAÑA.

En la década de los ochenta se produjeron las primeras experiencias aisladas y proyectos piloto que dieron lugar a diversos planes de integración de las tecnologías de la información y la comunicación en la enseñanza formal.

Los **proyectos Atenea y Mercurio** (1984-1985) supusieron los primeros pasos del Ministerio de Educación y Ciencia en el desarrollo de las TIC en la educación, mediante la dotación a los centros, la formación del profesorado y la realización de proyectos educativos.

En 1989 se creó el **Programa de Nuevas Tecnologías de la Información y de la Comunicación** (PNTIC) aplicadas a la educación.

En 1992 se implanta el **Programa Mentor**, de comunicación por Ibertex.

La **Aldea Digital** (1997-1999), alcanzó 1.250 localidades y 34.000 alumnos de 9 provincias.

En 1998 nació el programa **Aulas Hospitalarias**.

El **Proyecto Descartes** (1998) mejoró la enseñanza de matemáticas de forma interactiva.

En el año 2000 se creó el **Centro de Información y Comunicación Educativa** (CNICE), integrando el PNTIC y el CIDEAD

5.1. Centro de Información y Comunicación Educativa.

Actualmente, la formación del profesorado en TIC en nuestro país se canaliza a través de la *web Formación del Profesorado* que pertenece al *Centro de Información Y Comunicación Educativa*, y que está dirigido a cualquier nivel educativo.

La sociedad de la información y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación están generando un nuevo ámbito educativo, nuevos entornos educativos a través de las redes telemáticas.

5.2. El plan “INFO XXI” (2001-2003)

El Gobierno español adoptó una iniciativa estratégica para impulsar el desarrollo de la sociedad de la información en España, el **Plan de Acción de la iniciativa Info XXI**, coordinado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología.

Este Plan desarrolla los objetivos marcados en la iniciativa **“eEurope. Una Sociedad de la Información para todos.”** de la Unión Europea.

El plan, dotado con un presupuesto de 600.000 millones de pesetas, incluía un conjunto de 21 proyectos entre los que destacaban el DNI electrónico, el portal único de la Administración, el desarrollo de Internet en la enseñanza, la puesta en marcha de la Red Iris 2 para la investigación y la difusión de contenidos digitales.

Dentro del Plan Info XXI se recogen una serie de acciones recogidas bajo la denominación **“Internet en la escuela”**, que tienen la finalidad de introducir la sociedad de la información en el ámbito educativo.

Las actuaciones comprendidas en el programa “Internet en la escuela” son las siguientes:

- **Conectividad:** conexión a Internet de banda ancha tanto en escuelas rurales como urbana y redes de área local en los centros.

- **Bienes y servicios:** equipar a los centros con redes inalámbricas, gestión remota y servidores centralizados.
- **Software educativo:** herramientas para facilitar el desarrollo de contenidos, aplicaciones para la creación de páginas web escolares, servicios interactivos, como tutorías on-line, aulas telemáticas, comunicación entre padres o tutores, etc.
- **Contenidos educativos:** diseño de contenidos educativos para apoyo de la enseñanza desde Educación Infantil a Bachillerato, publicación y diseño de los mismos y creación de herramientas configurables por los profesores.

Sin embargo, en febrero de 2002, un informe elaborado por un grupo de trabajo formado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología, el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial, el Observatorio de Prospectiva Tecnológica Industrial y el Instituto Catalán de Tecnología, afirmaba en sus conclusiones que el Plan Info XXI era insuficiente, sobre todo en el ámbito pyme y comercio electrónico.

Ante esta situación, el Ministerio de Ciencia y Tecnología encargó a una comisión de expertos la elaboración de un informe para detectar las barreras que frenan el desarrollo de la S.I. en España.

5.3. La comisión Soto.

El Consejo de Ministros creó el 27 de noviembre de 2002 la **Comisión Especial de Estudio para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en España** (CDSI) ¹⁶.

El día 1 de abril de 2003, el Ministro de Ciencia y Tecnología presentaba el informe “*Aprovechar la oportunidad de la Sociedad de la Información en España*”, elaborado por la comisión.

Además del trabajo de los 10 expertos, la comisión contó con más de 5.000 aportaciones de ciudadanos y empresas, y ha analizado la situación de la S.I. en España, comparándola con la de otros países, detectando potencialidades y llevando a cabo propuestas.

El informe¹⁷ propone “*dar un golpe de timón en la gestión del desarrollo de la Sociedad de la Información*”, e insta a la Administración a definir un nuevo Plan General, dotado de suficiente liderazgo político, que cuente con la organización y los medios necesarios y que se comunique ampliamente. Propone, igualmente, abordar seis temas considerados prioritarios:

- Potenciar decididamente la formación.
- Reforzar la apuesta por la administración electrónica.
- Equiparar el “mundo Internet” al “mundo físico”.
- Acelerar la entrada en Internet de los ciudadanos.
- Impulsar la integración de las TIC en las empresas.
- Contribuir en la integración social.

Es conveniente citar que se pretende potenciar la formación impregnando todo el sistema educativo del uso de las nuevas tecnologías. Según reza en el propio informe, “**es necesario pasar del aula de informática a la informática en el aula**”. Para ello sugieren mejorar la formación de los profesores, cambiar la asignación de los presupuestos a las universidades primando la transformación a la S.I. y, por último, impulsar un plan para formar a la población en cuestiones básicas relacionadas con las nuevas tecnologías.

5.4. El Plan *España.es* (2004-2005).

Como consecuencia de las propuestas de la CDSI, y para sustituir al Plan Info XXI, el 11 de julio de 2003 el Gobierno aprobó un nuevo plan para el impulso de la sociedad de la información, denominado ***España.es (2004-2005)***.

Las líneas rectoras del programa de actuaciones son las siguientes¹⁸:

1. Reforzar la oferta de contenidos y servicios que favorezcan la demanda.
2. Mejorar la accesibilidad (puntos de acceso público, y esfuerzo en formación y comunicación de las ventajas de la S. I.).
3. “Conectar” a la pequeña y mediana empresa, aumentando su relación de negocio a través de Internet.

El programa está articulado en seis áreas de actuación, dirigidas, por un lado a la población en general y, por otro, atacando segmentos concretos. Son las siguientes:

- a) ***Administración.es***: impulso definitivo a la Administración Electrónica que favorezca la plena integración de las nuevas TIC a la prestación de servicios públicos (DNI electrónico, cartas de servicios electrónicas, perfeccionamiento del Portal del ciudadano, facilitar el intercambio de información entre Administraciones Públicas, impulsar el Portal del Empleado Público, etc.).
- b) ***Educación.es***: mejora del sistema educativo mediante la integración de TIC como herramienta habitual en el proceso de enseñanza/aprendizaje:
 - i. Se pretende alcanzar acceso inalámbrico y un proyector en las 53.000 aulas de los 6.000 centros de secundaria y FP grado superior y medio españoles.
 - ii. Equipar con ordenador portátil a los 140.000 docentes de secundaria y FP, además de herramientas y contenidos de formación para los docentes;
 - iii. Creación del portal *educación.es* con contenidos y servicios específicos para la comunidad educativa (profesores, alumnos y padres).
 - iv. Llegar a una ratio de 12 alumnos por cada ordenador conectado a Internet.

- c) **Pyme.es:** pretende coordinar las actuaciones en tecnologías de la información en la pequeña y mediana empresa (pyme) de los distintos departamentos ministeriales.
- d) **Navega.es:** pretende facilitar el acceso de todos los ciudadanos a los servicios de la S.I., logrando la integración social y territorial de aquellos colectivos no integrados actualmente, mediante:
 - i. *Telecentros:* instalación de 2.000 nuevos centros de acceso público a Internet en áreas rurales, con conexiones de banda ancha, llegando a todos los municipios de entre 500 y 10.000 habitantes.
 - ii. *Formación e integración Digital:* creación de la Fundación navega.es para gestionar programas de formación, donde se creará un foro al que podrá sumarse la iniciativa privada.
- e) **Contenidos.es:** considerando que los contenidos son un elemento fundamental para dotar de utilidad a las redes de comunicaciones, el Estado, como responsable de ofrecer a la sociedad los contenidos de titularidad pública y promover un uso más seguro de Internet, impulsa dos iniciativas:
 - i. *Patrimonio.es:* es un programa de digitalización, difusión y explotación de elementos del Patrimonio histórico-artístico. Pretende conservar, catalogar y fomentar el turismo de calidad, y promover su uso por la comunidad científica, académica y escolar.
 - ii. *Seguridad.es:* tiene el objetivo de fomentar la seguridad y la confianza (eDNI, Firma Electrónica, y Centro de Alerta Antivirus).
- f) **Comunicación.es:** pretende asegurar el éxito del programa y cambiar la actitud de la sociedad frente a las TIC, por medio de una campaña que apoye las actuaciones y ayude a crear la necesaria conciencia social de los beneficios de la S.I.

6. E-LEARNING EN LA GUARDIA CIVIL.

El Cuerpo de la Guardia Civil no ha sido ajeno a esta revolución del conocimiento. El Cuerpo cuenta actualmente con una amplia infraestructura informática: unos 18.000 ordenadores personales, 11.000 de los cuales están conectados a una red propia, que une más de 2.300 Unidades; de ellos, 6.300 son usuarios de correo electrónico corporativo y unos 2.600 están conectados a Internet; existen, además, unas 2.300 redes de área local en la Dirección General, Zonas, Comandancias, Compañías y Puestos Principales.

Considerando que en el proyecto "*Internet en la escuela*" (Plan Info XXI) el 89% de los gastos de inversión son en infraestructura y el 11% restante en formación y contenidos educativos, podemos afirmar que tenemos gran parte del camino recorrido.

Si tenemos en cuenta las peculiares características del Cuerpo como son el número de unidades, una amplia plantilla, un despliegue disperso, la variedad de funciones asignadas, la necesidad de formación y actualización permanente, la necesidad de comunicaciones seguras, etc, podemos deducir que para el funcionamiento de la Guardia Civil en el siglo XXI las TIC son, más que aconsejables, imprescindibles.

Así, en el año 2002, se puso en marcha el ***Plan de Implantación de Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación en el Sistema de Enseñanza de la Guardia Civil*** (PINTICE 2002-2004).

El PINTICE pretende dotar a la Institución de las capacidades necesarias para desarrollar nuevas metodologías formativas y adaptar nuestro sistema educativo a la sociedad del conocimiento.

Entre los objetivos del programa están desarrollar un sistema de enseñanza asistida por ordenador, aplicable a los distintos tipos de enseñanza del Cuerpo; incrementar el nivel de conocimientos y el uso de los equipos y herramientas informáticas por parte de los alumnos de los centros docentes; e impulsar el autoaprendizaje de idiomas.

Este sistema es idóneo para aplicarlo a la formación continua y a la reducción de la fase presencial de los cursos de formación y perfeccionamiento.

Además de la formación del profesorado en TIC, una de las acciones clave del programa es la implantación de una plataforma de formación descentralizada basada en el uso de las TIC y en metodologías de enseñanza a distancia, que permitirá la gestión y administración de la formación y la generación y distribución de contenidos interactivos y multimedia¹⁹.

Una vez superadas las primeras fases de desarrollo del e-learning en la Guardia Civil, habrá que tener especial atención en la calidad de los contenidos educativos multimedia producidos y en su permanente actualización, sin olvidar la necesidad de implantación de acceso inalámbrico (tecnología Wireless) en todos los centros docentes y/o unidades, además de la conveniencia de dotar de pizarra digital (cañón proyector y ordenador portátil conectado a la red).

7. CONCLUSIONES.

Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación han revolucionado la sociedad, transformándola en la sociedad de la información o del conocimiento. Además de influir sobre las relaciones económicas o empresariales, han incidido en la relación social, creando un nuevo espacio social. Se ha producido, de este modo, un encuentro entre las perspectivas tecnológica y social.

Como consecuencia de lo anterior, han surgido nuevas posibilidades en cuanto a metodologías de la enseñanza-aprendizaje. Han aparecido nuevas formas de relación docente-alumno, nuevas formas en la organización de los centros educativos, flexibilización de espacio y horario, etc.

Ningún miembro de esta SI, ya se trate de individuos, instituciones o estados, puede ser ajeno al uso de las TIC.

Tampoco en el ámbito educativo se prescindirá de las TIC; más bien al contrario, se está transformando la metodología de la enseñanza.

Además del e-learning como sustituto o complemento parcial de la enseñanza tradicional, no debemos olvidar los nuevos conceptos de e-inclusión o life long learning.

Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación son de gran aplicación en la Guardia Civil y especialmente idóneas para mejorar el sistema de enseñanza, ya sea en formación, perfeccionamiento o actualización. Debemos aprovechar al máximo esta oportunidad para ser, como hasta ahora, una Institución eficaz al servicio de la sociedad.

PEDRO A. VARGAS CAMACHO
Comandante de la Guardia Civil
Academia de Oficiales

¹ Aprendizaje electrónico o aprendizaje virtual.

² ESTEFANÍA CHEREGUINI. Sociedad de la Información al servicio de los pueblos. Consejera Técnica de la Dirección General para el Desarrollo de la Sociedad de la Información. www.setsi.mcyt.es

³ Publicada por el Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas – DPI/2083/Rev. 1-03-2000.

⁴ De las “Recomendaciones de la Comisión Especial de Estudio para el Desarrollo de la sociedad de la Información. Madrid”. 1 de abril de 2003. Pág. 5.

⁵ La Sociedad de la Información en el siglo XXI: un requisito para el desarrollo. Buenas prácticas y lecciones aprendidas. www.mcyt.es.

⁶ Informe sobre el desarrollo mundial de las telecomunicaciones 2003.

⁷ Se mide mediante el *Índice de acceso digital* que considera el número de teléfonos fijo, el número de teléfonos móviles, por cada 100 habitantes, el conocimiento de los adultos, el precio de acceso a Internet, los abonados a la banda ancha por cada 100 habitantes y usuarios de Internet por cada 100 habitantes

⁸ Indicadores de acceso a la SI. ITU.2003.

⁹ ANA MORENO. Socia Directora de Enred Consultores. “La sociedad de la información, una puerta al aprendizaje”.

¹⁰ Web Formación del Profesorado del Centro de Información y Comunicación educativa (CNICE).

¹¹ La Sociedad de la Información en el siglo XXI: un requisito para el desarrollo. www.mcyt.es

¹² Del Proyecto de declaración de principios de la Cumbre Mundial sobre la sociedad de la información. Ginebra 2003 – Túnez 2005.

¹³ A/RES/56/183.

¹⁴ Declaración de Bucarest (The Bucarest Pan-European Conference in preparation of the world summit of the information society). 9-11-2002.

¹⁵ La Sociedad de la Información en el siglo XXI: un requisito para el desarrollo. Buenas prácticas y lecciones aprendidas. Europa y la Sociedad de la Información. www.mcyt.es.

¹⁶ Conocida como Comisión Soto, puesto que fue presidida por D. Juan Soto Serrano, Presidente de Honor de Hewlett Packard España y compuesta por otros nueve destacados representantes del ámbito profesional, tecnológico, empresarial y académico.

¹⁷ Recomendaciones de la Comisión Especial de Estudio para el Desarrollo de la sociedad de la Información. Madrid. 1 de abril de 2003.

¹⁸ www.mcyt.es/asp/ministerio_informa/prensa

¹⁹ Plan de Implantación de nuevas tecnologías de la información y comunicación en el sistema de enseñanza de la Guardia Civil (PINTICE 2002-2004). Punto 5. Programa de Objetivos.

BLANQUEO

Carlos ARANGUEZ SANCHEZ

El delito de blanqueo de capitales

Marcial Pons, Ediciones jurídicas y sociales, S.A. Madrid, 2000

437 páginas

La expresión "blanqueo de capitales" apareció hacia 1920 en Estados Unidos por alusión a las prácticas contables de Meyer Lansky, financiero de Al Capone.

La trata de seres humanos, el tráfico de estupefacientes, o el fraude fiscal, entre otras, son actividades de una delincuencia organizada de redes, bandas, mafias u organizaciones que operan a escala internacional.

El blanqueo de capitales de todas estas actividades y su estrecha conexión con la delincuencia organizada, nos permiten afirmar que el blanqueo de capitales se inserta en el contexto de modernas actividades delictivas, que justifica el creciente interés por su estudio y por la importante labor para luchar contra este fenómeno que se está llevando a cabo en Europa.

El autor, Profesor de Derecho Penal de la Universidad de Granada, nos presenta la siguiente monografía, desde un análisis criminológico, iniciando la misma con unas precisiones terminológicas, conceptuales y de distintos modelos de estudio del blanqueo, para seguidamente iniciar el estudio de diferentes procedimientos empleados para el blanqueo.

En los capítulos siguientes se estudia el bien jurídico protegido en el blanqueo, en consideración de delito uniofensivo o pluriofensivo, así como el tipo delictivo y sus formas agravadas, para finalizar con la problemática concursal.

José Villena Romera

Juan Carlos FERRE OLIVE, Enzo MUSCO, Barbara KUNICKA-MICHALSKA, Jorge ALMEIDA CABRAL y otros

Cooperación policial y judicial en materia de delitos financieros, fraude y corrupción
Ediciones Universidad de Salamanca, 2003

452 páginas

UNO de los objetivos del Programa Grotius II - Penal de la Comisión Europea fue el estudio de los diferentes aspectos de la cooperación policial y judicial en materia de delitos financieros, fraude y corrupción.

El presente texto contiene las ponencias del encuentro celebrado en Varsovia los días 13 y 14 de septiembre de 2002, y al que asistieron los representantes españo-

les, italianos, portugueses y polacos que integran el citado Programa, y en el que se analizaron temas tan de actualidad con esta materia como los problemas de la extradición, el mandamiento europeo de detención y entrega, la cooperación policial y judicial y, por consiguiente, la puesta en funcionamiento y desarrollo de EUROPOL y EUROJUST, el Tribunal Penal Internacional y la asistencia internacional en materia de blanqueo de dinero desde la práctica policial, entre otros.

El libro incluye las conclusiones a las que se llegó en el mencionado encuentro, y un DVD con las intervenciones de cada uno de los conferenciantes.

Destacar que esta obra es el IV Volumen de otra más general sobre "Delitos financieros, fraude y corrupción en Europa" que, como se dijo anteriormente, ha sido financiado a través del Programa Grotius II - Penal. Los tres volúmenes anteriores trataron sobre "Fraude de subvenciones comunitarias y corrupción", "Blanqueo de dinero y corrupción en el sistema bancario" y "Fraude y corrupción en la Administración Pública", todos ellos publicados en la Colección Aquilafuente de Ediciones Universidad de Salamanca.

Marcos Rubio García

SEGURIDAD PUBLICA

¿Hacia una policía europea?

Edita Fundación Policía Española, 2002

Colección de Estudios de Seguridad

311 páginas

LOS días 9 al 13 de julio de 2001 se celebró en El Escorial el seminario que lleva por nombre el de la publicación que aquí se recoge, como parte del programa que la Fundación de la Universidad Complutense ese año presentó. Fue dirigido por don Manuel Correa Gamero y colaboró el Instituto de Estudios de Policía.

El texto recoge las ponencias de cada uno de los conferenciantes que participó en el encuentro, donde la presencia de personas vinculadas con el Cuerpo Nacional de Policía es significativa, como es natural por la entidad organizativa; por lo que muchas de las observaciones que se recogen sobre "hacia dónde se dirige la política europea de seguridad interior" están vistas desde la óptica del citado Cuerpo. Es pues, un buen documento para ver las tendencias y los diferentes puntos de vista sobre la construcción y desarrollo del Tercer Pilar de la Unión Europea.

A lo largo de las conferencias que se transcriben se observa la innegable internacionalización del delito, el desarrollo del crimen organizado y la necesidad de colaboración entre policías para garantizar la seguridad ciudadana.

Se repasan los instrumentos internacionales de cooperación policial, como es principalmente INTERPOL, así como el desarrollo de la cooperación policial europea a través de EUROPOL.

Se analiza el tema de las policías en misiones de paz y la policía civil en la gestión de crisis, así como la construcción de una inteligencia europea previo análisis de la información recopilada.

¿Hacia una policía europea? ¿Hacia un sistema integrado de organización europea de seguridad interior? El proceso que se vislumbra parece que va a ser largo, principalmente debido a los diferentes cuerpos de policía, en cuanto a sus perfiles profesionales y estatus, así como los diferentes intereses y necesidades de cada Estado miembro.

Marcos Rubio García

Seminario "DUQUE DE AHUMADA"

Seguridad ciudadana y globalización

Ministerio del Interior. Madrid, 2003

206 páginas

UN año más el Seminario "Duque de Ahumada", celebrado en mayo de 2002 en la Academia de Oficiales de la Guardia Civil (Aranjuez) y la Universidad Nacional de Educación a Distancia (Madrid), pretende tratar un tema de trascendental importancia como es la Seguridad Ciudadana, dentro del término tan empleado en la actualidad de la Globalización, y de cómo la legalidad internacional desciende a los ciudadanos afectando de una forma directa en sus comportamientos y limitando los mismos, que en la materia de seguridad ciudadana que nos ocupa son garantes las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

El texto que aquí presentamos es una recopilación de las ponencias y mesas redondas que se desarrollaron durante el XIV Seminario "Duque de Ahumada" que este año se enmarcó bajo el título "Seguridad Ciudadana y Globalización".

En el prólogo nos encontramos las ponencias de Javier Muguerza que como Catedrático de Filosofía Moral y Política de la UNED nos hace una reflexión sobre los Derechos Humanos y su idea de ser cosmopolita que puede ser expresada como "saber levantar el vuelo, pero sin renunciar a las raíces", y la segunda ponencia la realiza Juan Cruz Allí, Doctor en Derecho, en la que nos presenta el marco normativo sobre la seguridad, que la define como una situación en la cual todo está en su lugar porque se está exento de todo riesgo, amenaza o peligro. Posteriormente manifiesta los nuevos retos de la seguridad y algunas de las medidas que deben considerarse para superar los mismos a los que se enfrenta la seguridad ciudadana en los albores del siglo XXI.

Posteriormente se realizaron dos Mesas Redondas bajo los títulos "La actividad del Tribunal Europeo en materia de seguridad ciudadana" y "El análisis global de la seguridad ciudadana".

José Villena Romera

TERRORISMO

José DIAZ HERRERA

Isabel DURAN

ETA. El saqueo de Euskadi

Editorial Planeta, S.A., 2002

830 páginas

EL libro desvela cómo ETA, a través de las "instituciones" del mundo abertzale –LAB, Gestoras Pro Amnistía, Egizan, HB, etc.– intenta la construcción de un Estado paralelo dentro del Estado, con el fin de solapar y anular éste. La extorsión, los muertos y asesinatos son los pilares sobre los que se asienta su proyecto nacional, intentando doblegar, callar o simplemente echar a todo aquel que no comulgue con sus ideas.

También se trata en la obra del control férreo que la banda terrorista ejerce sobre todos sus miembros, impidiendo su reinserción en una sociedad plural y democrática, donde para sus dirigentes sólo existen las opciones "patria o muerte".

Los autores del libro aportan documentos y datos para demostrar que ETA no es tanto un producto del franquismo, como un producto creado por la Iglesia del País Vasco y el Partido Nacionalista Vasco, y alimentado igualmente por éstos. Se narra, con la aportación de una gran cantidad de datos, cómo un nutrido número de personas vinculadas con las juventudes del PNV –EGI– se integran en los años 60 en los postulados de la banda terrorista; y cómo siempre el Partido Nacionalista Vasco ha estado al lado del movimiento nacionalista radical y nunca se ha enfrentado a éste como enemigo, pues consideran que el fin que persiguen es el mismo, aunque no comulguen con las medidas de muerte que utilizan.

Esta línea de no enfrentamiento y, sobre todo, de respeto y sintonía es un hilo común desde el nacimiento de "la bestia" que, como se narra en el libro, posee muchas cabezas y cada año que pasa nacen más.

"El saqueo de Euskadi" es una obra dura y estremecedora en cada una de las páginas que la componen. Es también un recuerdo de todas aquellas víctimas del terrorismo etarra.

Marcos Rubio García

Judith MILLER, Stephen ENGELBERG y Willian BROAD

Guerra bacteriológica: Las armas biológicas y la amenaza terrorista

Ediciones B, S.A. Barcelona, 2002

443 páginas

¿Son las armas bacteriológicas una amenaza real o exagerada? Según los autores, la respuesta a esta pregunta es sí, pues esta amenaza está alimentada por los descubrimientos científicos de las últimas décadas y los conflictos armados de todo el mundo.

Con el desmembramiento de la URSS, miles de científicos con experiencia en la guerra biológica se encontraron en el paro o sin dinero. Una parte de su arsenal armamentístico y de armas de destrucción masiva han pasado al mercado negro,

por la falta de control, por funcionarios mal pagados o corruptos. Asimismo la caída del régimen del apartheid sudafricano y la derrota de Iraq en la guerra del Golfo, aumentaron el número de científicos reclutables.

En 1990 después de invadir Kuwait las tropas iraquíes, la voz de alerta de las agencias de inteligencia norteamericanas informaban que el arsenal iraquí contaba con armas bacteriológicas. La sorpresa del Pentágono fue descubrir que ningún soldado del Ejército norteamericano había sido inoculado contra el ántrax u otros agentes biológicos y lo peor de todo era la inexistencia de planes sobre cómo incrementar la producción de vacunas en una situación de crisis.

Actualmente el empleo de armas bacteriológicas no sólo puede producirse en conflictos bélicos, si no que en las últimas décadas tenemos ejemplos llevados a cabo con fines terroristas como: el sucedido en Oregón en 1986 por miembros de la secta Rajneeshee, el llevado a cabo en el metro de Tokio en 1995 por la secta Aum Shinrikyo, o más recientemente los envíos postales remitidos en Estados Unidos que contenían esporas de ántrax tras los atentados del 11-S, que provocó que la amenaza bacteriológica se expandiera a Europa, generando una sensación de pánico.

Así pues en un mundo globalizado, la lucha contra el uso y empleo de armas bacteriológicas, hace necesaria una cooperación internacional más estrecha para controlar y limitar las ventas de patógenos letales. Legislaciones más restrictivas, así como el esfuerzo para coordinar diferentes servicios de defensa, inteligencia, sanidad, etc., tanto a nivel nacional como supranacional, ha de ser la estrategia global de defensa a seguir.

José Villena Romera

Javier JORDAN

Profetas del miedo: aproximación al terrorismo islamista

Ediciones Universidad de Navarra, S.A. (EUNSA). Navarra, 2004

218 páginas

EL terrorismo, tan tristemente presente en nuestra historia de las últimas tres décadas, es un hecho de gran preocupación a nivel mundial desde los atentados ocurridos en Estados Unidos el día 11 de septiembre de 2001; aunque hasta entonces era un problema distante y menor para muchos países de nuestro entorno.

El fenómeno del nacimiento de grupos radicales islamistas, su desarrollo y expansión, así como el de la globalización de la economía y, por consiguiente, de la sociedad mundial, se han unido para propagar aquellos su ideología, e intentar crear sus espacios de control e imposición. El choque cultural entre occidente y el mundo islámico es inevitable, y sólo con el respeto y la tolerancia mutua sería factible la convivencia pacífica.

Profetas del miedo es una aproximación clara al fenómeno del terrorismo islamista, donde se describen sus orígenes, sus causas y objetivos, su carácter regional y global, así como su hipotético desarrollo en el futuro.

El autor, Doctor en Ciencia Política y profesor de la Universidad de Granada, no tiene por objetivo detallarnos las características de cada uno de los grupos radicales islamistas, pues estos datos pueden encontrarse en la bibliografía especializada sobre el tema detallado en el texto, sino ofrecernos una visión global con el fin de facilitar al lector una idea lo más ajustada posible a la realidad del terrorismo de corte islamista; atendiendo de una manera especial a la red "Al Qaida".

Marcos Rubio García

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

JOSÉ GARCÍA SAN PEDRO

Teniente Coronel de la Guardia Civil

Doctor en Derecho

NOTICIAS LEGISLATIVAS

- LEY ORGÁNICA 7/2003, de 30 de junio, de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas.

La ley tiene como objetivo esencial proporcionar una protección más eficaz frente a las formas de delincuencia más graves: los delitos de terrorismo, los procedentes del crimen organizado y los que revisten una gran peligrosidad. Para ello se reforman determinados artículos de la legislación penal, procesal, penitenciaria y del Poder Judicial.

Con respecto al Código penal, se reforma el artículo 36 para introducir en nuestro ordenamiento el conocido como “período de seguridad” en otros derechos europeos, de forma que en determinados delitos de cierta gravedad el condenado no podrá acceder al tercer grado de tratamiento penitenciario hasta que haya cumplido la mitad de la pena impuesta. Se reforma también el artículo 76 para modificar, como excepción al límite general de 20 años, el límite máximo de cumplimiento de las penas elevándolo por tramos de 25, 30 y 40 años para determinados supuestos entre los que se encuentran los delitos de terrorismo. La reforma del artículo 78 tiene como objeto que los beneficios penitenciarios, los permisos de salida, la clasificación en tercer grado y el cómputo de tiempo para la libertad condicional en los supuestos de crímenes especialmente graves se refieran siempre a la totalidad **de las penas impuestas en las sentencias. Igualmente se modifican los artículos 90 y 91** relativos a la libertad condicional; con ella se trata de mejorar técnicamente los supuestos de otorgamiento de dicha libertad condicional y su adaptación a las distintas modalidades delictivas, reforzándose la necesidad de valorar en su conjunto todas las circunstancias a las que hace referencia el artículo antes de adoptar la decisión de conceder la libertad condicional. De este

modo, el cumplimiento de las tres cuartas partes de la condena no es el único requisito determinante, sino que debe ser valorado junto con las demás circunstancias contempladas en el precepto. Igualmente, se introduce el criterio de la satisfacción de las responsabilidades civiles en los supuestos y en los términos previstos en la Ley Orgánica General Penitenciaria. Por último, también se explicitan las circunstancias que deben considerarse a la hora de conceder la libertad condicional en los casos de delitos de terrorismo y **criminalidad organizada**. Asimismo, se modifica el artículo 93 del Código Penal, con el fin de que en caso de incumplimiento de las condiciones y reglas de conducta que permitieron obtener la libertad condicional, cuando se trate de delitos de terrorismo, el penado cumpla el tiempo que reste del cumplimiento de condena con pérdida del tiempo pasado **en libertad condicional**.

En la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, se introducen dos nuevos apartados en el artículo 72, en cuya virtud la clasificación o progresión al tercer grado de tratamiento requerirá, además de los requisitos previstos por la ley, que el penado haya satisfecho la responsabilidad civil derivada del delito -singularmente en los casos de delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico graves, contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social, y determinados delitos contra la Administración pública-, y que muestre signos inequívocos de haber abandonado la actividad terrorista, colaborando activamente **con las autoridades en la lucha contra el terrorismo**.

Dentro de la misma filosofía de garantizar la seguridad jurídica en el cumplimiento efectivo del contenido de las sentencias penales, se reforma el artículo 989 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para dotar a la Administración de Justicia de más medios legales que le permitan **una eficaz ejecución de las sentencias. A tal fin, los jueces y tribunales podrán encomendar a la Agencia Estatal de Administración Tributaria o, en su caso, a los organismos tributarios de las haciendas forales las actuaciones de investigación patrimonial necesarias para poner de manifiesto las rentas y el patrimonio presentes y que vaya adquiriendo en el futuro el condenado hasta tanto no se haya satisfecho la responsabilidad civil determinada en sentencia**.

- ORDEN INT/1922/2003, de 3 de julio, sobre libros-registro y partes de entrada de viajeros en establecimientos de hostelería y otros análogos.

Regula los sistemas de comunicación de datos de las hojas registro de los establecimientos de hostelería, campings, apartamentos, «bungalows» y otros alojamientos similares de carácter turístico a las comisarias de Policía o Puestos de la Guardia Civil, que responderá a alguna de las siguientes formas: presentación directa, correo, fax, mediante soporte magnético o mediante transmisión de ficheros via Internet al Centro de Proceso de Datos de la Dirección General de la Policía o de la Dirección General la Guardia Civil, según el caso, que darán por recibida la información por el mismo sistema

- REAL DECRETO 857/2003, de 4 de julio, sobre coordinación de actuaciones entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y la Brigada de Investigación del Banco de España en la lucha contra la falsificación de billetes y monedas.

Este Real Decreto se dicta al amparo de la competencia relativa a seguridad pública que corresponde al Estado conforme al artículo 149.1.29.^a de la Constitución, y tiene como objeto garantizar la necesaria coordinación de actuaciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en la lucha contra la falsificación de todo tipo de monedas y billetes de banco, centralizar los datos e informaciones que se generen como consecuencia de ellas y cumplir adecuadamente las obligaciones impuestas por la normativa **nacional e internacional, para lo cual se establece que cualquier unidad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que detecte billetes o monedas falsos o se le presente la posibilidad de su intervención, comunicará la** información disponible, desde la primera constatación, a la Brigada de Investigación del Banco de España, con sede en esta institución, sin perjuicio de que prosiga con las actuaciones pertinentes de acuerdo con las competencias que en materia de **policía judicial tenga atribuidas. Regula asimismo los datos y documentos que deben remitirse así como el destino de la moneda falsa intervenida.**

- REAL DECRETO 896/2003, de 11 de julio, por el que se regula la expedición del pasaporte ordinario y se determinan sus características.

El Real Decreto tiene por objeto la promulgación de una norma que recoja y unifique las distintas disposiciones referidas a la regulación de la expedición y contenido del pasaporte ordinario español, coordinar y centralizar la información entre los distintos órganos y

unidades que han de llevar a cabo las tareas de expedición de dicho documento, al objeto de impedir su utilización fraudulenta y lograr una agilización y simplificación del procedimiento, toda vez que se facilitan las relaciones de los ciudadanos con la Administración, por una parte, al suprimirse algunos trámites exigidos por la normativa anterior, como la acreditación del domicilio o la constancia de firma de la autoridad o funcionario que expide el pasaporte en el propio documento, que se hacen innecesarios con la utilización de las nuevas tecnologías, y por otra, se agiliza el procedimiento, al reducirse el plazo máximo **para la expedición, de tres a dos días.**

- LEY ORGÁNICA 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros.

Esta ley viene a completar el conjunto de medidas legislativas que sirven de desarrollo al Plan de lucha contra la delincuencia, presentado por el Gobierno el día 12 de septiembre de 2002. Para ello modifica el Código penal, la Ley de Extranjería y el Código civil.

Por lo que respecta al Código penal, se introduce una nueva circunstancia agravante de reincidencia cuando se dé la cualificación de haber sido el imputado condenado ejecutoriamente por tres delitos, permitiéndose, en este caso, elevar la pena en grado. Para los delitos relacionados con la violencia doméstica, en primer lugar, las conductas que son consideradas en el Código Penal como falta de lesiones, cuando se cometen en el ámbito doméstico pasan a considerarse delitos, con lo cual se abre la posibilidad de imponer pena de prisión y, en todo caso, la pena de privación del derecho a la tenencia y porte de armas; por esta razón se ajusta técnicamente la falta regulada en el artículo 617; en segundo lugar, respecto a los delitos de violencia doméstica cometidos con habitualidad, se les dota de una mejor sistemática, se amplía el círculo de sus posibles víctimas, se impone, en todo caso, la privación del derecho a la tenencia y porte de armas y se abre la posibilidad de que el juez o tribunal sentenciador acuerde la privación de la patria potestad, tutela, curatela, guarda o acogimiento. En relación con los la extranjería, se introducen cambios en los apartados 1, 2 y 3 del artículo 89, en coherencia con la reforma de la Ley sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, para dar adecuado cauce a que el juez penal acuerde la sustitución de la pena impuesta al extranjero no residente legalmente en España que ha cometido un delito, por su expulsión; se modifican los artículos 318 y 318 bis del

Código Penal, realizando la presente reforma una tarea de consolidación y perfeccionamiento de los mismos, así como un importante aumento de la penalidad, satisfaciendo con ello plenamente los objetivos de armonización que se contienen en la Decisión marco del Consejo de la Unión Europea destinada a reforzar el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares. Por último, la reforma se plantea el hecho de que con la integración social de los extranjeros en España aparecen nuevas realidades a las que el ordenamiento debe dar adecuada respuesta, de forma que, como novedad igualmente reseñable, se tipifica el delito de mutilación genital o ablación.

En cuanto a la legislación sobre extranjería, se trata ahora, mediante la reforma de los apartados 4 y 7 del artículo 57 y del artículo 62.1, de mejorar la regulación actual en materia de expulsión para lograr una coordinación adecuada cuando se produce la tramitación simultánea de procedimientos administrativo y penal.

- REAL DECRETO 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas.

Esta disposición tiene su causa en la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas. Así, el Reglamento tiene por objeto regular el régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de terceros países no miembros de la Unión Europea que no puedan regresar en condiciones seguras y duraderas debido a la situación existente en ese país, y que puedan eventualmente caer dentro del ámbito de aplicación del artículo 1.A de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, de 28 de julio de 1951, u otros instrumentos internacionales o nacionales de protección internacional. Según el mismo, se consideran desplazados a los nacionales de un tercer país no miembro de la Unión Europea o apátridas que hayan debido abandonar su país o región de origen, o que hayan sido evacuados, en particular: a) las personas que hayan huido de zonas de conflicto armado o de violencia permanente, y b) las personas que hayan estado o estén en peligro grave de verse expuestas a una violación sistemática o generalizada de los derechos humanos.

Para el correcto funcionamiento del sistema que se establece con este Reglamento, se modifica en lo indispensable el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo, aprobado por el Real Decreto 203/1995, a fin de, por una parte, ajustar el juego de la protección y se derogan sus dos disposiciones adicionales, y con los mismos fines se modifica el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, aprobado por el Real Decreto 864/2001, de 20 de julio.

- LEY ORGÁNICA 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal.

Por lo que respecta a legislación sobre extranjería, las modificaciones recogidas en esta ley no afectan ni al catálogo de derechos ni a la estructura de la Ley Orgánica 4/2000, reformada por la Ley Orgánica 8/2000, sino que esencialmente afectan a los siguientes aspectos. Se ha introducido una modificación para establecer la obligación de proveerse de una tarjeta de identidad de extranjero, como documento acreditativo de la autorización administrativa para residir, adaptando así nuestra normativa al Reglamento 1030/2002, del Consejo, de 13 de junio de 2002. En materia de reagrupación familiar, para evitar fraudes en las “reagrupaciones en cadena”, se ha incorporado a la ley orgánica, como presupuesto para el ejercicio de dicho derecho por parte de un residente que lo fuese en virtud de una previa reagrupación, el que éste sea titular de una autorización de residencia independiente, así como determinados requisitos concretos para el ejercicio de la reagrupación familiar en el caso de ascendientes **previamente reagrupados. Igualmente se precisan los supuestos en los que los cónyuges e hijos reagrupados pueden acceder a una autorización de residencia independiente, para lo que en todo caso se exigirá que cuenten con una previa autorización para trabajar. Por otra parte, se establecen cambios en materia de visados que persiguen simplificar la tramitación administrativa, en aras a favorecer la inmigración legal de los**

extranjeros que desean residir en España, suprimiendo trámites innecesarios. Así, el visado, una vez que el extranjero ha entrado en España, le habilita para permanecer en la situación para la que le ha sido expedido. En materia de infracciones y su régimen sancionador, se han incorporado modificaciones encaminadas a dotar al ordenamiento jurídico con mayores instrumentos para luchar contra la inmigración ilegal. En relación con los centros de internamiento, se incluye en la ley orgánica un nuevo apartado dedicado a regular el régimen interno de dichos centros, garantizando **el derecho de comunicación de los internos**.

- LEY ORGÁNICA 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

En las reformas del Código Penal que se contienen en esta ley orgánica se ha respetado la estructura y los principios, la unidad y el sistema del Código Penal de 1995. Muchas de las modificaciones operadas en un importante número de artículos responden exclusivamente a la inclusión de determinadas novedades de carácter técnico como son la sustitución de las denominaciones en pesetas por euros, la inclusión de nuevas penas, la mejora de la sistemática, entre otras. Siguiendo la propia exposición de motivos de la ley, las reformas más destacables en la parte general del Código Penal son las siguientes:

- La duración mínima de la pena de prisión pasa de seis a tres meses, con el fin de que la pena de privación de libertad de corta duración pueda cumplir su función de prevención general adecuada respecto de los delitos de escasa importancia. Al mismo tiempo, esta duración mínima permite estructurar de forma más adecuada la relación existente entre faltas y delitos y la escala de penalidad aplicable a ambos.

- Se establece en cinco años la duración de la pena que permite distinguir entre la grave de prisión y la menos grave, con lo que se consigue una regulación armonizada con la distribución de competencias entre el Juzgado de lo Penal y la Audiencia Provincial prevista en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, de modo que la Audiencia Provincial conocerá de los delitos castigados con penas graves y los Juzgados de lo Penal de los delitos castigados con penas menos graves.

- Se suprime la pena de arresto de fin de semana, cuya aplicación práctica no ha sido satisfactoria, sustituyéndose, según los casos, por la pena de prisión de corta duración —de tres meses en adelante en los delitos —, por la pena de trabajo en beneficio de la comunidad o por la pena de localización permanente, que se crea en esta ley orgánica.

- La pena de localización permanente es una importante novedad que trata de dar una respuesta penal efectiva a determinados tipos delictivos y que se basa en la aplicación de nuevas medidas que proporciona el desarrollo de la tecnología. La configuración de esta pena permite su aplicación con éxito para prevenir conductas típicas constitutivas de infracciones penales leves, al mismo tiempo que se evitan los efectos perjudiciales de la reclusión en establecimientos penitenciarios. En relación con su aplicación, se prevé que se cumpla en el domicilio o en otro lugar señalado por el juez o tribunal por un período de tiempo que no puede exceder de doce días, ya sean consecutivos o los fines de semana, si el juez o tribunal sentenciador lo considera más procedente.

- Se potencia y mejora sustantivamente la eficacia de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad, no sólo por su aplicación a un mayor número de delitos y faltas, sino también por la incorporación al Código Penal del régimen jurídico de su incumplimiento.

- Se amplía la duración máxima de las penas de alejamiento y de no aproximación a la víctima, incluyéndose la previsión de su cumplimiento simultáneo con la de prisión e incluso concluida la pena, para evitar el acercamiento durante los permisos de salida u otros beneficios penitenciarios o después de su cumplimiento. Se establecen por separado las tres modalidades existentes en la actualidad, con el fin de que se pueda imponer la que corresponda a la verdadera naturaleza del delito: la prohibición de residir y acudir a determinados lugares, la prohibición de aproximación a la víctima u otras personas y la prohibición de comunicación con la víctima u otras personas. Y, por último, se mejora técnicamente para que sirva con más eficacia a la prevención y represión de los delitos y, en especial, a la lucha contra la violencia doméstica, estableciéndose la posible suspensión del régimen de visitas, comunicación y estancia de los hijos, así como la prohibición de comunicaciones por medios informáticos o telemáticos. Esta misma reforma se hace en la regulación de la medida de seguridad equivalente.

- Se introducen otras novedades como la ampliación de la duración máxima de la pena de privación del derecho a la tenencia de armas, que pasa de 10 a 15 años, o la aclaración de

la pena de privación del permiso de conducir vehículos a motor de modo que se especifica que el condenado no podrá conducir ni vehículos ni ciclomotores cuando se le imponga dicha pena.

- Se modifica el delito continuado, de modo que el autor de un delito o falta continuados podrá ser castigado con la pena en su mitad superior, como en la actualidad, pero pudiendo llegar a imponerse la pena en grado superior en su mitad inferior, atendiendo a las circunstancias del delito.

- En relación con la suspensión de la ejecución, se introduce la novedad de excluir, a estos efectos, del conjunto de la pena o penas impuestas, la pena derivada del impago de la multa.

- Se introducen importantes medidas tendentes a favorecer la rehabilitación de aquellos que hubiesen cometido el hecho delictivo a causa de su dependencia de drogas, alcohol o sustancias psicotrópicas. Para ello, se permite obtener el beneficio de la suspensión cuando las penas impuestas sean hasta de cinco años, y no sólo hasta tres como ocurría hasta el momento. Además, con objeto de que la medida sea eficaz, se mejora el régimen de los requisitos que ha de cumplir el condenado, del tratamiento a que ha de someterse y de su supervisión periódica. De forma coordinada se prevé que, cuando esté próximo el vencimiento de la medida de internamiento para tratamiento médico o educación especial o de deshabitación, se comunique al ministerio fiscal para que inste, si fuera procedente, la declaración de incapacidad ante la jurisdicción civil.

- En relación con la sustitución de las penas se incluye como novedad que, en el caso de que las penas no excedan de dos años en relación con los reos no habituales, puedan ser sustituidas por multa y trabajos en beneficio de la comunidad, con la finalidad de potenciar la aplicación de esta última modalidad penológica y conseguir un claro efecto resocializador y reeducativo.

- Se aborda la responsabilidad penal de las personas jurídicas, al establecerse que cuando se imponga una pena de multa al administrador de hecho o de derecho de una persona jurídica por hechos relacionados con su actividad, ésta será responsable del pago de manera directa y solidaria. Asimismo, en los supuestos de tráfico de drogas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, se prevé la posibilidad de que si el delito se ha cometido a través de

una sociedad u organización ésta, además de poder ser clausurada, suspendida en su actividad, disuelta o intervenida, pueda ser privada del derecho a obtener beneficios fiscales y puedan ser sus bienes objeto de comiso.

- Se modifica el ámbito y alcance del comiso, con el fin de evitar que la comisión del delito pueda producir el más mínimo enriquecimiento para sus autores y partícipes, así como mejorar la represión de los delitos, en especial de narcotráfico y blanqueo de dinero. Para ello se extiende el comiso a los bienes, medios o instrumentos con los que se haya preparado el delito así como a las ganancias provenientes del mismo, cualesquiera que sean las transformaciones que hubieran podido experimentar, incluso si se hubieran transmitido a un tercero, salvo que éste los hubiera recibido legalmente de buena fe. También se incorpora el comiso de bienes por valor equivalente, así como se prevé la posibilidad de acordarlo por el tribunal, incluso cuando no se imponga pena a alguno de los imputados por estar exento de responsabilidad criminal.

- En relación con la multa se introducen diversas modificaciones, que tienen como principales objetivos su coordinación con la pena de prisión, su adaptación a la verdadera situación económica y familiar del condenado y su imposición atendiendo a la verdadera naturaleza del delito. Estas modificaciones respetan el modelo del Código Penal actual, tanto, en términos generales, en cuanto a los supuestos en que configura la multa como una alternativa a la prisión, como en cuanto a la proporcionalidad de dos días de multa por uno de prisión. ñ) Por último, se introducen determinadas reformas técnicas que afectan, entre otros, al concepto de reo habitual, a la extinción de responsabilidad criminal, a los plazos de prescripción de los delitos y a la cancelación de los antecedentes penales.

Por lo que se refiere a la reforma de la parte especial del Código Penal, las modificaciones pueden estructurarse en torno a dos categorías: aquellas que se refieren a los criterios generales sobre la penalidad a imponer en cada caso, que son, principalmente, consecuencia de las anteriores modificaciones de la parte general, y aquellas que se refieren a tipos delictuales nuevos. En cuanto a los delitos, cabe destacar las siguientes modificaciones:

- Los delitos contra la libertad e indemnidad sexual se modifican para impedir interpretaciones que impidan penar determinadas conductas de una especial gravedad.

- Respecto a los delitos relativos a la corrupción de menores, se ha abordado una importante reforma del delito de pornografía infantil, endureciendo las penas, mejorando la técnica en la descripción de las conductas e introduciendo tipos como la posesión para el propio uso del material pornográfico en el que se hayan utilizado menores o incapaces o los supuestos de la nominada pornografía infantil virtual.

- En los delitos de injurias y calumnias contra funcionario público o autoridad administrativa o agente de la misma se ha establecido, de acuerdo con un importante sector de la doctrina, que puedan ser perseguidas de oficio cuando sea sobre hechos concernientes al ejercicio de sus cargos.

- Los delitos de incumplimiento de obligaciones derivadas de los convenios judicialmente aprobados o resoluciones judiciales en los supuestos de separación legal, divorcio, declaración de nulidad del matrimonio, proceso de filiación o proceso de alimentos a favor de los hijos se mantienen y se incorpora una falta para el caso de las conductas de ínfima gravedad, en este último caso incluyendo cualquier incumplimiento de obligaciones no sólo aquellas que tengan contenido económico.

- Los delitos contra la propiedad intelectual e industrial son objeto de una agravación de la pena y, en todo caso, de la mejora técnica de su tipificación, de acuerdo con la realidad social, la configuración del tipo delictivo y su repercusión en la vida económica y social. Por ello, desaparece también el requisito de la persecución de estos delitos a instancia de la víctima, de modo que a partir de ahora podrán perseguirse de oficio.

- Se incorporan las figuras delictivas relacionadas con el acceso a los servicios de radiodifusión sonora o televisiva o servicios interactivos prestados a distancia por vía electrónica, haciendo una minuciosa regulación de las conductas que atentan directa y gravemente contra la prestación de estos servicios, y castigando la manipulación de los equipos de telecomunicación, como en el caso de los teléfonos móviles. Con ello se trata de dar respuesta a los fenómenos delictivos surgidos en torno al fenómeno de la incorporación masiva de las tecnologías de la información y de la comunicación a todos los sectores sociales.

- Se realizan determinadas modificaciones en los tipos delictivos que afectan al medio ambiente, bienes jurídicos especialmente protegidos y objeto de una creciente preocupación social.

- El maltrato de animales domésticos se configura como delito cuando la conducta sea grave, manteniéndose la falta únicamente para los supuestos leves. Asimismo, se introduce como falta el abandono de animales.

- Los delitos contra la salud pública han sido objeto de una mejora técnica, modificándose su descripción, la determinación de los distintos supuestos agravados y atenuados, con sus correspondientes consecuencias en la pena, y la ampliación del alcance de la figura del comiso. Se amplía sensiblemente la proyección de la responsabilidad penal sobre las personas jurídicas y se establece un agravamiento de la pena cuando las conductas tengan lugar en centros docentes, en centros, establecimientos o unidades militares, en establecimientos penitenciarios o en centros de deshabitación o rehabilitación o en sus proximidades, así como cuando el culpable empleare violencia o exhibiere o hiciese uso de armas para cometer el hecho.

- Las alteraciones del orden con ocasión de la celebración de eventos o espectáculos con asistencia de un gran número de personas son objeto de una especial atención, estableciéndose tipos específicos y previéndose la imposición de la pena de privación de acudir a eventos o espectáculos de la misma naturaleza de aquellos en los que hubiera intervenido el condenado, por un tiempo superior hasta tres años a la pena de prisión impuesta.

- Se definen y regulan los delitos que permiten coordinar nuestra legislación interna con las competencias de la Corte Penal Internacional.

- En materia de faltas la reforma ha tenido por objeto, principalmente, sustituir la desaparecida pena de arresto de fin de semana. Como ya se ha dicho, esta sustitución se ha realizado mediante la nueva pena de localización permanente, que tiene su origen en el antiguo arresto domiciliario, la pena de realización de trabajos para la comunidad y la pena de prisión de corta duración.

- Se establece, como se ha señalado, una falta de maltrato de animales cuando la conducta fuese muy leve y no tuviese las consecuencias previstas para el delito. Lo mismo

ocurre en relación con la perturbación del orden en los actos públicos o espectáculos deportivos o culturales y con determinadas conductas leves contrarias al medio ambiente.

