

CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

REVISTA DE SEGURIDAD PUBLICA

NUMERO XXXV

AÑO 2007

2.º EPOCA

TENDENCIAS Y EVOLUCION DE LA DELINCUENCIA Y LA JUSTICIA JUVENIL EN EUROPA

Carlos Vázquez González

LA PARTICIPACION DE LAS FUERZAS GENDARMICAS EN CASO DE CONFLICTO ARMADO: EL CASO DE LA GNR PORTUGUESA

Gonzalo Jar Couselo

LA ACTUAL ESCENA CRIMINAL EUROPEA: BREVE RADIOGRAFIA

Daniel Sansó-Rubert Pascual

LA FRONTERA EXTERIOR: UNA APROXIMACION AL PROBLEMA DE LA INMIGRACION ILEGAL

Cándido Cardiel Ojer

LAS BASES DE DATOS GENETICOS PARA APLICACIONES POLICIALES

Yolanda Gómez Sánchez

RESEÑAS BIBLIOGRAFICAS

Centro de Análisis y Prospectiva

INFORMACION Y DOCUMENTACION SOBRE SEGURIDAD
(1.º SEMESTRE DE 2007)

SUMARIO

Colaboraciones

Tendencias y evolución de la delincuencia y la justicia juvenil en Europa

1

Carlos Vázquez González

■ Aunque la delincuencia juvenil presenta unas características similares en la mayor parte de los países europeos, la respuesta de cada ordenamiento jurídico varía significativamente, reflejando en ella su historia, su cultura y su tradición jurídica. No obstante, una premisa o punto de partida común se podría situar en el abandono progresivo de modelos tutelares o de protección y modelos educativos entendidos como modelos de bienestar social, por modelos de justicia juvenil caracterizados por un reforzamiento de la posición legal del menor, en el que el menor infractor como sujeto responsable debe recibir una respuesta penal, aunque eso sí, diferente de los adultos. Así en el último tercio del siglo pasado, hemos asistido a un fenómeno de aproximación o convergencia europea en el ámbito de la justicia penal de menores, debido principalmente a la incorporación a los diferentes ordenamientos jurídicos nacionales, de una serie de instrumentos supranacionales elaborados por Naciones Unidas y el Consejo de Europa, inspirados todos ellos en la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989.

La participación de las fuerzas gendármicas en caso de conflicto armado: el caso de la GNR portuguesa

17

Gonzalo Jar Coucelo

■ La participación de la Guarda Nacional Republicana (GNR) portuguesa en conflictos de alta intensidad en el exterior es el objetivo fundamental de este trabajo. Este cuerpo policial de índole militar presenta múltiples semejanzas con la Guardia Civil española. Desde un marco jurídico constitucional se plantea la hipótesis determinante del envío de un contingente de esta Institución a Iraq en 2003. Las especificidades de estos profesionales crearon una acentuada controversia dentro de la opinión pública lusitana. Los ataques sufridos, tanto por los elementos de la GNR, como por sus compatriotas miembros de la prensa aceleraron los relevos de la fuerza allí destacada. Parecía que la intervención de la GNR en estas misiones internacionales, incluido Timor, era una alteración del equilibrio entre la administración civil y la militar, consagrada por la Constitución de Portugal.

La actual escena criminal europea: Breve radiografía

47

Daniel Sansó-Rubert Pascual

■ El autor realiza un estudio del fenómeno delictivo en la Europa actual. La delincuencia transnacional ha sido favorecida por algunas de las características propias de la Unión Europea. Estas manifestaciones criminales, han sufrido unas transformaciones evidentes que, en algunos casos, pueden llegar a convertirse en una amenaza contra la seguridad. Las diversas formas de asociación delictiva son atajadas, por los poderes públicos, combinando al tiempo la coerción y la información del hecho delictivo en sí. Sólo así, puede llegar a evitarse un enquistamiento crónico de estas organizaciones criminales en las estructuras sociales. Para ello, hay que abogar por la cooperación entre los diversos estados, sean miembros o no, de la UE. De este modo se limitan las debilidades más notorias de los países más desfavorecidos. La delincuencia organizada transnacional requiere de todo ello. Siguiendo estos pasos es posible enfrentarse, adecuadamente, con una de las amenazas futuras a la estabilidad mundial.

Cándido Cardiel Ojer

■ El concepto de frontera siempre ha estado vinculado con un espacio físico concreto en el cual se ejerce jurisdicción con carácter soberano. Estas fronteras son el acceso convenido para que las personas penetren en cada estado. La existencia de un modelo de gestión en cada país independiente, que atiende a las fronteras terrestres, marítimas y aéreas, así lo refrenda. En el caso de España, se cuenta con un importante problema de inmigración ilegal en el litoral. El Estado Español debe asumir el control de esta inmigración ilegal por vía marítima. Para realizar esta tarea, dispone de unos medios nacionales limitados, por ello debe contar en el futuro con una participación mucho más acentuada de la Unión Europea. España, por su situación geográfica, es parte esencial de la frontera sur, por lo que debe intentar conseguir una mayor coordinación de las políticas que se llevan a cabo en el seno de la Unión Europea que tienen con fin último evitar el drama humano que se está produciendo. La solución a este problema debe ir más allá de unos meros acuerdos bilaterales y plasmarse en un programa de medidas de carácter plenamente comunitarias.

Las bases de datos genéticos para aplicaciones policiales

83

Yolanda Gómez Sánchez

■ La necesidad de luchar contra el crimen organizado y el terrorismo, la delincuencia transfronteriza, los flujos migratorios no legales y la necesidad de asegurar la cooperación entre los Estados de la Unión Europea y también con terceros países ha puesto de manifiesto la necesidad de profundizar en medidas que, sin merma de la eficacia contra la delincuencia, resulten compatible con el sistema de derechos de los países miembros y con el propio estándar de protección europeo.

La constitución de bases de datos genéticos para aplicaciones policiales es uno de los campos en los que la protección de la seguridad y la garantía de las libertades individuales están frecuentemente interrelacionadas. No cabe poner en duda que la información genética es un instrumento de suma utilidad en la persecución de hechos delictivos, en la prevención de los mismos y en la garantía de la seguridad nacional e internacional aunque las implicaciones en la intimidad del sujeto en otros varios de sus derechos fundamentales obligan a adoptar medidas rigurosas para su utilización. De cómo se lleve a cabo la articulación entre dichas medidas y los derechos afectados dependerá que los límites al ejercicio de los derechos resulten compatibles con la Constitución o vulneradores de la misma.

Reseñas bibliográficas

99

Centro de Análisis y Prospectiva

Información y documentación sobre seguridad. 1.º semestre de 2007 101

TENDENCIAS Y EVOLUCION DE LA DELINCUENCIA Y LA JUSTICIA JUVENIL EN EUROPA

CARLOS VAZQUEZ GONZALEZ
Profesor de Derecho Penal y Criminología UNED

1. TENDENCIAS DE LA JUSTICIA PENAL JUVENIL EUROPEA EN LA ACTUALIDAD

Aunque la delincuencia juvenil presenta unas características similares en la mayor parte de los países europeos, la respuesta de cada ordenamiento jurídico varía significativamente, reflejando en ella su historia, su cultura y su tradición jurídica. No obstante, una premisa o punto de partida común se podría situar en el abandono progresivo de modelos tutelares o de protección y modelos educativos entendidos como modelos de bienestar social, por modelos de justicia juvenil caracterizados por un reforzamiento de la posición legal del menor, en el que el menor infractor como sujeto responsable debe recibir una respuesta penal, aunque eso sí, diferente de los adultos. Así en el último tercio del siglo pasado, hemos asistido a un fenómeno de aproximación o convergencia europea en el ámbito de la justicia penal de menores, debido principalmente a la incorporación a los diferentes ordenamientos jurídicos nacionales, de una serie de instrumentos supranacionales elaborados por Naciones Unidas y el Consejo de Europa, inspirados todos ellos en la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989.

Sin embargo, algo está sucediendo. En Estados Unidos, tras un amplio debate social impulsado por partidos políticos, grupos de poder y medios de comunicación se ha impuesto una corriente claramente populista y neo-conservadora en la política penal juvenil, que defiende la utilización de medidas de mediación-reparación (*diversion*) para la delincuencia juvenil leve o de escasa gravedad (*status offenders*) y la remisión de la delin-

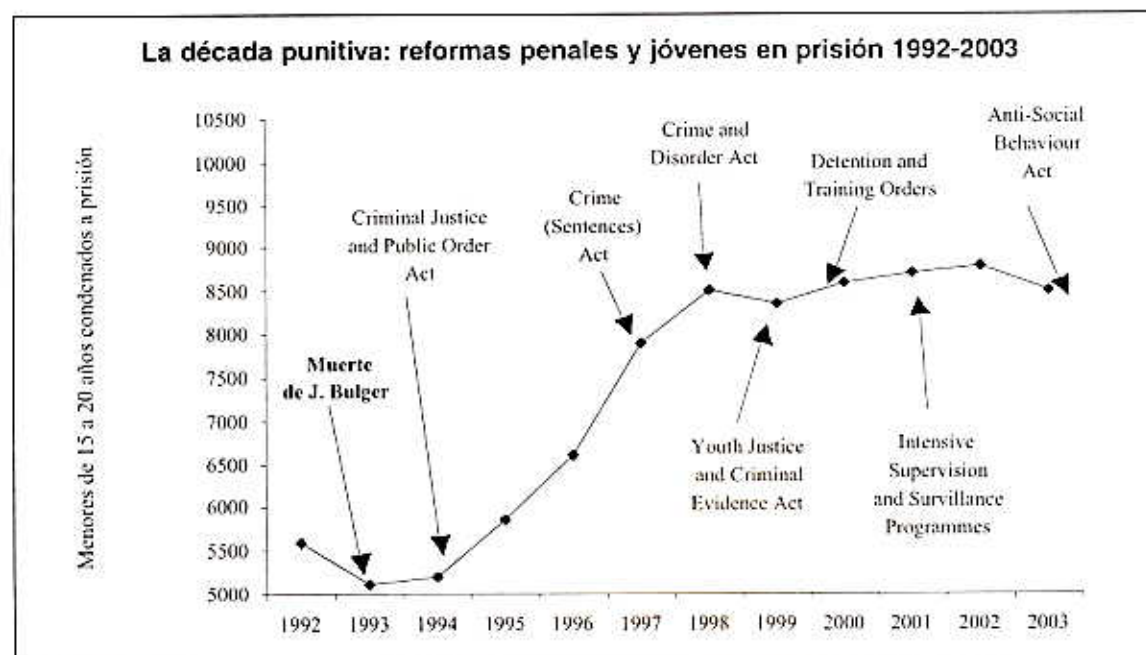
cuencia juvenil grave al sistema de justicia penal de adultos (1), pese a que las estadísticas no muestran un aumento de la delincuencia juvenil, ni una mayor gravedad en sus delitos (2). Por diferentes motivos, en cuyo análisis no podemos detenernos, se ha incrementado la alarma social y el miedo al delito en la población ante la delincuencia de los jóvenes, que ahora reclama mano dura contra la delincuencia juvenil.

La emergencia del modelo de política criminal norteamericano y su influencia en el ámbito anglosajón, se ha dejado sentir con toda su crudeza en Inglaterra, donde el tratamiento "benigno" de la delincuencia juvenil, entró en crisis a raíz del caso *Bulger* (3), incrementando el miedo y la alarma social sobre la juventud en general; y legitimando el que se introdujeran propuestas de Ley más duras y severas.

En Inglaterra y Gales se ha iniciado tras las últimas reformas de su legislación penal juvenil (4) una andadura hacia una política penal represiva y punitiva que aumenta el control social formal ante diferentes comportamientos y actitudes de los jóvenes, sanciona más duramente delitos de escasa gravedad e impone penas privativas de libertad de mayor duración.

Un ejemplo que muestra con meridiana claridad la represión penal ante casi cualquier conducta aparentemente delictiva cometida por jóvenes y, en muchos casos, niños, es el reciente caso, relatado por ALLEN, (2006: 16): "En abril de 2006, un niño de 10 años fue llevado ante el Juez de Distrito de Salford acusado de un delito contra el orden público de racismo. El acusado había llamado a otro niño de 11 años "Paki", "Bin Laden" y "Nigger". El Juez preguntó al *Crown Prosecution Service* [Ministerio público o Fiscal] si quería reconsiderar la acusación presentada, ya que en su opinión no había en el caso un interés público digno de protección. La respuesta del Ministerio Público fue que ninguna persona puede abusar de otra por motivos racistas, incluso aunque sean unos niños jugando".

Los resultados de esta política son evidentes, los jóvenes sentenciados a penas de prisión han aumentado de forma notable de los 5.000 en 1993 a los cerca de 9.000 en 2003, lo que ha sucedido además, en un periodo en el que el volumen de delincuencia de menores ha decrecido (5). Y no solo hay un mayor número de jóvenes internados en centros penitenciarios, sino que además lo están por más tiempo (6).



Fuente: Muncie (2004: 7).

Aunque todavía de una forma menos patente que en los países anglosajones, en el resto de Europa estamos asistiendo también a una serie de reformas y proyectos de reforma de sus legislaciones penales de menores para afrontar con más garantías la lucha contra la delincuencia juvenil, cuyas líneas maestras pueden resumirse de la siguiente manera:

Disminución de la edad mínima para exigir responsabilidad penal. En 1995, Holanda redujo la edad mínima de responsabilidad penal, de 14 a 12 años. En Francia, pese a que la minoría de edad penal se sitúa en 13 años, una reforma de 9 de septiembre de 2002 ha incluido una serie de "sanciones educativas" que los Jueces de menores pueden pronunciar contra los menores de más de 10 años (7). En Inglaterra, la presunción de incapacidad de culpabilidad de la que gozaban los niños de 10 a 14 años ha sido derogada por el *Crime and Disorder Act* de 1998, presumiendo que un niño de 10 años es enteramente responsable de sus actos y podrá ser juzgado por un tribunal de menores (8). En Alemania, recientes Proyectos de Ley pretendían disminuir la edad mínima para exigir responsabilidad penal conforme a las disposiciones de la JGG, de los vigentes catorce a los doce años, persiguiendo también la regulación de una medida de internamiento en un establecimiento especial de régimen cerrado para los niños con edades comprendidas entre los 12 y los 14 años (9).

Exclusión genérica de la aplicación de la jurisdicción de menores a los jóvenes semi-adultos de entre 18 y 21 años. En España, por la LO 8/2006, de 4 de diciembre, de modificación de la LO 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, se suprime definitivamente la posibilidad de aplicar la Ley a los jóvenes-adultos de entre 18 y 21 años (10). En Alemania, pese a su generalizada aplicación por los Jueces de Menores (11), también se han formulado propuestas de reforma en este sentido (12), que afortunadamente no han prosperado. En Holanda, han ido un paso más allá y la Ley de Justicia Juvenil de 1995 redujo notablemente los requisitos necesarios para transferir a los jóvenes infractores (menores de 18 años) a la jurisdicción penal ordinaria, donde serán juzgados como adultos (13).

Ampliación de los supuestos en los que

se priva de libertad al menor. La LO 8/2006, de 4 de diciembre, limita la discrecionalidad en la elección de la medida por el Juez, al añadir nuevos supuestos en los que el internamiento en régimen cerrado es una medida obligatoria; comisión de delitos graves y delitos que se cometan en grupo o cuando el menor pertenezca o actúe al servicio de una banda, organización o asociación. En Holanda, la duración máxima de la medida cautelar de la prisión provisional que era de 6 meses, se ha doblado (12 meses) para los jóvenes de 12 a 16 años y cuadruplicado para los de 16 a 18 años (24 meses) (14).

Aumento de la duración máxima de la pena juvenil. En nuestro país, la medida de internamiento en régimen cerrado en la redacción originaria de la Ley penal del menor, no podía superar en ningún caso los 5 años. Hoy en día el límite máximo alcanza los 8 años, e incluso, los 10 años en supuestos concretos de pluralidad de infracciones.

Fortalecimiento de la posición procesal de las víctimas en el proceso penal ante menores delincuentes. En España, el art. 25 de la Ley prohibía la acusación particular y la popular, subordinando la participación del perjudicado a la del Ministerio Fiscal (15). La alarma social producida por el crimen de Sandra Palo, sumada a la perseverante campaña llevada a cabo por la familia de la víctima en los medios de comunicación (audiovisuales y escritos), y a una masiva campaña de recogida de firmas, consiguieron que prácticamente 6 meses después del triste suceso, se reformara la Ley del menor, en el sentido perseguido por los familiares de la víctima (16). Así, la LO 15/2003, de 25 de noviembre, introduce en el proceso de menores, en el artículo 25, la posibilidad de personarse como acusación particular a las personas ofendidas por el delito. Además, se están incluyendo en las leyes penales de menores de algunos países (España, Francia o Portugal), medidas de alejamiento, —semejantes a las penas y medidas cautelares de alejamiento previstas en los Códigos penales—, consistentes en la prohibición al menor infractor de aproximarse o comunicarse con la víctima o con aquellos de sus familiares u otras personas que determine el Juez (17).

Pese a que, —y a diferencia de lo sucedido

en Inglaterra y Estados Unidos—, estas reformas no han logrado todavía dismantlar los principios básicos de la justicia penal de menores, el giro hacia un mayor grado de severidad y punitivismo es evidente y la situación empieza a ser preocupante, ya que muestra cuál es el clima político y social imperante en gran parte de la sociedad europea, favorable a un endurecimiento del Derecho penal juvenil, como única respuesta eficaz ante el “desmesurado” incremento de la delincuencia juvenil.

Ante esta situación, debemos preguntarnos por las causas que han llevado a los legisladores de la casi totalidad de los países europeos a este viraje hacia un punitivismo exacerbado de la justicia penal juvenil, apenas 15 años después de la Declaración de Derechos del Niño de Naciones Unidas y de las tres principales directrices aprobadas sobre delincuencia juvenil (18). Para ello, examinaremos a continuación, las tendencias y evolución de la delincuencia juvenil en algunos países europeos, para comprobar si se ha producido un alarmante incremento en el número de delitos conocidos por la policía, que haga necesarias estas reformas penales, para analizar seguidamente, que tipos de delitos son los que con más frecuencia o asiduidad cometen los jóvenes, y poder determinar si ha aumentado la gravedad de la delincuencia juvenil.

2. TENDENCIA Y EVOLUCION DE LA DELINCUENCIA JUVENIL EN EUROPA

Antes de comenzar nuestro análisis, quisiéramos exponer sucintamente las dificultades que conlleva la medición de la delincuencia en el ámbito europeo. El principal problema es que no existe un organismo oficial que lleve un registro regular y uniforme de la criminalidad en Europa. Las principales agencias de policía o no ofrecen estadísticas de delitos conocidos (EUROPOL) o bien, han restringido su publicación para uso interno (INTERPOL), lo que dificulta enormemente conocer las tasas de delincuencia en los diferentes países europeos.

Del mismo modo, no hay que olvidar que los análisis que se apoyan únicamente en el comportamiento de las estadísticas oficiales de cri-

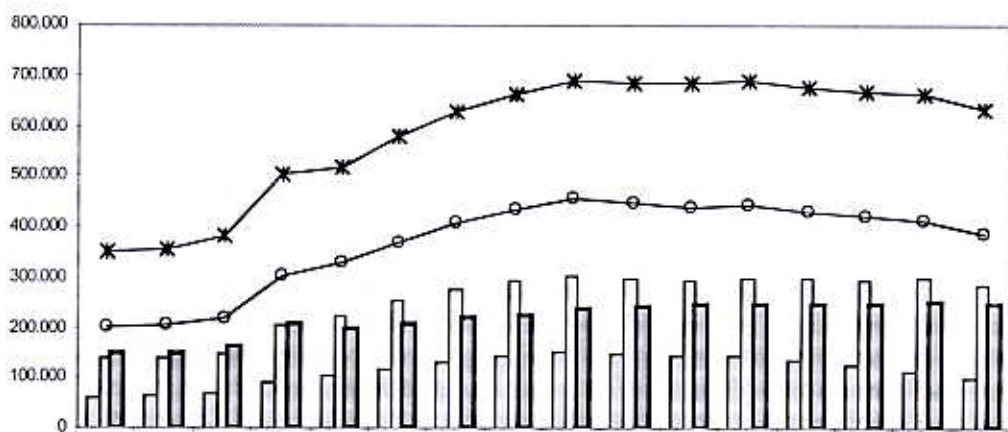
minalidad se enfrentan con serias y variadas dificultades (19). La criminalidad registrada estadísticamente no es la criminalidad real del país y, no conviene olvidar tampoco que el registro de la criminalidad obedece a propósitos meramente administrativos y operativos y no para satisfacer los intereses de los investigadores. Estos problemas se acrecientan cuando intentamos explicar tendencias en las tasas de delincuencia a escala nacional y las diferencias entre países (20). Así, y en el caso de la Unión Europea, no existe todavía un sistema estadístico común que permita recoger y homogeneizar las informaciones procedentes de los diferentes Estados miembros; y aquellos que gozan de una mayor credibilidad en el ámbito internacional como los realizados por Naciones Unidas, no se complementan por muchos países con el rigor y la seriedad que estudios de esta índole requieren. Además, las diferencias existentes entre los países a la hora de tipificar las conductas delictivas y los criterios dispares en la actuación policial, añaden obvios inconvenientes para la comparación (21). La franja de edad de la responsabilidad penal juvenil difiere entre los países, implicando también que las estadísticas registren como delitos cometidos por menores, diferentes franjas de edades, que pueden llevar a grandes discrepancias. Incluso en algunos países como Bélgica, no aparece registrada en sus estadísticas policiales la variable edad (22). Estas y otras dificultades deben ser tenidas en cuenta a la hora de interpretar las informaciones que aquí suministramos.

Ahora bien, pese a las deficiencias que muestran las estadísticas oficiales de la delincuencia, para nuestro propósito —comprobar si se ha producido un alarmante incremento del número de delitos conocidos por la policía o una mayor gravedad de los mismos— son plenamente válidas, ya que son los datos que manejan los poderes públicos y en los que se basan para fundamentar las reformas legislativas.

Veamos ya, sin más dilación, que cuáles son las tendencias de la delincuencia juvenil en algunos países europeos en los últimos años.

En **Alemania**, las estadísticas oficiales sobre la criminalidad juvenil de los últimos quince años, revelan un incremento constante y sostenido desde 1990, año en el que se

Evolución de la delincuencia juvenil en Alemania (1990-2005)



> 14 años	62.500	65.205	69.034	93.252	104.029	116.619	131.010	144.260	152.774	150.626	145.834	143.045	134.545	126.358	115.770	103.124
14 a 18 años	141.244	139.709	151.100	207.944	223.551	254.329	277.479	292.518	302.413	296.781	294.467	298.983	297.881	293.907	297.067	284.450
18 a 21 años	149.823	150.286	160.739	208.040	196.437	207.136	219.928	226.279	237.073	240.109	247.586	246.713	245.761	247.456	250.534	247.450
Total (menores)	200.744	204.914	220.137	301.196	327.580	370.948	408.489	436.778	455.187	447.407	440.301	442.028	432.426	420.205	412.857	387.574
Total (jóvenes)	353.567	355.200	380.876	504.260	520.065	578.084	628.417	663.057	692.260	687.515	687.887	688.741	678.187	667.721	663.391	635.024

Fuente: Elaboración propia con datos de *Bundeskriminalamt* (Ed.), *Polizeiliche Kriminalstatistik*, disponible en inglés en www.bka.de

registraron por la policía 203.744 detenidos menores de 18 años y 353.567 menores de 21 años hasta 1998, año en el que se alcanza la tasa más alta de detenidos menores de edad (455.187) y de menores de 21 años (692.260), invirtiéndose la tendencia a partir de ese año, produciéndose anualmente desde entonces un descenso continuado del número total de detenidos menores de 18 años, para situarse en 2005 en 387.574 y 635.024 menores de 21 años.

Estos datos así considerados, hemos de reconocer que tienen escasa utilidad para determinar si ha aumentado o ha disminuido la criminalidad juvenil, debiendo establecer la *tasa de criminalidad*, al relacionar la cantidad de infracciones penales conocidas y la población, en este caso la población menor de dieciocho o veintiún años (datos relativos). También sería conveniente analizar otras variables como los delitos cometidos por inmigrantes, reformas del Código penal, etc (23). Lamentablemente, al registrar la estadística oficial alemana (al igual que muchos otros países) el número de detenidos y no el de delitos, no se puede llevar a cabo este tipo de análisis.

Pese a estas dificultades, un análisis superficial de la evolución de la delincuencia juvenil

de los menores de 14 años (*kinder*), permite fijar dos periodos bien diferenciados: Un primer periodo, que abarca casi toda la década de los 90, hasta el año 1998, donde el número de detenidos se incrementa en casi un 145%, pasando de 62.500 detenciones en 1990 a 152.774 en 1998. Como es obvio, estamos ante un incremento que se puede catalogar sin ninguna clase de reparos como "alarmante", y que justificaría la adopción de medidas penales más severas. Sin embargo, el segundo periodo, muestra un descenso del número de detenidos de casi un 33%, pasando de los 152.774 detenidos en 1998 a tan sólo 103.124 en 2005, cifra ésta ligeramente inferior a los 116.619 que se registraron en 1995.

Esta evolución en dos periodos, se puede aplicar también a la delincuencia juvenil propiamente dicha, menores de 14 a 18 años (*jugendliche*), aunque con algunos matices para el segundo periodo. También es 1998, el año en el que las detenciones por delitos cometidos por menores de 14 a 18 años alcanza su cota más elevada, situándose en 302.413, casi un 115% más que en 1990. Posteriormente a 1998, se observa también un descenso en el número de menores de 14 a 18 años detenido, pero a diferencia de los meno-

res de 14 años, es tan ligero, apenas un 6% que resulta más apropiado sostener que en el segundo periodo la delincuencia juvenil se ha mantenido estable.

Para los jóvenes-adultos (de 18 a 21 años), a los que para cierto tipo de delitos la JGG alemana, permite que se aplique el Derecho penal juvenil (24), la tendencia es ascendente durante todo el periodo examinado, con un incremento más moderado, pero incremento al fin y al cabo.

Recapitulando, debemos destacar el desmesurado incremento de la delincuencia juvenil producido en la primera mitad de la década de los 90, y un moderado descenso a finales de la década anterior, que se mantiene en la primera mitad de la década actual.

Inglaterra y Gales, país en el que veíamos anteriormente que la nueva política penal de tolerancia cero ante la delincuencia juvenil había incrementado de forma notable el número de menores de edad sentenciados a penas privativas de libertad, no presenta a tenor de las estadísticas oficiales suministradas por el *Home Office*, un incremento de la delincuencia juvenil registrada que muestre la necesidad de esas medidas más punitivas.

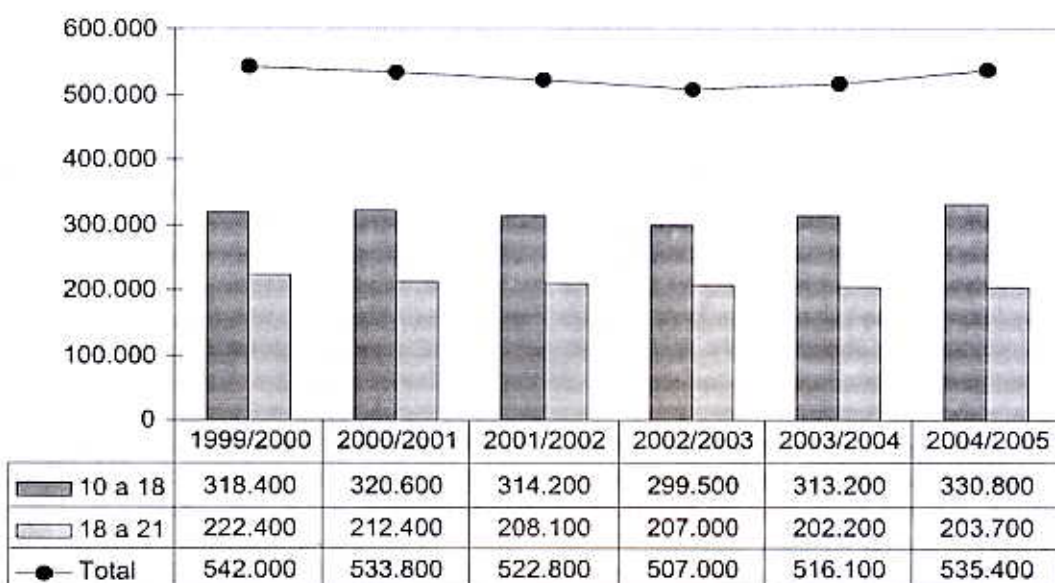
Tanto el número de detenidos por la policía de 10 a 18 años, como las detenciones de jóvenes adultos de 18 a 21 años, se mantienen prácticamente inalterables, con ligeras oscilaciones, desde el año fiscal 1999/2000, al 2004/2005 (25).

Se observa un mínimo incremento en la delincuencia de los menores de edad penal (10 a 18 años), que tras un descenso en las cifras de delitos, hasta el año 2002/2003, donde se logra bajar de los 300.000 detenidos, repunta en los dos últimos años. Sin embargo, el moderado descenso de las detenciones de jóvenes adultos de 18 a 21 años, contrarrestan estos datos.

En ningún caso, la tendencia de la delincuencia juvenil en Inglaterra y Gales, parece presuponer la necesidad de desatar una "guerra" para frenar el imparable ascenso de la delincuencia de niños y jóvenes.

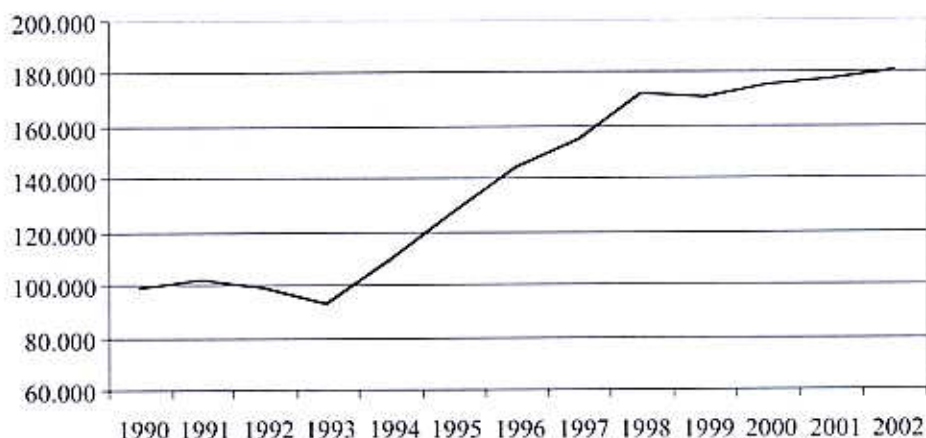
En **Francia**, el número de delincuentes juveniles bajo sospecha policial ha experimentado un desorbitado incremento en los últimos 30 años, observándose además, según un estudio realizado por ROCHÉ (2004: 103) una convergencia en las tendencias generales de la delincuencia juvenil resultantes del estudio de

Menores de 21 años detenidos por la policía en Inglaterra y Gales



Fuente: Home Office Statistical Bulletin: Arrests for recorder crime.

Menores bajo sospecha policial. Francia (1990-2002)



Fuentes: Elaboración propia con datos obtenidos de: *United Nations Surveys of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems*, para el periodo (1990-1994), *Annuaire Statistique de la Justice*. Edition 2003, www.justice.gouv.fr/publicat/t-Mineurs.pdf, para el periodo (1995-2001), y ROCHÉ (2004: 103), para el año 2002.

diversas fuentes: estadísticas policiales, encuestas de victimación y encuestas de delincuencia autoinformadas. Existe un fuerte incremento a finales de la década de los 70, a continuación, una etapa de estabilidad en la delincuencia juvenil, con ligeros descensos, durante la década de los 80, para seguidamente experimentar un fuerte y continuo incremento durante la década de los 90, que afortunadamente parece que se ha frenado en el recién comenzado siglo XXI, donde la delincuencia juvenil se ha estabilizado de nuevo.

En la gráfica siguiente se puede ver la evolución de la delincuencia juvenil y las diferentes oscilaciones experimentadas a lo largo de la última década en el que la tendencia es claramente ascendente, aunque parece que se está estabilizando en los últimos años.

Analizando los datos con más detenimiento, observamos que el número de delitos de los que se consideró por la policía sospechosos a menores de edad se incrementó un 20.4% (26) desde 1977 a 1992, y un 79% desde 1992 a 2001 (27). El sostenido incremento observado desde 1994 [17.7% de incremento sobre los datos de 1993 (28)] ha continuado al

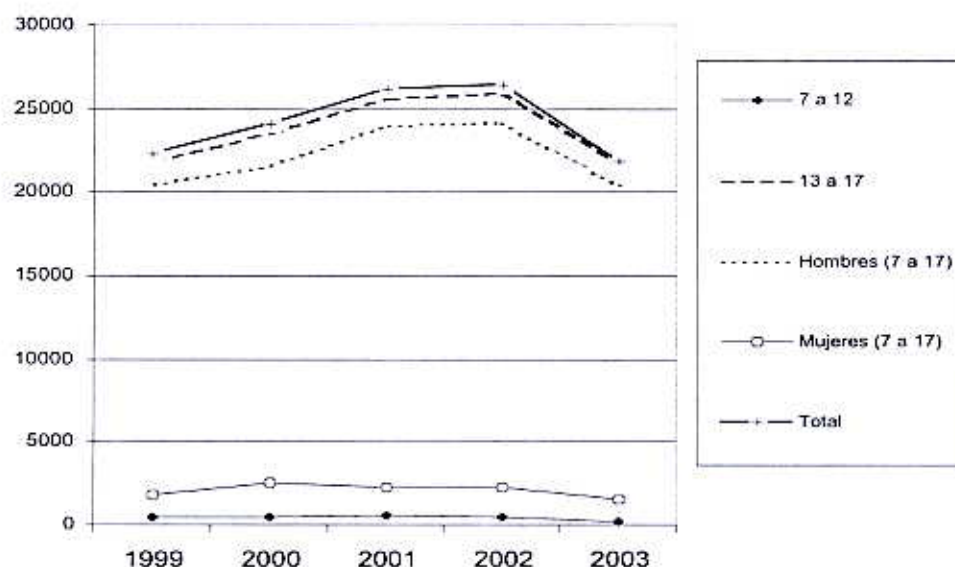
mismo ritmo en los siguientes años: un 15.4% más alto en 1995 (29), un 13.9 % en 1996 (30), un 7.3 % en 1997 (31), y un 11.2 % en 1998 (32). Después de un brusco parón observado en 1999 [decrece un 0.81% (33)], las cifras crecen otra vez, aunque ya de una forma más moderada, con un incremento de un 2.86% en 2000 (34) y un 1% en 2001. Las últimas cifras (publicadas en 2004) reflejan una estabilización e incluso un ligero descenso en el número de delincuentes juveniles bajo sospecha policial (35).

En un país mediterráneo como **Grecia**, las estadísticas policiales muestran que en el último quinquenio del que disponemos datos, el conjunto de la delincuencia juvenil, se mantiene relativamente estable.

Por último, para cerrar este epígrafe veamos que datos ofrecen en **España**, las estadísticas de menores detenidos suministradas por el Ministerio del Interior, durante la última década y, con mayor interés, desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica reguladora de la responsabilidad penal de los menores en el año 2000.

Según podemos observar en la gráfica siguiente, salvo los menores de 14 años que

Delitos conocidos por la policía griega por grupos de edad y sexo (1999-2003)

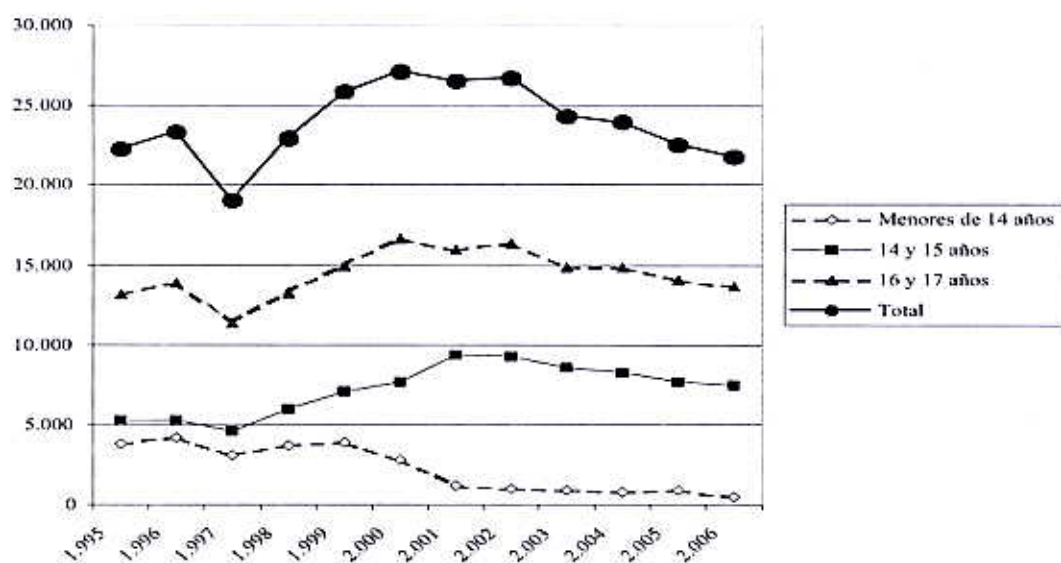


Fuente: Elaboración propia con datos citados por SPINELLIS y TSITSOURA (2004).

llevan una línea divergente, el resto de edades en las que se desagregan los datos que disponemos, los jóvenes de 14 y 15 años, por un lado, y los de 16 y 17 años, por otro, que son por lo demás, en conjunto, los únicos destina-

tarios de la LORRPM, tras la última reforma producida por la LO 8/2006, de 4 de diciembre (36), mantienen una tendencia similar, en la que se observa un descenso en el número de detenciones hasta 1997, para producirse en

Manores de 18 años detenidos en España (1995-2006)



Fuente: Elaboración propia con datos de: (1995-2005) Estadística de Delinquentes y Delitos, Gabinete de Coordinación, Ministerio del Interior. (2006) Gabinete de Estudios de Seguridad Interior.

los años siguientes un fuerte incremento que alcanza su punto álgido en el año 2000, justo cuando entró en vigor la nueva Ley de responsabilidad penal de los menores y, a partir de ahí, mostrar un descenso moderado pero continuo en el número de detenciones practicadas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (37).

Los menores de 14 años, que en España no tienen responsabilidad penal, muestran una estabilidad hasta 1999, un repentino descenso durante los dos años siguientes, y desde entonces vuelve a mantener una línea estable con una ligera tendencia a la baja.

Examinando los cinco países que hemos tomado como ejemplo, en conjunto, podemos concluir señalando que pese a que el volumen de la delincuencia juvenil varíe notablemente de unos a otros, en función principalmente del tamaño de su población, la tendencia de la delincuencia juvenil se mantiene estable e incluso descendente en los pocos años que llevamos de Siglo XXI. Entonces, porqué esta preocupación general ante la delincuencia juvenil. Veamos si se debe a que, pese a no

aumentar el número de delitos ni el número de jóvenes que delinquen, se ha producido un aumento en la gravedad de los delitos cometidos por los jóvenes.

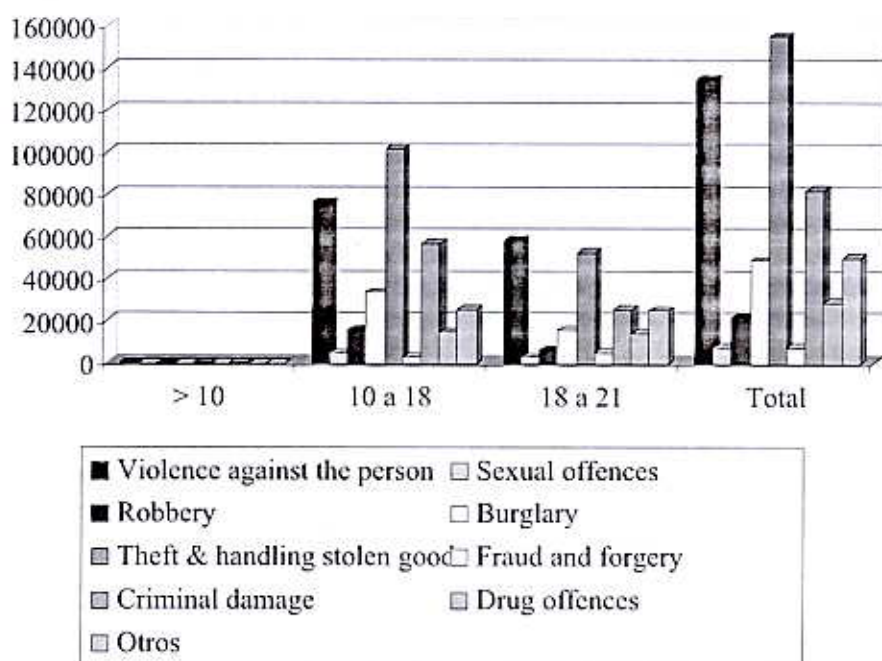
3. ¿QUE DELITOS COMETEN CON MAS FRECUENCIA LOS MENORES DE EDAD?

3.1. Gravedad de la delincuencia juvenil según las estadísticas oficiales.

Al igual que hemos hecho anteriormente, vamos a analizar las estadísticas oficiales de algunos países europeos, centrándonos ahora en la tipología delictiva por la que han sido detenidos o acusados, para comprobar si las infracciones contra el patrimonio siguen siendo las más numerosas o, por el contrario, la agresividad y violencia propia de la juventud, produce cada vez más delitos contra la vida e integridad física de las personas.

Dado que es el país que más reformas está acometiendo para intentar frenar el avance de la delincuencia juvenil, comencemos examinando la situación en **Inglaterra y Gales**.

Personas detenidas por grupo de edad y tipo de delito (2004-2005)



Fuente: Home Office Statistical Bulletin: Arrests for recorder crime

Pese a que la gráfica anterior pueda dar la impresión que los delitos violentos contra las personas son los más numerosos después de los robos y hurtos, lo que por otra parte no deja de ser cierto, según la clasificación delictiva diseñada por el *Home Office* inglés, lo cierto es que en el año 2004/2005, se produjeron 330.800 detenciones de menores de 10 a 18 años, de las que 76.600, o lo que es lo mismo, el 23% del total, fueron delitos en los que aparecía la violencia. Si a eso le sumamos, el 1,3% de delitos contra la libertad sexual, podemos establecer que en Inglaterra y Gales, una de cada cuatro detenciones de menores de 18 años, es por delitos en los que se aprecia una conducta agresiva o violenta, mientras que el resto (3 de cada 4 jóvenes

detenidos) lo es por delitos contra el patrimonio, temas de drogas, etc.

En Austria, la delincuencia juvenil registrada cometida por menores de 18 años, supone alrededor de un 11% del total de delitos conocidos por la policía, cifra que se eleva a casi el 13% si nos referimos a los delitos cometido por jóvenes adultos de 18 a 21 años.

Los delitos contra la vida e integridad física cometidos por jóvenes de 14 a 18 años muestran un ligero aumento, en consonancia con el incremento de los delitos en general, pero representando, en lo que aquí nos interesa, tan sólo el 7% cuando nos referimos a delitos cometidos por menores de 18 años, mientras que los delitos contra el patrimonio representan más del 30%.

Delitos conocidos por la policía, por grupo de edad, gravedad del delito y tipología delictiva						
	2001	%	2002	%	2003	%
Total	198.899	100	206.203	100	223.915	100
14 a <18	21.873	11	21.561	10,5	25.804	11,5
18 a <21	25.347	12,7	26.011	12,6	28.736	12,8
Delitos graves "crimes" (1)						
Total	20.401	100	23.047	100	25.847	100
14 a <18	2.923	14,3	3.029	13,1	4.180	16,2
18 a <21	3.015	14,8	3.326	14,4	3.868	15
Delitos menos graves o leves "misdemeanours" (2)						
Total	178.498	100	183.156	100	198.068	100
14 a <18	18.950	10,6	18.532	10,1	21.624	10,9
18 a <21	22.332	12,5	22.686	12,4	24.868	12,6
Delitos contra la vida e integridad física (incluidos delitos por conducción de vehículos)						
Total	75.899	100	89.895	100	87.591	100
14 a <18	4.536	6	5.953	6,6	6.112	7
18 a <21	8.884	11,7	10.398	11,6	10.032	11,5
Delitos contra el patrimonio						
Total	70.802	100	90.731	100	88.586	100
14 a <18	11.057	15,6	15.278	16,8	15.065	17
18 a <21	8.103	11,4	11.376	12,5	11.100	12,5
Hurto o ratería en tiendas y comercios						
Total	20.640	100	23.363	100	20.179	100
14 a <18	3.574	17,3	3.701	15,9	3.072	15,2
18 a <21	1.885	9,1	2.111	9	1.778	8,8
Delitos relacionados con las drogas						
Total	21.082	100	21.647	100	21.401	100
14 a <18	1.772	8,4	1.615	7,5	1.451	6,8
18 a <21	5.858	27,8	6.169	28,5	5.747	26,8

(1) Delitos dolosos castigados con pena de prisión superior a tres años ("Verbrechen").

(2) Resto de delitos ("Vergehen").

Fuente: The Kriminalitätsbericht 2001 (p. B11), 2002 (p. B11), and 2003 (p. B11), cit. por BRUCKMÜLLER (2005: 4-8).

En **Grecia**, tampoco se observa un incremento significativo en la gravedad de los delitos cometidos por los jóvenes, si nos atenemos a las estadísticas oficiales sobre delitos conocidos por la policía, cometidos por niños y adolescentes de 7 a 17 años, durante el periodo de 1999 a 2003.

En la siguiente gráfica se observa con suma claridad, como de una serie de delitos, de los que hemos excluido las violaciones de tráfico que representan casi el 90% de los delitos conocidos por la policía (38), el hurto y el tráfico de drogas son los más comúnmente cometidos por los menores de edad, mientras que delitos como el homicidio, asaltos y robos con violencia, tienen una prevalencia mucho menor, siendo en algunos casos marginal.

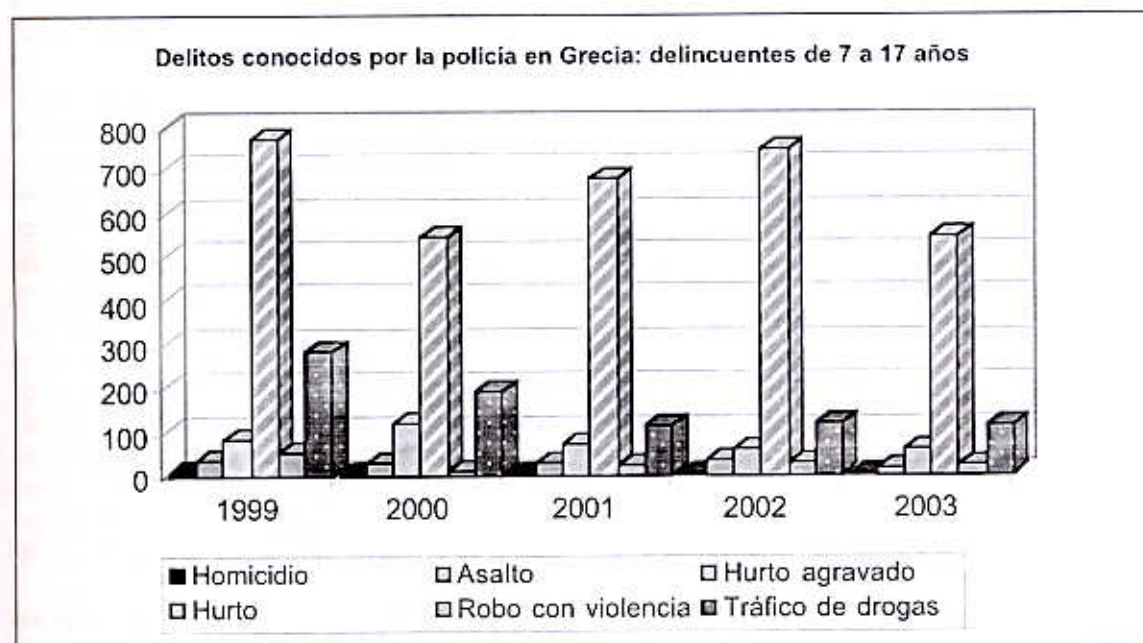
En **Italia**, según datos del Istat (39), en el año 2004, 43.845 menores de 18 años fueron denunciados ante la Fiscalía de menores, de los que 9.931 lo fueron por delitos contra las personas, casi un 23%, teniendo las conductas más graves la siguiente representación: 37 acusados de homicidio, 3.759 por lesiones dolosas y 771 por agresiones sexuales, lo que supone algo más de un 10% del total de delitos cometidos por menores de 18 años.

Para terminar, examinemos la situación en

España, después de la entrada en vigor de la LORRPM en el 2000.

Ya hemos visto anteriormente que en nuestro país, la delincuencia juvenil registrada viene sufriendo un moderado y sostenido descenso desde la entrada en vigor de la Ley penal del menor, en 2000.

Los datos consignados en la siguiente tabla, demuestran una vez más, que los menores detenidos por la policía, cometen más o menos los mismos delitos un año tras otro, sin que se observe un cambio sustancial en la tipología delictiva de los jóvenes. Ni las muertes violentas causadas por menores, ni las lesiones, ni los delitos contra la libertad sexual, muestran un aumento que obligue al legislador a reaccionar, reformando la ley e imponiendo medidas más punitivas, aspecto este reconocido incluso en la Exposición de Motivos de la última reforma de la Ley penal del menor, mediante LO 8/2006, de 4 de diciembre, cuando al justificar la reforma dice textualmente que "debe reconocerse que, afortunadamente, no han aumentado significativamente los delitos de carácter violento", apostillando a continuación para defender lo indefendible que "los realmente acontecidos han tenido un fuerte impacto social".



Fuente: Elaboración propia con datos citados por SPINELLIS y TSITSOURA (2004: 5 y 6, Tabla 4).

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Detenidos	27.117	26.504	26.670	24.309	23.884	22.039	21.679
Por motivo de la detención							
Sustracción y uso ilegítimo de vehículos	6.538	7.619	6.888	5.645	4.728	4.079	3.936
Otros robos y hurtos	12.146	11.793	12.091	10.534	10.501	9.663	8.982
Otros delitos contra la propiedad	1.460	1.422	1.382	1.317	1.595	1.426	1.424
Muertes violentas	79	60	66	72	72	97	73
Lesiones	1.064	899	935	995	1.169	1.147	1.199
Otros contra las personas	153	87	127	161	382	531	562
Estupefacientes	892	696	667	592	647	577	490
Contra la libertad sexual	347	284	239	261	363	340	357
Otros en general	4.438	3.633	4.182	4.679	4.427	4.179	4.656

Fuente: (2000-2005) Estadística de Delinquentes y Delitos. Gabinete de Coordinación. Ministerio del Interior. (2006) Gabinete de Estudios de Seguridad Interior

A tenor de los datos que nos ofrece el grupo de países examinados, no parece que la tipología o fenomenología delictiva cometida por los jóvenes haya cambiado, produciéndose un incremento de la violencia, la agresividad o la gravedad de los delitos. Salvo algunas excepciones, la delincuencia juvenil sigue representando alrededor del 10 o el 15% del total de delitos conocidos, siendo a su vez, una delincuencia de carácter eminentemente patrimonial, relacionada con las drogas y contra la seguridad del tráfico.

3.2. La delincuencia juvenil en Europa mediante autoinforme.

Los datos sobre delincuencia juvenil consignados en las estadísticas oficiales, cuentan con el handicap de que en ellos no aparece la cifra real de la criminalidad, ya que la mayoría de las infracciones juveniles queda sin detectar por los organismos de control social informal (familia, escuela, etc.) o formal (policía), que es lo que se conoce como **cifra negra o zona oscura** de la criminalidad juvenil. Además, tampoco aparecen consignadas una serie de conductas problemáticas o predelictivas, que revisten gran importancia como factores influyentes en una posterior conducta delictiva.

Para completar estos datos y alcanzar una estimación de los niveles de delincuencia más real o más cercana a la realidad, se suelen utilizar otros indicadores como las experiencias

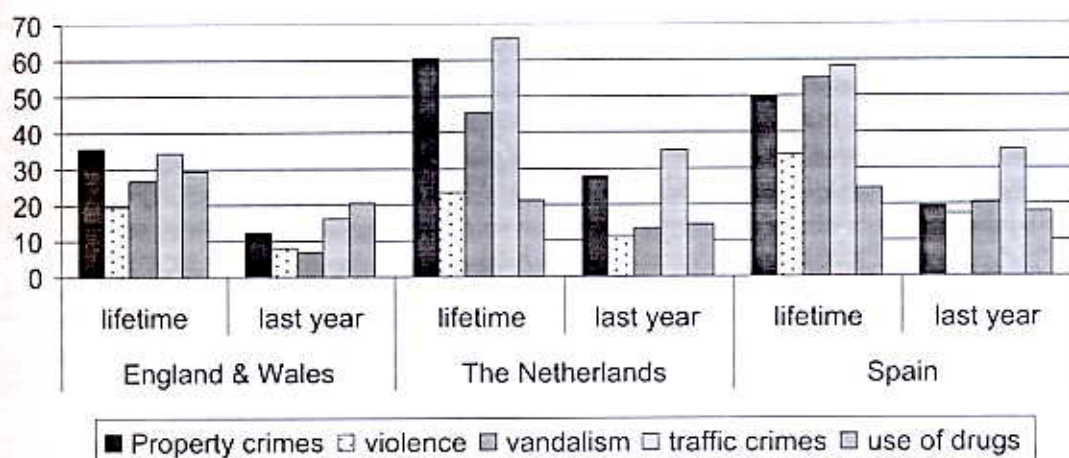
de victimización sufridas por los ciudadanos y relatadas en encuestas de victimización y mediante encuestas de autoinforme, que pese a que su metodología no es la más adecuada para la medición de la delincuencia, se han revelado como un método útil para eliminar los sesgos de las estadísticas policiales y aproximarnos a la realidad de las conductas delictivas (40).

En la siguiente gráfica, aparecen reflejados aquellos delitos que los jóvenes admiten cometer más frecuentemente, según una encuesta de autoinforme realizada en diversos países europeos, bajo la dirección de J. Junger-Tas (41).

Entre aquellas conductas con una mayor tasa de prevalencia (42) (conductas admitidas por un mayor número de personas), destacan en primer lugar una serie de comportamientos considerados problemáticos o **conductas antisociales relacionadas con los jóvenes** (que no tienen la calificación jurídico-penal de delitos o faltas, aunque algunas infringen normas administrativas u ordenanzas municipales, pero que se consideran predelictivas, por su posible influencia en futuros actos delictivos): *Consumo de drogas (fundamentalmente alcohol y tabaco), faltar al colegio, conducir sin permiso, viajar en transportes públicos (autobús o metro) sin pagar, viajar en tren sin pagar y fugarse de casa.*

Las **infracciones contra la propiedad** (patrimonio) son las más numerosas y, a parte de las infracciones eminentemente juveniles,

Last year and lifetime prevalence rates for five categories of crime in three countries (in %)



Fuente: BARBERET et al. (2004: 28 y 109, tabla A6)

las que más asiduamente cometen los jóvenes. Las conductas violentas obtienen también un alto índice de prevalencia, aunque es más significativa la **conducta violenta contra objetos y cosas**, representada por actos de vandalismo o la realización de pintadas. Las **conductas violentas contra personas**, tienen un índice de prevalencia menor. Son actividades violentas, que implican significativamente a los jóvenes de 18 y 19 años, cometidas entre los mismos jóvenes, o con motivo de grandes concentraciones públicas (violencia callejera durante manifestaciones y huelgas estudiantiles; actos públicos como partidos de fútbol, conciertos de música, etc.).

En esta ocasión, los resultados de la encuesta de autoinforme realizada en Inglaterra y Gales, Holanda y España, coinciden sustancialmente con los resultados consignados en las estadísticas oficiales, mostrando como son los delitos contra la propiedad, actos de vandalismo, infracciones de tráfico y consumo de drogas, las conductas que al realizar con más asiduidad implican a su vez un mayor número de detenciones y denuncias, mientras que, delitos de mayor gravedad, en los que aparece la violencia contra las personas, siguen teniendo, afortunadamente, una menor presencia, tanto en las estadísticas oficiales como en la encuesta de autoinforme.

4. A MODO DE CONCLUSIONES

Tras este breve análisis, —que reiteramos debe elaborarse más exhaustivamente, hallando la tasa de criminalidad juvenil (x 1.000 hab.) de cada país, y averiguando la proporción de la delincuencia juvenil respecto de la juventud, en general, y respecto del conjunto de la población delincente, para así poder determinar con mayor rigor el volumen de la delincuencia juvenil—, podemos establecer que si bien no se puede decir con rotundidad que esté disminuyendo la delincuencia juvenil en toda Europa, si estamos en disposición de afirmar lo contrario: que la delincuencia juvenil no presenta en casi ningún país un incremento tal, sobre todo en lo que llevamos de década de 2000, que justifique ese elenco de medidas penales que exponíamos en la primera parte de este trabajo.

Por ello resulta injustificable que el legislador español, para respaldar la última reforma de la Ley penal del menor, expresamente señale que "las estadísticas revelan un aumento considerable de delitos cometidos por menores" (43). Si a tenor de las estadísticas oficiales publicadas por el Ministerio del Interior, resulta que en España, la delincuencia juvenil viene experimentando un paulatino descenso desde el año 2000, pues únicamente nos quedan dos

posibilidades: primera, que el legislador mienta, y, segunda, que las estadísticas publicadas por el Ministerio del Interior, estén maquilladas o falseadas. Cualquiera de las dos opciones produce bastante inquietud.

Por último, reiterar lo ya apuntado sobre que tampoco parece, a tenor de las estadísticas oficiales, que se haya producido un aumento en la gravedad de la delincuencia juvenil ni una modificación sustancial de las conductas delictivas de los jóvenes. Los delitos que se cometen más a menudo siguen siendo delitos patrimoniales (hurtos y robos sin violencia), delitos relacionados con las drogas (consumo ilegal y tráfico a pequeña escala), delitos contra la seguridad del tráfico, y actos de vandalismo.

BIBLIOGRAFÍA

- ALLEN, R. (2006). *From punishment to problem solving. A new approach to children in trouble*. London: Centre for Crime and Justice Studies.
- BARBERET, R. et al. (2004). *Self-Reported Juvenile Delinquency in England and Wales. The Netherlands and Spain*. Helsinki: HEUNI.
- BRUCKMÜLLER, K. (2004). *Juvenile Justice in Austria*. [Documentos de la ESC. Working group on juvenile justice (Chair: J. Junger-Tas)]. Disponible en <http://www.esc-eurocrim.org/workgroups>
- CANO PAÑOS, M. A. (2006). *El futuro del Derecho Penal Juvenil Europeo. Un estudio comparado del Derecho penal juvenil en Alemania y España*. Barcelona: Atelier.
- CAPUTO, A. (2006). "Statistiche giudiziarie penali. Anno 2004", *Anuario*, n. 13. Roma: Istituto nazionale di statistica.
- DÜNKEL, F. (2004). *Juvenile Justice in Germany: Between Welfare and Justice*. [Documentos de la ESC. Working group on juvenile justice (Chair: J. Junger-Tas)]. Disponible en <http://www.esc-eurocrim.org/workgroups>
- FARRINGTON, D. P. y D. JOLLIFFE (2004). "England and Gales", in *Cross-National Studies in Crime and Justice*. (Eds. Farrington, Langan y Tonry), Maine: BJS, 1-38.
- FELD, B. C. (1998). "Abolish the juvenile court: Youthfulness, criminal responsibility and sentencing policy", *Journal of Criminal Law and Criminology*, 88, 68-136.
- LEWIS, C. (2004). "Trends in crime, victimisation and punishment", en *Alternatives to Prison. Options for an insecure society* (edited by Bottoms, Rex y Robinson). Devon: Willan Publishing, 28-58.
- MUNCIE, J. (2004). *Youth & Crime*, 2ª ed. Londres: Sage Publications.
- NEWBURN, T. (1997). "Youth, Crime and Justice", en *The Oxford Handbook of Criminology*. (edited by Maguire, Morgan y Reiner), 2ª ed. Oxford: Clarendon Press, 613-660.
- MEARS, D. P. (2002). "Sentencing Guidelines and the Transformation of Juvenile Justice in the 21st Century", *Journal of Contemporary Criminal Justice*, vol. 18(1), 6-19.
- MERLO, A. V. y P. J. BENEKOS (2003). "Defining juvenile justice in the 21st Century", *Youth Violence and Juvenile Justice*, 1(3), 276-288.
- MIRÓN REDONDO, L. Y J. M. OTERO-LÓPEZ (2005). *Jóvenes delincuentes*. Barcelona: Ariel.
- MOAK, S. C. y L. HUTCHINSON WALLACE (2003). "Legal changes in juvenile justice: Then and Now", *Youth Violence and Juvenile Justice*, vol. 1, N° 3, 289-299.
- PITTS, J. (2003). "Youth justice in England and Wales", en *The new politics of crime and punishment*. (Edited by R. Matthews y J. Young). Devon: Willan Publishing, 71-99.
- RECHEA, C., R. BARBERET, J. MONTAÑÉS y L. ARROYO (1995). *La delincuencia juvenil en España: Autoinforme de los jóvenes*. Universidad de Castilla-La Mancha - Ministerio del Interior.

ROCHÉ, S. (2004). "La delincuencia de menores en Francia: características, evoluciones y respuestas", en *1º Symposium Internacional: Justicia y violencia juvenil. Claves para la intervención* (Memoria), Córdoba: Meridianos, 102-113.

RÖSSNER, D. (1999). "El Derecho penal de menores en Alemania con especial consideración de los adolescentes", en Giménez Salinas (dir.), *Legislación de Menores en el Siglo XXI: análisis de Derecho comparado*, EDJ, 18, 305-328.

SERRANO GÓMEZ, A. (Dir.). C. VÁZQUEZ GONZÁLEZ (Coord.) et al., (2007). *Tendencias de la criminalidad y percepción social de la inseguridad ciudadana en España y la Unión Europea*. Madrid: Edisofer.

SERRANO MAÍLLO, A. (2006). *Introducción a la Criminología*, 4ª ed. Madrid: Dykinson.

SPINELLIS, C. D. y A. TSITSOURA (2004). *Juvenile justice in Greece*. [Documentos de la ESC. Working group on juvenile justice (Chair: J. Junger-Tas)]. Disponible en <http://www.esc-eurocrim.org/workgroups>

VAN DIJK, C. (2004). *Juvenile delinquency and juvenile justice in Belgium*. [Documentos de la ESC. Working group on juvenile justice (Chair: J. Junger-Tas)]. Disponible en <http://www.esc-eurocrim.org/workgroups>

VÁZQUEZ GONZÁLEZ, C. (2002). "La posición en el proceso de menores de la víctima o perjudicado. Especial consideración de la reparación entre el menor infractor y la víctima", *Anuario de Justicia de Menores*, II, 167-190.

- (2005). *Derecho penal juvenil europeo*. Madrid: Dykinson.

- (2006). "La influencia de la alarma social en el nuevo rumbo de la Justicia penal juvenil en occidente", en *Derecho penal y Criminología como fundamento de la política criminal. Estudios en homenaje al Profesor Alfonso Serrano Gómez*. (Guzmán Dábor y Serrano Miallo, eds.), Madrid: Dykinson, 487-507.

VÁZQUEZ GONZÁLEZ, C. y A. I. LUACES GUTIÉRREZ, (2006). "El nuevo rumbo de la justicia penal juvenil en el Siglo XXI", comunicación presentada en el *I Congreso Europeo sobre Programas de Cumplimiento de Medidas Judiciales para Menores* (CEMEJ), Sevilla.

VAZQUEZ GONZÁLEZ, C. y M. D. SERRANO TÁRRAGA (2004). "La opinión pública ante la delincuencia juvenil", *Anuario de Justicia de Menores*, IV, 145-169.

- Eds. (2005). *Derecho penal juvenil*. Madrid: Dykinson.

WYVEKENS, A., (2004). *The French juvenile justice system*. [Documentos de la ESC. Working group on juvenile justice (Chair: J. Junger-Tas)]. Disponible en <http://www.esc-eurocrim.org/workgroups>

NOTAS

(1) Vid. FELD (1998: 68-136); MEARS (2002: 6-19); MERLO y BENEKOS (2003: 276, 277 y *passim*); MOAK y HUTCHINSON WALLACE (2003: 289-299)

(2) Datos estadísticos sobre arrestos de delincuentes juveniles en Estados Unidos durante el período 1994/2004, pueden consultarse en VÁZQUEZ GONZÁLEZ (2006: 494, Tabla 1).

(3) Un amplio resumen del suceso, puede verse en NEWBURN (1997: 647 y 648) y VÁZQUEZ GONZÁLEZ y LUACES GUTIÉRREZ (2006).

(4) Cfr. El *Criminal Justice and Public Order Act* de 1994, el *Crime and Disorder Act* de 1998 o el *Anti-Social Behaviour Act* de 2003 inspirados en estas nuevas directrices de severidad y mano dura, que surgieron como respuesta a la muerte de James Bulger.

(5) Cfr. LEWIS (2004: 49, tabla 2.14).

(6) Según PITTS (2003: 95), entre 1989 y 1999 la duración media de las penas de internamiento para jóvenes de 15 a 17 años se incrementó de 5,6 meses a 10,3 meses. Para las chicas de la misma edad, el incremento pasó de 5,5 a 7,1 meses.

(7) Vid. con mayor amplitud, VÁZQUEZ GONZÁLEZ (2005: 168-172 y 197).

(8) C&DA 1998 (c. 37), section 34. "The rebuttable presumption of criminal law that a child aged 10 or over is incapable of committing an offence is hereby abolished". Vid. una postura sumamente crítica en MUNCIE (2004: 252).

(9) Vid. un desarrollo pormenorizado de estos Proyectos de Ley, en CANO PAÑOS (2006: 226 y 227).

(10) La posibilidad de aplicar la LORRPM a los mayores de 18 y menores de 21 años, reconocida por el art. 4 de la mencionada ley, fue dejada en suspenso durante un plazo de dos años desde la entrada en vigor

de la Ley, por la Disposición transitoria Única de la LO 9/2000, de 22 de diciembre, sobre medidas urgentes para la agilización de la Administración de Justicia; posteriormente hasta el año 2007, por la Disposición Final Segunda de la LO 9/2002, de 10 de diciembre, de modificación de la LO 10/1995, de 23 de noviembre, del Código penal, y del Código civil sobre sustracción de menores; y de forma definitiva mediante la LO 8/2006, de 4 de diciembre, por la que se modifica la LO 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

(11) Vid. RÖSSNER (1999: 324 y 325) y DÜNKEL (2004: 24).

(12) CANO PAÑOS (2006: 227 y 228).

(13) Anteriormente eran necesarios tres requisitos: la gravedad del delito, que concurrían circunstancias agravantes, y que el delincuente tuviera una personalidad adulta o madura. Con la nueva Ley, una de estas tres condiciones es motivo suficiente para transferir al menor a un tribunal penal ordinario.

(14) Cfr. VÁZQUEZ GONZÁLEZ (2005: 198).

(15) Vid. la posición de la víctima o perjudicado en el proceso penal de menores antes de la reforma, en VÁZQUEZ GONZÁLEZ (2002: 168-173).

(16) Sobre la, a mi juicio, decisiva influencia del caso "Sandra Palo" en la reforma de la LORRPM, vid. VÁZQUEZ GONZÁLEZ y SERRANO TÁRRAGA (2004: 160-162) y VÁZQUEZ GONZÁLEZ (2006: 500 y 501).

(17) En nuestro país, pese a que la medida de alejamiento no viene incluida en el catálogo de medidas que se recogen en el art. 7 de la LORRPM, los Jueces de Menores vienen utilizándola recientemente como una regla de conducta impuesta con la libertad vigilada en supuestos de riesgo escolar, como una medida de protección a la víctima: "La medida de alejamiento adoptada por el juez de Menores, no sólo es apropiada, sino conveniente, dado que el fin que la medida persigue no sólo es la reinserción social del menor sancionado, sino proteger la integridad de la víctima, en todos sus aspectos, buscando la armonía entre aquella y ésta". AP Ávila, Sent. 22 de febrero de 2006. También, AP Vizcaya (Secc. 1ª), Sent. 22 de marzo de 2006.

(18) Reglas mínimas uniformes de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing), de 1985; Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad), de 1990; Reglas de las Naciones Unidas para la protección de Menores privados de libertad, de 1990.

(19) La mayoría de los análisis comparados sobre la evolución de la seguridad ciudadana en el ámbito internacional, siguen basándose casi exclusivamente en el comportamiento que anualmente reflejan las diferentes estadísticas policiales o judiciales de criminalidad. Son, pues, análisis todavía limitados, porque siguen faltando en la mayoría de los países otros instrumentos o fuentes de información periódica que permitan abordar este complejo fenómeno desde sus más variados ángulos. Sobre los problemas de las comparaciones internacionales recurriendo al uso de estadísticas oficiales, vid. SERRANO MAJILLO (2006: 148, 152 y 160).

(20) Así, SERRANO GÓMEZ, VÁZQUEZ GONZÁLEZ, et al., (2007: 124).

(21) Expertos en la materia han señalado como problemas más importantes a los que se enfrenta la comparación delictiva entre países: que la definición legal de muchos delitos varía considerablemente, no sólo en elementos esenciales del tipo penal, sino incluso observando como hechos que son criminalizados en algunos países, son permitidos en otros (posesión o consumo de drogas, el juego, determinados comportamientos sexuales, etc.); importantes diferencias entre los sistemas procesales; la

discrepancia en la recogida de datos estadísticos, de manera que en algunos países se contabilizan los delitos conocidos y en otros los delincuentes detenidos e incluso, los delitos resueltos. Del mismo modo, algunos países incluyen en sus estadísticas únicamente los delitos graves, mientras que otros incluyen los delitos de escasa gravedad como las faltas e incluso algunas infracciones administrativas; etc. Más extensamente, SERRANO GÓMEZ, VÁZQUEZ GONZÁLEZ, et al., (2007: 124), con referencias.

(22) Cfr. VAN DIJK (2004: 3).

(23) El incremento en la criminalidad registrada en el caso de Alemania se debe en buena parte a que en el año 1992, el aparato estadístico alemán recogió por primera vez las estadísticas de la criminalidad tras la reunificación de Alemania en virtud del Tratado de Unificación de 3 de octubre de 1990.

(24) En determinados supuestos (desarrollo de la personalidad que refleje inmadurez o comisión de una infracción juvenil) regulados conforme al § 105.1 de la JGG, se pueden aplicar a los jóvenes de entre 18 y 21 años, las medidas reguladas en el Derecho penal juvenil, en vez de las ordinarias del Derecho penal de adultos, Vid. RÖSSNER (1999: 324 y 325).

(25) En abril de 1998 se introdujeron modificaciones en el programa estadístico sobre la criminalidad, destacando que desde entonces los delitos registrados por la policía ya no se representan estadísticamente por años naturales, si no por años financieros. Vid. FARRINGTON y JOLLIFE (2004: 4). Esta modificación que no afecta al estudio de la delincuencia en Inglaterra, supone un inconveniente añadido si queremos realizar una comparación con otros países.

(26) Incremento de 85.151 a 98.864.

(27) 177.010 menores bajo sospecha en 2001.

(28) 109.338 menores.

(29) 126.233 menores.

(30) 143.824 menores.

(31) 154.437 menores.

(32) 171.787 menores.

(33) 170.387 menores.

(34) 175.256 menores.

(35) Cfr. WYVEKENS (2004: 1 y 2).

(36) Vid. *supra* nota 10.

(37) Al interpretar la estadísticas españolas suministradas por el Ministerio del Interior, hay que tener en cuenta que la Policía Autónoma Vasca (*Ertzaletza*) viene remitiendo datos estadísticos sobre la delincuencia en su ámbito de competencia desde 1998, mientras que la Policía Autónoma Catalana (*Mossos d'Esquadra*), todavía no se han integrado en el sistema estadístico del Ministerio del Interior.

(38) Vid. SPINELLIS y TSITSOURA (2004: 6, Tabla 4).

(39) *Statistiche giudiziarie penali*, Anno 2004 (2006: 111, tabla 3.7).

(40) Sobre las ventajas que ofrece el método de autoinforme frente a las estadísticas policiales, vid. por todos, RECHIEA ALBEROLA, et al., (1995: 9). Sobre las objeciones a la utilización de autoinformes, vid. MIRÓN REDONDO y OTERO-LÓPEZ (2005: 34, 35 y 40).

(41) En España, se llevo a cabo por el equipo de investigación de la Unidad de Criminología de la Universidad de Castilla-La Mancha. Los datos que se ofrecen a continuación, se toman de este trabajo de RECHIEA ALBEROLA et al. (1995: *passim*).

(42) Los autores del informe definen la prevalencia como "la tasa de sujetos que han realizado una conducta delictiva o problemática".

(43) Exposición de Motivos de la LO 8/2006, de 4 de diciembre.

LA PARTICIPACION DE LAS FUERZAS GENDARMICAS EN CASO DE CONFLICTO ARMADO: EL CASO DE LA GNR PORTUGUESA

GONZALO JAR COUSELO

General de Brigada de la Guardia Civil
Doctor en Ciencias Políticas y Sociología

Es posible que algún lector español de este artículo se pregunte sobre la conveniencia u oportunidad de abordar el tema que aquí se plantea, sobre todo al hacerlo con la experiencia de una institución extranjera. Pues bien, tal elección no ha sido casual, pues de lo que se trata en el mismo es de analizar las distintas variables que concurrieron a la hora de enviar a un contingente de la Guardia Nacional Republicana portuguesa (GNR), institución de características muy similares a la Guardia Civil española, a un conflicto armado, y las consecuencias que se derivaron de dicha decisión. No deja de resultar ciertamente interesante plantearse la hipótesis de qué sucedería si lo ocurrido en Portugal llegase a plantearse algún día en nuestro país, de ahí el interés que pueda entrañar la lectura de las páginas siguientes.

CUESTIONES PREVIAS DE ORDEN JURIDICO-CONSTITUCIONAL

El sistema policial o de seguridad portugués, dada la estructura del Estado, se puede incluir dentro de los que se han venido denominando 'centralistas', en base a que el núcleo más importante de las fuerzas y cuerpos de seguridad dependen del gobierno central. Desde otro punto de vista, y parafraseando al mayor de la GNR Carlos Branco, uno de los estudiosos más reconocidos en su país sobre el tema de los modelos policiales comparados y autor de la obra "Desafios à Segurança e Defesa e os Corpos Militares de Polícia" (Ediciones Sílabo, Lisboa, 2000), se puede decir que el sistema portugués de policía es un modelo de

"doble componente", militar y civil, con dos Cuerpos de ámbito estatal, uno de naturaleza militar, la GNR, y otro civil, la Policía de Seguridad Pública (PSP), directamente emparentado con el francés que surge tras la revolución de 1789 y que se extendería por casi toda la Europa continental, sobre todo en los países del sur.

Dejando de lado los antecedentes de su evolución histórica, la naturaleza militar o civil de esos dos Cuerpos policiales existentes en Portugal, no se llegó a definir en la Constitución de la República Portuguesa (CRP) de 1976, que utiliza el término *Fuerzas Militares* para referirse a las *Fuerzas Armadas (FAS) –Ejército, Armada y Fuerza Aérea–*, sin incluir en ellas a la GNR, y el concepto *Fuerzas militarizadas* para designar, indistinta y ambiguamente, a la GNR y a la PSP. Hay que señalar que la Constitución ha sido modificada y revisada ya en diferentes ocasiones, sin que tampoco en dichas ocasiones se hubiese tratado de aclarar tales conceptos.

Sobre la naturaleza militar o civil de la GNR ha existido y perdura todavía en Portugal una controversia o ambigüedad político/jurídica, parecida a la existente en Francia con la Gendarmería Nacional o en España con respecto a la Guardia Civil (en Bélgica, la Gendarmería fue desmilitarizada en 1993 y, con posterioridad, integrada en la actual Policía). En Portugal, en la Ley de Seguridad Interna de 1987, que puede considerarse el equivalente a la LOFCS de 1986 española, es como si el legislador se hubiese olvidado de concretar la naturaleza de los distintos Cuerpos de seguridad, pues en el conjunto general de dichas fuerzas, parecía evidente la existencia de diferente naturaleza en algunas de ellas. Sin embargo, con la promulgación de la Ley de Defensa Nacional (Ley 29/1982) sí se inició alguna distinción conceptual entre los diferentes Cuerpos –GNR y Guardia Fiscal (GF) (existente todavía en la fecha de su promulgación) a un lado y PSP en otro–, al determinar aplicable a los miembros de los dos primeros el régimen previsto para los militares de las FAS, las normas del Código de Justicia Militar (CJM) y el Reglamento de Disciplina Militar, y sólo de forma transitoria (según el art. 32, que posteriormente sería declarado inconstitucional) para los miembros de la PSP,

quienes en la actualidad tienen un estatuto disciplinario propio (Ley 7/1990).

Ya en un momento posterior del desarrollo normativo, la Ley de Bases del Estatuto de la Condición Militar (Ley 11/1989) vino de forma clara a atribuir, a los componentes de la GNR, tal condición de militares. También, con la Ley Orgánica de la PSP (Ley 5/1999), que define a este Cuerpo como "una fuerza de seguridad con naturaleza de servicio público...", se trataba de aclarar la controversia existente hasta ese momento al determinar, con más matices, las diferencias existentes entre los dos Cuerpos estatales: PSP civil y GNR militar. A mayor abundamiento, la condición o naturaleza militar de la GNR se determinaría de forma más concluyente en la Ley Orgánica de la Guardia Nacional Republicana, (D.L. n.º 231/1993), cuyo art. 1 señala: "La Guardia Nacional Republicana, en adelante designada por Guardia, es una fuerza de seguridad constituida por militares organizados en un cuerpo especial de tropas".

En el art. 9 de la citada Ley Orgánica se establece que la GNR depende:

- Del Ministerio de Administración Interna (MAI), en lo relativo a reclutamiento, administración, disciplina y en la ejecución del servicio que concierne a su misión general.
- Del Ministerio de Defensa Nacional en lo que respecta a uniformidad y normalización de la doctrina militar, armamento y equipamiento.
- Del Jefe del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas (CEMGFA), en las situaciones de guerra o crisis, en los términos previstos en la ley.
- Desde el punto de vista funcional, como policía judicial y conforme a las normas del Código del Proceso Criminal (la Ley de Enjuiciamiento Criminal española), la GNR actúa bajo el poder de dirección de la Autoridad Judicial.

Por su parte, las fuerzas de reserva del comandante general de la GNR se encuadran en los Regimientos de Infantería y Caballería. Sin entrar en detalles concretos de lo que pueda suceder en el futuro con respecto a la naturaleza de estos Cuerpos, hay que señalar que para la GNR quedó abierta, en el pasado

año 2000, la posibilidad de que sus miembros puedan constituir asociaciones profesionales, cuestión que hasta poco tiempo antes parecía totalmente contraria a la condición militar histórica de la institución.

LA DECISION DE ENVIAR A LA GNR

Con esos antecedentes normativos, se trata de analizar aquí la forma en cómo hubo de encajarse la decisión adoptada por el gobierno portugués cuando, una vez finalizada la fase de guerra clásica en Irak en 2003 y en su intento de mantener el compromiso de formar parte de las fuerzas de la coalición en la fase de estabilización en dicho país, posterior al conflicto bélico, se plantearon todas las posibilidades de participar en la misma a su alcance, así como las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas. Lo más problemático a la hora de concretar esa participación era que el carácter de la misión a desempeñar en esa fase del conflicto no estaba claramente definida, y ni la Constitución ni la ley portuguesa permitían, en principio, tal compromiso, al no poder ser considerada la misión ni policial, ni humanitaria, ni de paz. Como era lógico suponer, se suscitaron recelos incluso dentro de la propia institución ya que, aun cuando en esas fechas no se encontraba ningún miembro de la misma en misiones fuera del país, lo cierto era que, hasta ese momento, la GNR había sido enviada siempre a misiones internacionales en zonas de retaguardia e integrada en fuerzas policiales de la ONU, como habían sido los casos de Timor, Kosovo o Bosnia, pero nunca a una misión internacional de estabilización.

A pesar de esos inconvenientes iniciales, a principios de mayo de ese año, en su habitual encuentro semanal de los viernes, el presidente de la República (PR), J. Sampaio (PS), y el primer ministro Durão Barroso (PSD), discutieron sobre la posibilidad de enviar tropas portuguesas a Irak y, en tanto el primero se mostraba de acuerdo con tal decisión sólo si se contaba con el mandato previo de una organización internacional de la que formase parte Portugal (ONU, NATO o UE), el segundo, tras recordar que "estamos estudiando todas las hipótesis", y que la decisión a tomar sería discutida en la Asamblea de la República (AR),

afirmaba que "Portugal debe estar presente donde se toman todas las decisiones", o sea, "en Irak y en Oriente Medio", lugares donde en ese momento se dilucidaban todas las grandes cuestiones "en el área internacional", anunciando que, "una vez que esté definida en términos más precisos una posición, será comunicada al país", al tiempo que reconocía que el envío a Irak de "soldados" de la GNR, o efectivos de la PSP, "no estaba descartada".

Mientras la decisión de enviar unidades militares, al tratarse de una misión que parecía más propia de ellas que de fuerzas policiales, planteaba no sólo dificultades de orden legal y político –necesitaba contar con autorización de la AR– sino también de carácter económico, al ser más costoso desde el punto de vista logístico enviar contingentes militares que de las fuerzas de seguridad, la opción de enviar efectivos policiales –de la GNR, cuerpo de seguridad de naturaleza militar, o de la PSP, de naturaleza civil–, tampoco estaba exenta de dificultades de diverso orden. Para lo que sí podría servir esta última alternativa era para poder soslayar dificultades internas, pues, aparte de su menor coste económico, no necesitaba del acuerdo previo del PR. Conviene recordar que la GNR era una institución que, con independencia del hecho de organizarse como un Cuerpo de naturaleza militar, no dejaba de ser una fuerza de seguridad, de la misma manera que la circunstancia de que dependiese de uno u otro departamento –Defensa o Administración Interna– no alteraba tampoco el significado político internacional de su intervención. Sin embargo, desde el mismo momento que se conoció la intención del gobierno de enviar un contingente de ese Cuerpo a Irak no dejaron de producirse reacciones en los sectores afectados por la misma.

Desde el ámbito sindical de la institución, mientras el presidente de la Asociación de profesionales de la GNR (APGNR), J. Manageiro, tras recordar que ésta era "una decisión política" y que el gobierno "debe ser consciente de los riesgos", subrayaba que actuar "fuera del marco del derecho internacional incrementa el riesgo para los profesionales", ya que podían ser "más hostilizados por las propias poblaciones", y se mostraba preocupado con el envío del contingente a Irak, ya que "una fuerza de

seguridad como es la GNR va a participar en una misión que se desarrolla en un escenario de guerra. Nasiriya es un territorio de inestabilidad total y los políticos siempre han dicho que enviarían a los agentes para zonas más pacíficas", la Asociación de Sargentos de la GNR consideraba que la medida podía no ser pacífica si no se basaba en el "principio de la voluntariedad", pues, a su juicio, el envío de fuerzas de la GNR para misiones de paz no estaba establecido en sus estatutos, lo que se volvía todavía más complicado en el caso de Irak al tratarse de un país que no era miembro de la Unión Europea (UE).

Como es lógico, una de las cuestiones que más debate suscitó fue la del "marco legal" en que sería enviado dicho contingente y, así, el propio ministro de Asuntos Exteriores, Martins da Cruz, reconocía que, a pesar de no haber sido aprobada una resolución habilitadora de la ONU, la definición del mandato de la fuerza de mantenimiento del orden y la paz se podría hacer a través de "memorandos de entendimiento entre los Estados soberanos envueltos en la operación de pacificación". Por suerte, desde la óptica externa del Estado portugués, se consideraba que la participación de un contingente de las FAS o de la GNR era similar, por lo que se entendía que la decisión de comprometer una u otra fuerza exigiría los mismos requisitos de naturaleza política y jurídica. En cualquier caso, el gobierno creía que se trataba de un problema menos grave y que, aun cuando existiese la dificultad instrumental de no disponer de un estatuto jurídico, ni de naturaleza remuneratoria, ni de cobertura de riesgos, al amparo del cual los militares pudiesen ser enviados a esta misión, la solución más fácil sería resolverlo por la vía legislativa.

Sin embargo, no eran éstos los únicos problemas que era necesario resolver, pues otras cuestiones, también importantes, se podrían plantear en el *teatro de operaciones*, como muy bien lo denominaba el comandante general de la GNR. En ese sentido, la primera cuestión de importancia a dilucidar era que, si en aquel momento ninguna administración gobernaba Irak, cuál sería el derecho a aplicar por los policías portugueses: ¿el llamado *jus belli*? De ser así, ¿qué reglas de enfrentamiento iban a cumplir? ¿qué papel desempeñarían en la maniobra táctica de la división en que se

integrasen? ¿qué actitud asumirían si la división se viese envuelta, en el área de actuación de la compañía, en un conflicto de elevada intensidad o si simplemente fuese atacada? ¿retornarían a sus cuarteles o a retaguardia del *teatro de operaciones*, como era propio de una fuerza policial, o se empeñarían en el combate? Y, si uno (o varios) de los militares de la GNR se negasen a combatir, excepto en caso de legítima defensa, propia o de terceros —algo que no les era exigido por su estatuto—, ¿cometerían un delito militar de cobardía? Por último otra duda, de la que sinceramente no era fácil saber la solución, podía plantearse respecto a si el gobierno y la opinión pública estarían dispuestos a enfrentarse con una o varias muertes de militares o policías portugueses producidas en combate en un régimen de ocupación en el alejado Irak.

Partiendo de que ni la Constitución ni las leyes permitían ese tipo de operaciones de manera automática -no existía estatuto jurídico al amparo del cual los militares pudiesen ser enviados, ni de naturaleza remuneratoria, ni de cobertura de riesgos-, y una vez determinado que las misión a desempeñar por el contingente cuyo envío se preparaba no parecía que se pudiese considerar ni policial, ni humanitaria, ni de paz, y sí más como funciones propias de las FAS y no de las fuerzas policiales, independientemente del hecho de que la GNR se organizase como un cuerpo de tropas de naturaleza militar, no resultaba fácil argumentar a favor de esa alternativa. Lo que sí parecía era que, desde la óptica externa del Estado portugués, la participación de una unidad de las FAS o de la GNR era una cuestión similar, por lo que pesaban sobre tal decisión los mismos requisitos de naturaleza política y jurídica con independencia de la fuerza que se comprometiese.

Lo realmente cierto era que, hasta ese momento, la GNR, dependiente en mayor medida del MAI, no era considerada una fuerza militar clásica y muchas veces venían señalando que, a pesar de haber sido enviada con anterioridad a misiones internacionales en zonas de retaguardia e insertada en fuerzas policiales de la ONU, sus agentes no estaban preparados para una misión de este tipo. Aun cuando algunas de las acciones que los miembros de la GNR tenían previsto ejecutar al ser-

vicio de la fuerza de estabilización multinacional presente en Irak serían de control de circulación de personas y vehículos o de mantenimiento del orden público, determinados sectores de la GNR recordaban que la situación que en esos momentos se vivía en Irak se aproximaba más a la de un clima de guerra que a la de perturbaciones de orden público, lo cual exigiría armamento pesado de protección del que la institución no disponía. Como había señalado unos meses antes el comandante general del Cuerpo, general Mourato Nunes, la de Irak era sin duda "la misión más arriesgada en que Portugal haya participado nunca".

Cuando el 5 de mayo, el ministro de Defensa, P. Portas, se reunía en Washington con su homólogo norteamericano D. Rumsfeld, éste aprovechó la ocasión para congratularse de que Portugal formase parte "de los países vencedores de la crisis iraquiana...Somos buenos aliados de nuestros aliados y ahora que las hostilidades terminaron [en Irak] es bueno que se sepa que, ya sea en el plano interno o en el externo, Portugal está en línea con el sentido de la historia y forma parte del conjunto de países vencedores". Tres días después el primer ministro, Durao Barroso, anunciaba en el discurso de apertura del debate mensual en la AR el envío a Irak de 120 efectivos de la GNR, para colaborar en el "esfuerzo internacional de estabilización y reconstrucción en Irak" y el restablecimiento de la seguridad en ese país, subrayando que esa era "la única vía consistente, coherente y consecuente, con el interés nacional", decisión ya comunicada a la PR, quien, según la cadena *TSF*, no se oponía a la misma. Además, Barroso señalaba que el ejecutivo estaba igualmente abierto a "ponderar, en una fase subsiguiente, el eventual envío de un contingente militar, en caso de que se consiga un encuadramiento apropiado en términos internacionales".

De inmediato, el gobierno comunica al PR que se proponían enviar a Irak agentes de la PSP y de la GNR para formar parte de la fuerza de estabilización de paz, decisión que iba a ser anunciada esa tarde en la AR durante el debate mensual con el primer ministro y a la que, según la *TSF*, no se oponía J. Sampaio. En el ámbito de esa participación, Barroso revelaba, el 8 de mayo, durante el discurso de

apertura del debate mensual en la AR, que Portugal iba a doptar "la única vía consistente, coherente y consecuente, con el interés nacional", con el fin de reforzar la ayuda humanitaria de emergencia, que sería concretada a través del refuerzo a "las ONG portuguesas que deseen intervenir en Irak", esfuerzo en el que se enmarcaba el apoyo que prestaban los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Economía a las "empresas portuguesas potencialmente interesadas en participar en la reconstrucción de Irak", ya que dicha participación se consideraba vital para el interés nacional en la medida que sería "bueno para Irak, bueno para las empresas portuguesas y bueno para Portugal". Anticipándose a las esperadas críticas de la oposición, calificaba de "gran irresponsabilidad" las "afirmaciones realizadas en los últimos días por dirigentes del mayor partido de la oposición (PS), según los cuales la participación de empresas portuguesas en la reconstrucción de Irak sería una actuación censurable e ilegal", afirmaciones que revelaban un "sectarismo primario y son claramente contrarias al interés nacional".

Para Barroso, Portugal debería tener "una voz creíble y respetada en el exterior, respetada por las posiciones que defiende, mas también por las acciones concretas que tiene el valor de adoptar. En las grandes cuestiones de política externa sólo cuenta quien está presente, quien interviene, quien participa", y añadía: "Formar parte, como hicimos, de la coalición política que apoyó la intervención en Irak reforzó el prestigio y la credibilidad de Portugal. Estoy seguro que hoy contamos más de lo que contábamos hace un año". Sobre la participación de la ONU en la fase de transición iraquí, sostenía que debería atribuírsele "un papel central en los ámbitos humanitario y político y un papel creciente en la reconstrucción", subrayando que el propio K. Annan, "nunca reclamó para la organización el papel de administrar Irak". En una posición que trataba de ir al encuentro de la defendida por la Administración norteamericana, Barroso afirmaba que no se debía "pedir a las Naciones Unidas que intenten hacer más de aquello que realmente pueden dar", ya que eso podría "revelarse fatal para la credibilidad de la propia organización".

Mientras el secretario general del PS, Ferro

Rodrigues, reiteraba su oposición al envío de fuerzas de seguridad a Irak, admitiendo sólo ese escenario en el marco de la ONU y, de manera irónica, se preguntaba sobre qué era eso de una fuerza estabilizadora de paz y humanitaria, ya que "fue bajo esa etiqueta con la que también se entró en Irak", el dirigente del Bloque de Izquierda (BE), F. Louçã, llegaba incluso a calificar esta decisión del Gobierno como "la participación en el saqueo económico de Irak" y se mostraba indignado con el hecho de que, después de que el Gobierno portugués hubiese apoyado "una guerra ilegal", "se quiera ahora comprometer con esta especie de festín de los despojos que forma parte del proyecto estratégico de ocupación y, además, del pillaje económico de Irak", punto de vista desde el que "no es aceptable, no podemos aceptar, no aceptamos, la presencia de tropas o de elementos de la PSP y de la GNR, al servicio y bajo mando de las fuerzas ocupantes norteamericanas y británicas, en el contexto de Irak".

Al día siguiente, el ministro de Administración Interna, F. Lopes, afirmaba que el envío de la compañía de 120 miembros de la GNR a Irak aún estaba siendo estudiado, por lo que sólo en la semana siguiente serían revelados los detalles completos de la misión. Sin embargo, adelantaba que la noticia había sido bien recibida en la institución y señalaba que, a lo largo de ese día y en los días siguientes, se llevarían a cabo diversos "contactos", por lo que sólo dentro de una semana quedaría definido el escenario de la participación de la fuerza policial portuguesa en el "esfuerzo de reconstrucción y pacificación" de Irak anunciada por el primer ministro. El propio Lopes adelantaba que se trataría de "una compañía especial de seguridad, constituida en su totalidad por elementos que se ofrezcan voluntarios" y explicaba que "toda la gestión, tanto para el reclutamiento de la compañía, como la definición de la logística y de los medios" estaba siendo coordinada por una célula bajo la dependencia del comandante general de la GNR.

A pesar de que aún quedaban muchas cuestiones por definir, afirmaba que la decisión de enviar esos efectivos a Irak había sido "muy bien recibida por los que tienen responsabilidades en el planeamiento de las fuerzas". De

igual manera, y aún cuando reconocía que la guerra ya había terminado, consideraba que Irak continuaba siendo "un escenario con diversos riesgos", por lo que, "en principio", la compañía portuguesa se uniría a otras enviadas por diferentes países contactados por EE UU, a fin de constituir una fuerza policial que actuaría "en el mantenimiento del orden y de la seguridad pública, sobre todo en áreas que ya están pacificadas" para "crear condiciones que garanticen la seguridad necesaria para el acceso rápido de los medios de apoyo humanitario que están llegando a Irak".

PREPARACION PREVIA DEL CONTINGENTE

El día 12 de mayo fuentes del MAI vinculadas al proceso señalaban que el transporte a Irak de los primeros elementos del contingente estaba previsto que comenzase a mediados del próximo mes de julio. Los cálculos sobre la posible duración de la misión oscilaban entre los 12 y 18 meses, si bien el MAI añadía que la previsión era que cada contingente no estuviese más de 6 meses en Irak, período de permanencia considerado habitual para todos los destacamentos portugueses que, con anterioridad, se habían enviado a otras zonas de conflicto. Martins da Cruz explicaba que dicho contingente se encuadraría en la Zona Sur, una de las cuatro áreas en que había sido dividido Irak por los ocupantes, integrado dentro de la Brigada italiana —compuesta por más de 3.000 *carabinieri*—, bajo el mando superior del Reino Unido y con la responsabilidad sobre el área que comprendía la ciudad de Um Qasar. Dado que, hasta entonces, los ataques a las fuerzas de la coalición se habían producido básicamente en el Centro y Norte del país, la zona a proteger se podía considerar, en términos de seguridad, como de menor riesgo, ya que, por ella y a través del puerto de aguas profundas de Um Qasr, iba a transitar mayoritariamente la ayuda humanitaria, factor estimado también positivo de cara al desempeño y visibilidad de la misión.

Fuentes del MAI contactadas en Bruselas subrayaban que, en términos operativos, la ubicación de la fuerza de la GNR en ese sector era considerada particularmente favorable y que el hecho de quedar integrados en una

brigada italiana de *Carabinieri* (fuerza de estatuto equivalente a la GNR, pero que, a diferencia de ésta, es una rama de las FAS italianas) bajo el mando de la división británica -que contaba con la mejor reputación profesional entre los que operaban en Irak-, suponía que la compañía de la GNR quedaría no sólo bajo mando sino que integraría las fuerzas de ocupación de la coalición anglo-americana, lo que servía para justificar esa percepción. Si bien se consideraba posible que, con el fin de evitar dificultades internas, el gobierno portugués hubiese mantenido el compromiso de integrar las fuerzas de la coalición en la fase de estabilización, enviando no una unidad de las FAS, sino de la GNR, ello no estaba exento de dificultades de diverso orden.

En ese sentido, las mismas fuentes llamaban la atención sobre la rapidez con que los italianos habían respondido favorablemente a la solicitud de apoyo logístico y operativo de las autoridades portuguesas -la GNR no estaba equipada ni preparada para el tipo de misión que iban a desempeñar sus miembros-, buen ejemplo de cooperación mutua, actitud ésta, de los *Carabinieri*, que "contrastó con la lentitud" de las FAS portuguesas, lamentando que no hubiese habido respuesta rápida de éstas a la solicitud de suministro de vehículos blindados de reconocimiento M-11. Para tratar de planificar con tiempo la operación, la GNR ya había enviado a Italia un oficial de enlace para entrar en contacto con los responsables de la brigada italiana, quienes, por su parte, ya contaban también con representantes en Irak para realizar el reconocimiento del *teatro de operaciones*, a fin de evaluar el grado de amenaza y la existencia de infraestructuras susceptibles de ser utilizadas.

Precisamente, el 21 de mayo, los ministros M. da Cruz y F. Lopes daban explicaciones en la AR sobre el envío del citado contingente, personal ya seleccionado que iría amparado en las siglas *Multinational Special Unit* -Lopes la definía como una "fuerza con funciones de policía que se encuadrará bajo mando militar"-, operación que debería comenzar en el mes de julio, plazo necesario para dotarlos de material y formación, y que costaría más de 8 millones de euros al Estado portugués, cantidad destinada a facilitarles los "medios mínimos necesarios, cantidades a pagar a los militares

y adquisición de equipamiento individual", de la que, en un cálculo hecho para 6 meses, casi 3 millones se destinarían sólo para sueldos de personal. De igual manera, el mismo Lopes reconocía que, para hacer frente a los gastos que se derivasen de la misión, "habría cobertura por la vía del refuerzo de un presupuesto provisional a solicitar al Ministerio de Finanzas".

Sin embargo, las certezas del gobierno acababan ahí, ya que de las intervenciones de los dos ministros era evidente que aspectos determinantes de la misión no estaban aún definidos, cuyo ejemplo más acuciante era el de los vehículos blindados de transporte de tropas a emplear, material considerado esencial para las funciones a ejercer y del que la GNR no disponía, razón por la que sería necesario adquirirlo o pedirlo prestado. Lopes aseguraba que estos vehículos "van a tener protección NBQ" (contra amenazas nucleares, biológicas y químicas) y confirmaba que su Ministerio intentaba "negociar" una solución. Entre las posibilidades reconocidas por el ministro estaba la posible cesión de "blindados ligeros suministrados por los miembros de la coalición", o sea, italianos o norteamericanos y, como alternativa a esta eventualidad, se podría pensar en la puesta a disposición, por parte de las FAS portuguesas, de blindados Panhard M-11.

En caso de que esas opciones fracasasen existiría, en último caso, la posibilidad de que el Estado adelantase la financiación necesaria para la adquisición de los nuevos blindados. En relación con la misma, se recordaba que la última vez que había ocurrido algo parecido había sido con ocasión del envío del contingente portugués a Timor en el año 2000, cuando se decidió, mediante el procedimiento de adjudicación directa, comprar a EE UU el modelo de jeep *Humvee*, si bien se pudo comprobar con posterioridad el error que supuso la elección de dicho material, toda vez que eran demasiado grandes para las estrechas carreteras timorenses, lo que creaba dificultades en la operatividad de las fuerzas que los empleaban, razón por la que parte de esos vehículos acabaron quedándose en aquel país al servicio de las FAS locales.

De confirmarse finalmente esa participación de la GNR al servicio de la fuerza de estabili-

zación multinacional presente en Irak, para llevar a cabo, entre otras, acciones de control de circulación de personas y vehículos o de respuesta a tumultos, los que más probabilidades tendrían de formar parte de esa compañía serían los miembros del regimiento de infantería, ubicado en Estefânia (Lisboa), que contaba con cerca de 1.500 efectivos, quienes, normalmente, se dedicaban en territorio nacional a realizar servicios de escoltas de valores, restaurar el orden público, operaciones especiales y actuaciones en áreas de gran conflictividad. A tal fin fueron concentrados en dicho regimiento los 120 efectivos que compondrían la compañía –para la que se habían ofrecido cerca de 300 voluntarios–, donde comenzaron a preparar actuaciones relacionadas con las posibles misiones que los miembros de la misma iban a ejecutar en Irak.

En un modo de paréntesis en este relato de acontecimientos, se considera conveniente hacer referencia a la decisión que había adoptado el gobierno formado por el PSD y el Centro Democrático Social (CDS), el 12 de marzo de ese año, cuando decidió remitir a la AR tres proyectos de ley relativos a la justicia militar –un nuevo CJM; modificaciones a la ley de funcionamiento de los tribunales y el estatuto de los asesores militares del Ministerio Público–, con lo que se trataba de reglamentar la norma constitucional de 1997 que extinguía los tribunales militares, de tal manera que, a partir de ahora, los delitos eminentemente militares serían investigados y juzgados por la justicia civil. Convendría recordar que ya, en la anterior legislatura, el PSD, PS y CDS-PP habían presentado proyectos de ley sobre esta materia, pero que, como había habido que convocar elecciones anticipadas en marzo de 2002, la AR, a pesar de haber llevado a cabo una serie de sesiones sobre la materia en la Comisión de Defensa, no llegó a aprobar ninguna norma al respecto. Reglamentariamente, una vez finalizada la legislatura, los citados decretos quedaban sin valor alguno, por lo que fue necesario volver a presentarlos en la siguiente. Entre otras cuestiones, una de las que más dividía las posiciones de la mayoría gubernamental y del PS en la oposición era la de si los miembros de la GNR quedarían incluidos en dicho ámbito, ya que, mientras en opinión del gobierno los agentes de dicho Cuerpo

deberían seguir estando sujetos a las normas del futuro CJM, los socialistas pensaban todo lo contrario, es decir que no deberían ser incluidos en ese ámbito.

El 29 de mayo, con motivo del debate de uno de esos tres proyectos de ley en la Comisión de Defensa, relativo a la necesidad de contar con autorización parlamentaria para enviar fuerzas militares a misiones en el extranjero, se recordó al Ejecutivo que, en principio, no se contemplaba esa previsión respecto a la posibilidad de incluir dentro del mismo a la GNR o la PSP, con lo que una misión como la de Irak no tendría que ser autorizada previamente por la AR. Durante el debate se hicieron evidentes las reservas que los diversos grupos parlamentarios, incluso los que habían presentado los proyectos de ley, tenían en relación con la fiscalización efectiva de las misiones en el extranjero por parte de la AR. Así, desde las filas gubernamentales se recordaba que, en el caso de que el Ejecutivo hubiese optado por enviar militares a Irak, los diputados tendrían derecho a ser informados sobre lo que hicieran allí, pero que, tratándose de miembros de la GNR, esa misión perdía interés parlamentario. Los portavoces de los partidos en el gobierno –R. Gomes da Silva (PSD) y J. Rebelo (CDS)– afirmaron además que, durante la discusión, nadie había suscitado la necesidad de incluir a las fuerzas de seguridad dentro de dicha regulación y que, por tanto, entendían que tampoco era preciso hacerlo en esta ocasión.

Mientras Rebelo recordaba que los ministros de Asuntos Exteriores y de Administración Interna ya habían ido a la Comisión parlamentaria de Asuntos Constitucionales para hablar sobre la nueva misión en Irak, de la que aún no se conocía fecha de comienzo, Gomes da Silva era de la opinión que la autorización, en el caso de la misión de Irak, se enmarcase en la "autorización normal de la actividad de Gobierno". Por su parte, el responsable de Defensa del grupo parlamentario comunista (PCP), A. Filipe, reconocía que la nueva ley podría incluir, además de la autorización para los militares, las misiones de fuerzas de seguridad en el extranjero, toda vez que "Es una cuestión sobre la que vale la pena reflexionar. Nada impide que se prevea la autorización para las fuerzas de seguridad en misiones en

el extranjero, aunque no lo sea por la comisión de Defensa sino por la Primera comisión [Asuntos Constitucionales, Derechos, Libertades y Garantías]. Considero que sería útil".

Si, de acuerdo con el texto de los proyectos presentados, los diputados deberían ser informados sobre la decisión del gobierno de enviar tropas militares al extranjero y sobre la duración y tipo de la misión a realizar —humanitaria, de evacuación, mantenimiento y restablecimiento de la paz y gestión de crisis— durante el tiempo que se desarrollase la misma, en este caso, los partidos diferían sobre el momento en que la primera información debería ser presentada al Parlamento, bien antes o después de que el gobierno tomase la decisión, y sobre qué tipo de datos deberían ser facilitados a los diputados: medios militares, tipo y grado de riesgos, publicaciones oficiales, etc. En cuanto al caso concreto de la misión a realizar por la GNR en Irak, lo que nadie lograba entender era para qué iba a servir entonces la nueva ley que se aprobase en la AR.

Finalmente, en virtud del decreto aprobado en el Parlamento en el mes de julio, la Ley que regulaba la autorización del envío de contingentes militares portugueses al extranjero por parte de la AR no contemplaba el supuesto de que fuesen la GNR o la PSP quienes pudiesen realizar misiones en el exterior del país. Por tanto, ante esa omisión, durante la discusión de la citada ley los diputados de la mayoría en la Comisión de Defensa entendieron que no era necesario incluir a las fuerzas policiales con el argumento de que la autorización de las misiones en el extranjero de la GNR y la PSP se incluían ya en la autorización expresa de la misión a cumplir.

En base a este planteamiento el Consejo de Ministros autorizaba, en el mes de junio, a la GNR la adquisición, por adjudicación directa, de los bienes y servicios necesarios para su participación en la fuerza de mantenimiento de la paz en Irak hasta un montante de 5 millones de euros, equipamiento que el mismo Manageiro consideraba que "no va a ser útil para nosotros". El día 4 de ese mes, el ministro F. Lopes solicitaba al Ministerio de Defensa el apoyo para equipar el contingente de la GNR ya seleccionado, cuya partida para Irak estaba prevista para el mes de julio. El día

anterior, Lopes había conversado con el comandante general de la GNR respecto a dicho aprovisionamiento y acordaron que la institución tendría que pedir al Ejército de Tierra el suministro de vehículos de reconocimiento M-11, que habitualmente utilizaban las unidades de caballería, y equipamientos NBQ. El problema era que, en ese momento, existían cerca de 30 vehículos blindados, pero sólo con protección contra municiones ligeras, que habían sido comprados para la misión de Kosovo, capaces de transportar de tres a cuatro personas. Otra cuestión que también era necesario resolver era la de quién se haría cargo del mantenimiento de estos vehículos una vez comenzada la misión, ya que el período de entrenamiento del contingente estaba previsto que comenzase el 9 de junio, considerado muy escaso, si se tenía en cuenta que iba a ser muy inferior al empleado por los contingentes del Ejército de Tierra, que solía rondar los cuatro meses.

El 30 de junio el semanario *Expresso* recordaba cómo, un mes antes, el gobierno había adoptado la decisión de enviar a la GNR a Irak, en lugar de una fuerza militar, que llegó a estar preparada para integrar las fuerzas de la coalición. En aquel momento se habló del control del orden público —área de urgente necesidad en Irak, sin duda— y se puso el ejemplo de la participación de la GNR en Timor, donde, como era sabido, había integrado con éxito reconocido por todos la policía civil (CIVPOL) de la misión de la ONU (UNTAET). Sin embargo, lo que por esos días se veía y oía en los medios de comunicación sugería algo bien distinto de lo que había ocurrido con el envío de la compañía de la GNR a Timor.

En cuanto a la fecha de partida de los agentes, aunque ahora se hablaba de enviar la fuerza ya en las semanas siguientes, nada se sabía todavía, si bien fuentes gubernamentales hablaban de la necesidad de pertrecharla previamente de manera adecuada. "La creación progresiva de una administración provisional de Irak bajo la tutela de la ONU" hacían suponer que el gobierno no tenía prisa en colocar en el terreno a la compañía de la GNR, antes bien, aguardaba que la comunidad internacional tomase el control de la administración civil y de la seguridad pública en Irak y constituyese las fuerzas donde se integraría la uni-

dad. De ser así, nada que decir, independientemente de la posición política que cada uno pudiese tener en cuanto a la oportunidad de Portugal de participar activamente en la reconstrucción de Irak. Finalmente, el 24 de julio el gobierno anunciaba el aplazamiento, hasta el mes de septiembre, del envío de la GNR a Irak, ya que se encontraba a la espera de las órdenes provenientes del mando estadounidense en Kuwait.

Una semana después se llevaba a cabo en Mafra una demostración de la *Subagrupación Alfa*, denominación del contingente, en la que se presentaron los nuevos medios que llevaría a Irak, uno de ellos la ametralladora HK G-36, utilizada ya por el ejército portugués y que había venido a sustituir a la antigua G-3, pero con la que no habían podido entrenar todavía. Sin embargo, el problema era que aún no había llegado a Portugal una parte significativa del equipamiento, como era el caso de las ametralladoras o de los vehículos blindados elegidos, razón por la que el mayor A. Oliveira, que iba a liderar la 'task force' portuguesa, reconocía que la ausencia del material era "uno de los problemas" de esa preparación previa, añadiendo: "Espero tener tiempo suficiente para disparar con las armas". En cuanto a los restantes medios se dio a conocer que, junto con los 20 blindados Iveco, el grupo llevaría 6 jeeps Land Rover y 7 'pick-ups' Nissan, adquisiciones que se habían hecho todas por adjudicación directa, teniendo en cuenta la "necesidad de interoperabilidad", es decir, buscando la semejanza de medios con otros grupos de la fuerza multinacional, principalmente los italianos.

El general M. Nunes, jefe del Estado Mayor de la GNR, tras confirmar que la primera respuesta de Iveco al pedido portugués había sido que llevaría un año contar con ese material, estimaba que lo más probable era que el equipamiento adquirido sólo pudiese llegar a tiempo del segundo contingente de la GNR, toda vez que el período de cada comisión iba a ser de seis meses, motivo por el que, "Después de los contactos con las autoridades italianas, pensamos que pueden comenzar a llegar en un plazo de cinco a seis meses". Para la *Subagrupación Alfa*, la solución provisional encontrada fue el préstamo de blindados italianos, confirmando el coronel D. Libertini, de

Carabinieri que "los Iveco de los portugueses ya estaban en camino", juntamente con los de la fuerza italiana. F. Lopes, titular del MAI, que también estaba en la presentación y reconocía que la misión iba a costar más que los 8 millones de euros inicialmente previstos, rehusando precisar la cantidad final, añadía sólamente que la ministra de Finanzas, M. Ferreira Leite, ya había tomado "las providencias necesarias" para hacer frente al aumento y volvía a apuntar el mes de septiembre como la fecha de envío del contingente portugués.

Después del atentado contra la sede de la ONU en Bagdad, el 19 de agosto, que provocó 17 muertos, entre los cuales estaba el embajador brasileño S. Vieira de Mello —el primer ministro, D. Barroso, afirmó: "No es posible a nadie quedar fuera, pues hay que estar de un lado o de otro en esta lucha contra el terrorismo"—, la APGNR acentuaba su oposición al envío de militares de la GNR para dicho país. A pesar de confiar en la capacidad de los profesionales de la institución, Manageiro declaraba al día siguiente estar muy preocupado con dicho envío y tener muchas dudas de que esa misión fuese prestigiosa para el Cuerpo, porque, aparte de que la GNR era una fuerza con vocación de actuar en el ámbito de la seguridad interior y no para un escenario de guerra, "los profesionales quedarían bajo dependencia de las fuerzas británicas y no, como sería correcto, del comando general de la GNR", por lo que también consideraba que los "millones de euros" que el gobierno portugués iba a gastar en esta misión hacían más falta para colmar las deficiencias internas con que la GNR se enfrentaba —miles de sus miembros esperaban ascensos y faltaba abonar, todavía, las gratificaciones para los que prestaban servicio de seguridad en eventos deportivos— y serían más útiles aplicarlos en la seguridad de las poblaciones portuguesas. Al mismo tiempo, planteaba que lo que estaba en causa era "una cuestión política", porque el gobierno portugués había asumido el compromiso de enviar una fuerza de seguridad a Irak, mas el sostenía que no debería ser la GNR.

A raíz de esas críticas, fuentes del MAI, tras reiterar que el gobierno mantendría la decisión de enviar el contingente de la GNR a Irak, informaban que el ministro no iba a responder a las mismas y remitían para más aclaraciones

a la oficina de relaciones públicas de la propia GNR. El día 21, el responsable de esa oficina, mayor Matos Sousa, afirmaba que la misión en Irak del contingente serviría para reforzar las medidas de seguridad en el terreno y que, tras el atentado a la sede de la ONU en Bagdad, la GNR adoptaría medidas "más rigurosas" a nivel de seguridad de las instalaciones, de control de accesos, de articulación con otras fuerzas y servicios de información. A tal fin, intentaba aumentar más el perímetro de seguridad de las infraestructuras y la capacidad de vigilancia del *teatro de operaciones*. En tanto el ministro de la Presidencia afirmaba que "todos los guardias seleccionados son voluntarios, conocen los riesgos de la misión y están entrenados y pertrechados para cumplir la misión una vez que sean llamados", el responsable del MAI garantizaba que, "Como dice el señor primer ministro, Portugal está y continuará estando al lado de las Naciones Unidas en los esfuerzos para la reconstrucción pacífica y democrática de Irak", añadiendo que la participación de la GNR, "al apoyar la preparación de la policía iraquí, será una contribución efectiva a ese objetivo".

En relación con la misión que la GNR debería prestar en Irak merece la pena hacer una breve referencia a la polémica desatada por las palabras del subsecretario de Defensa norteamericano, P. Wolfowitz, durante la conferencia de prensa realizada al final de una visita a Irak el día 23 de julio, pronunciadas al hilo de una pregunta que le dirigió uno de los periodistas allí presentes. Según la carta enviada por la embajada de EE UU en Portugal a la dirección de la APGMR (21-VIII), se garantizaba que, a causa de la "cobertura incompleta" del acto, había habido un "malentendido" y que Wolfowitz no había tenido "ninguna intención de insultar" a la GNR cuando consideró "infeliz" el nombre de esta fuerza de seguridad, según algunas fuentes en alusión a las tropas de élite de Sadam Hussein, cuya denominación coincidía con la de la GNR, afirmación de inmediato repudiada por la APGMR, asociación que, días después, enviaba una carta a la citada embajada para darle cuenta del desagrado con que habían sido recibidas dichas referencias.

En la carta de la embajada se adelantaba que los hechos relatados por la prensa no

aclaraban que el autor del término "infeliz" fuese un periodista que hizo la pregunta, y se aseguraba que "Las declaraciones hechas por el subsecretario de Defensa, en modo alguno fueron atentatorias a la dignidad de una corporación que tan gloriosos servicios prestó y tiene prestado a la República Portuguesa". De acuerdo con el texto de la conferencia, transcrito en la citada misiva, habría sido en la secuencia de la pregunta del periodista, no identificado, quien habría dicho "Señor subsecretario, volviendo a lo que acaba de decir acerca de los policías italianos, los portugueses también están dispuestos a enviar a su infelizmente designada Guardia Republicana, que es la equivalente a la fuerza italiana", que Wolfowitz respondió: "No creo que sea momento para la Guardia Nacional Republicana -infelizmente designada [risas]- comenzar a desarrollar divisiones de asalto aerotransportadas y divisiones blindadas pesadas". Como se podía ver por la transcripción, el subsecretario apenas repitió, con ironía, lo que el periodista había dicho, por lo que "la autoría de la palabra 'infeliz' no es atribuible al subsecretario Wolfowitz, ni él tuvo ninguna intención de insultar a tan honrosa corporación... Por el contrario, su clara intención fue la de remover ese apodo a su naturaleza ofensiva".

LA PARTIDA DE LA SUBAGRUPACION ALFA

A principios del mes de septiembre, fuentes del Comando General de la GNR adelantaban que el día 17 de ese mes partirían para Nasiriyah, en el sur de Irak, tres oficiales de la GNR, con el fin de desempeñar funciones de Estado Mayor en el Comando italiano, en el que se integrarían los militares restantes, estos aún sin fecha de partida y aún pendiente de la conclusión de los memorandos de entendimiento con las fuerzas italianas y británicas, de quien dependían las primeras, donde se definirían los derechos y deberes de los miembros de la misión. La misma fuente aclaraba que para el establecimiento de estos memorandos estaban siendo escuchadas todas las partes comprometidas en el proceso, ya fuese en Portugal o en Irak, y que la salida de esos tres oficiales era la mejor garantía de que la

misión portuguesa en Irak no sería cancelada.

La reacción a dicho anuncio no se hizo esperar y, al día siguiente, el miembro del secretariado nacional del PS, A. Martins, abordaba el posible envío del contingente a un escenario de guerra, señalando que "Hay 120 hombres de la GNR que este gobierno quiere hacer avanzar a Irak y que, manifiestamente, no están en condiciones de garantizar su vida y la dignidad, ya que es una acción que no ha sido decidida en la cúspide de las Naciones Unidas". Martins señalaba que, con esa decisión, "La solución en que se coloca es grave. El Estado tiene que darse cuenta que las fuerzas americanas e inglesas no están en condiciones de garantizar la paz. Las fuerzas de la GNR no pueden estar expuestas con ligereza a situaciones difíciles para su intervención militar y para sus vidas. La honra del Ejército portugués, de las fuerzas militarizadas y del propio país exigen que podamos intervenir de forma consistente y segura, sin arriesgar inútilmente vidas, mas siempre bajo la dirección de la ONU". Para el diputado, la cuestión de Irak había sido "un test a la incapacidad del gobierno" por culpa del cual "Portugal estaba orgullosamente sólo, con los halcones del mundo".

Tras sucesivos retrasos, debidos a razones de seguridad y dificultades logísticas, el día 30 de octubre los 128 militares de la GNR que integrarían la *Subagrupación Alfa*, entre los que figuraban cuatro mujeres, recibían en una ceremonia celebrada en la Torre de Belén, presidida por el ministro de Administración Interna, los símbolos nacionales que llevarían a territorio iraquí. F. Lopes se limitó a avanzar que el contingente debería partir "en los próximos diez días" y que, de momento, se estaba "haciendo un trabajo técnico", como era la resolución de cuestiones de espacio aéreo y transporte de equipos. El ministro aprovechó la ocasión para realzar también el "carácter de paz" de la misión, que tendría como prioridad la consolidación de la paz y el entrenamiento de la policía iraquí, permitiendo que fuesen los iraquíes quienes asumiesen progresivamente "el papel central de la gobernabilidad". Reconoció que la misión tenía "dificultades y riesgos", lo que también fue admitido por el comandante general de la GNR, quien subrayó, además, que "no hay un riesgo exce-

sivamente elevado en el área en que la GNR va a trabajar" junto al contingente italiano.

Finalmente, el día 12 de noviembre partía para Irak, en un avión fletado para ese fin, el primer contingente de 128 militares de la GNR en una misión que tendría una duración de seis meses, quienes se dedicarían, principalmente, a acompañar misiones humanitarias, hacer patrullas a pie o motorizadas y proteger comboyes humanitarios, participación cuyo coste estaba presupuestada en 17,5 millones de euros. La llegada a Basora se produjo al día siguiente, donde se vieron obligados a permanecer algunos días, antes de partir para Nasiriyah, ya que las instalaciones de la brigada italiana donde se iban a integrar, compuesta por cerca de 3.000 efectivos, la mayoría *carabinieri*, habían sufrido un atentado terrorista al explotar un coche bomba frente a la base militar, a consecuencia del cual fallecieron 18 italianos (12 *carabinieri* y 6 militares) y otros civiles iraquíes, y que dejó parcialmente destruidas las instalaciones en donde debían alojarse los efectivos portugueses. A pesar de ese atentado, y pese a las críticas de la oposición —el PS pedía al gobierno que aplazara el envío de agentes para hacer un nuevo análisis de los riesgos que entrañaba la misión—, el gobierno portugués decidía mantener los planes para llevar a cabo la misión y, así, su presidente, D. Barroso, tras condenar el atentado, aseguraba que Portugal no se "desviaría de sus compromisos" en Irak.

EL ATAQUE A LOS PERIODISTAS PORTUGUESES

La columna de periodistas portugueses que habían viajado hasta Kuwait en el mismo avión de la GNR, compuesta por los vehículos todo-terreno de la *RTP*, la *TVI* y la *SIC*, que el día 14 pretendía alcanzar la base donde estaba instalada la fuerza de GNR, en Basora, fue objeto de un ataque armado, dejando a la periodista M. J. Ruela (*SIC*) herida en una pierna. En el ataque, el vehículo que transportaba al equipo de esa cadena, y al periodista C. Raleira (*TSF*), quedó atrasado y fue capturado por los asaltantes, quedando en el lugar del asalto el reportero de imagen Rui do Ó (*SIC*) con su

colega herida. Ruela había sido alcanzada por un disparo, y fue encontrada posteriormente por fuerzas inglesas de la coalición, que la transportaron al hospital de campaña de Mardid, cerca de la frontera con Kuwait. En la comitiva iban, también, M. Caldeira y P. Baptista (TVI), y Sofía Lorena, del diario *Público*.

Uno de los enviados de la RTP, A. Seixas Ferreira, quien viajaba en el último vehículo, en compañía del cámara V. Silva y de la periodista de RR, D. Pinto, que consiguió escapar al asalto, relataba que "la situación fue terrible, mas ahora está todo bien. Dios quiera que Carlos y María João también estén bien". Recordaba que "habíamos acabado de entrar en Irak e íbamos en tres jipes todos juntos, hasta que comenzamos a ser perseguidos por dos coches", pero, a continuación, uno de los vehículos de los perseguidores se acercó al de la RTP, desde el que "un hombre con ropas iraquíes apuntaba con un arma a V. Silva, que conducía. Quedamos pálidos y completamente asustados. Yo conseguí avisar al personal de delante, aceleramos y huímos, mas Raleiras acabó invirtiendo la marcha e intentó volver a Kuwait".

El resto de la comitiva acabó siendo ayudada por una patrulla inglesa que estaba en la carretera, quienes, tras explicarles lo sucedido, les dieron "total protección a los portugueses" y les llevaron a una base en Basora, donde pudieron descansar. Seixas reconocía que "la situación está explosiva en Irak" y que "tal vez haya sido una imprudencia entrar en el país sin seguridad", reconociendo que la GNR les había dicho que no podía darles protección en aquel momento, por lo que "nosotros acabamos intentando entrar esta mañana, mas sin protección militar está comprobado que es muy difícil y que no lo deberíamos haber hecho, mas en fin, sólo lo sabe el que está aquí". Entre tanto, Raleiras confirmaba por teléfono a la agencia *Lusa*, que se encontraba secuestrado y que la situación era complicada.

Después de una reunión esa mañana (16-XI-03) con las tropas británicas, los periodistas portugueses fueron autorizados a acompañar a la 'Subagrupación Alfa' de la GNR para Nasiriyah. Según la TSF, los periodistas serían acompañados por una escolta militar que los llevaría de Basora hasta esa ciudad, para, una

vez allí, poder moverse por su cuenta. Por eso, los militares británicos dieron algunos consejos de seguridad a los profesionales de los medios de comunicación. Raleiras, tras 36 horas de secuestro fue liberado en una autopista a 7 kilómetros de la frontera con Kuwait y, desde un hotel de Basora donde se alojaban sus colegas, informaba de la detención por la policía iraquí en el Sur del país del jefe del grupo armado responsable de su rapto. Por su parte, las tropas británicas continuaban las gestiones para encontrar a los restantes miembros del grupo armado.

Los 125 militares de la GNR —3 de ellos fueron integrados en equipos internacionales dedicados a la formación de policías en Basora— y los 14 periodistas portugueses que los acompañaban, escoltados por militares italianos, llegan a Nasiriyah ya de noche cerrada (el día 17), algo que no estaba previsto por razones de seguridad, tras recorrer durante cinco horas y media la distancia de 230 kilómetros que le separaba de Basora. El viaje sufrió algunos atrasos debido a "problemas técnicos de los vehículos de los *carabinieri*" y a la necesidad de reabastecer los 20 vehículos que componían la columna militar. Según relataba Raleiras, contrariamente a lo que estaba previsto, los vehículos de la prensa portuguesa siguieron a retaguardia de dicha columna, sin estar incluidos en la misma, con lo que no dispusieron de protección directa. Cuando sí tendrían escolta militar los reporteros portugueses sería en el hotel en el centro de Nasiriyah donde se alojaron, a cuyo fin realizaron un *briefing* con el mayor M. dos Santos, quien les explicaría "los procedimientos de seguridad para que los periodistas puedan moverse por la región".

Preguntado por la información de que la GNR no podría garantizar la seguridad de los 14 reporteros portugueses —el ministro F. Lopes había anunciado que sólo 4 de ellos podrían continuar con el contingente—, y solamente por tres o cuatro semanas, Raleiras señalaba que "fue una información que cogió a los periodistas por sorpresa", y que ahora estaban "expectantes para ver lo que iba a ocurrir... Si sólo hay esas condiciones efectivas de seguridad, los periodistas se preguntan cómo fue diseñado ese plan", esperando que en el *briefing* a realizar con los militares fuesen

"adelantadas algunas informaciones". Finalmente, mientras M. de Sousa anunciaba que los militares de la GNR quedarían alojados en la ciudad iraquí de Nasiriyah, ya que "La base no quedó completamente arrasada (por el atentado de la semana anterior). Hay alternativas donde los militares pueden quedar en el mismo local", adelantando que "los medios de acondicionamiento pueden ser tiendas" y remitiendo explicaciones más detalladas para el día siguiente, los 14 periodistas portugueses que acompañaban al contingente quedaron alojados en un hotel del centro de esa ciudad.

Lo cierto fue que la decisión de la GNR de llevar periodistas en la primera salida al extranjero había sorprendido a varios militares habituados a ese tipo de misiones, quienes explicaron que nunca una fuerza militar suele llevar consigo periodistas en la primera fase de instalación en el *teatro de operaciones*, ya que, antes que los militares estén en condiciones de decidir los términos exactos en que los periodistas pueden acompañar sus operaciones, habría de existir la llamada "transferencia de autoridad" por parte del mando superior donde la fuerza militar, o en este caso policial, se fuese a integrar. Por ese motivo, el día 20, el diputado del PS V. Canas preguntaba al gobierno en la AR, a través del titular del MAI, sobre las circunstancias de ese viaje, pues consideraba que no estaban claros los detalles en que se había producido el mismo. Acusaba al gobierno de haber permanecido "silencioso" sobre lo sucedido, pareciendo incluso interesado en que cuajase la idea de que dichos acontecimientos eran de la "entera y exclusiva responsabilidad" de los periodistas, motivo por el que pedía que se aclarase si los mismos "fueron invitados por el Gobierno, si les fue dada alguna información sobre el hecho de que después de la llegada a Kuwait no tendrían ningún apoyo complementario de la GNR y si el Gobierno intentó garantizar junto con las fuerzas británicas un adecuado encuadramiento para el desempeño de funciones por los periodistas en el interior de Irak, antes o después de su llegada a la región".

A propósito de ese suceso, el ministro Lopes afirmaba que "hubo un exceso de buena voluntad de todas las partes y de facilidades" y que, ese mismo día, el MAI había publicado un

comunicado en el que aclaraba que, al serles concedida autorización para la partida en el mismo avión de la GNR, los periodistas portugueses habían sido alertados para el caso de que, decidiesen permanecer en Irak, y no existiesen condiciones por parte de Portugal para garantizar su seguridad en los desplazamientos en territorio iraquí. Por su parte, el comandante general de la GNR, general M. Nunes, admitía públicamente esa misma semana que, "si hoy tuviese que decidir, no permitiría el viaje de periodistas con la subagrupación de la GNR hasta Kuwait, para que no fuese coresponsabilizado de cualquier incidente".

EL DEBATE CONTINUA

Por su parte, el primer ministro reafirmaba la decisión del gobierno de mantener el contingente de la GNR en Irak y, aun cuando hubiese admitido que se trataba de una decisión difícil, subrayaba que cualquier marcha atrás sería ceder al "chantaje del terrorismo", pues, "Si por ventura aceptásemos el chantaje del terrorismo debido al miedo y al riesgo, eso sería el caos, sería la victoria del terrorismo". Barroso reconocía que la decisión de su gobierno era complicada, mas añadía que "hay momentos en que se imponen decisiones difíciles. Esta es una decisión que no quería haber tenido que tomar", subrayando que la presencia de la GNR en la fuerza multinacional de paz en Irak era "de altísimo riesgo".

Aun cuando insistía en que no quería seguir "haciendo comentarios en los próximos días o semanas" sobre este tema, recordaba también que la presencia portuguesa en territorio iraquí representaba "una respuesta" a una llamada de la ONU, "aprobada por unanimidad", añadiendo que, "Si queremos ser ayudados en la lucha contra el terrorismo, tenemos también que ayudar", ya que "Portugal no está aislado en el mundo". Después de explicar que la participación portuguesa en Irak era "coherente y proporcional" al nivel de Portugal, rememoraba el último llamamiento realizado por el representante especial de la ONU en aquel país, S. Vieira de Mello, antes de morir en atentado en agosto, en el que pedía que la ONU no abandonase Irak y elogiaba, por otro lado, la deci-

sión de EE UU de acelerar la transición del poder a las autoridades locales iraquíes y recordaba también que, "desde siempre", el Ejecutivo portugués había procurado llamar la atención sobre la necesidad de "multinacionalizar" el esfuerzo de postguerra en Irak.

Por su parte, el antiguo segundo comandante general de la GNR, A. Valente, volvía a criticar, en un artículo de opinión titulado 'La GNR en el atolladero de Irak', publicado en el semanario *Jornal de Coimbra* (19/XI/03), el envío de una fuerza de la GNR a Irak, sugiriendo que el gobierno debería haber hecho una "pausa estratégica" para volver a evaluar tal decisión. A su juicio, "La significativa alteración del ambiente operativo aconsejaría a cualquier dirigente político o jefe militar sensato tomar una pausa estratégica para reanализar la situación, como hizo Japón". Valente señalaba que "habría sido más razonable (al gobierno) recurrir a unidades de las FAS vocacionales y entrenadas" para enfrentarse a la resistencia de guerrillas, como 'comandos' y 'fuerzas de operaciones especiales', ya que, "Restablecida la legitimidad internacional con la última resolución del Consejo de Seguridad de la ONU y frente a la rápida escalada de la situación militar en Irak (...), estaban, en principio, creadas las condiciones legales y operativas para una reevaluación de la decisión política en el sentido del empleo de aquellas unidades militares".

Afirmaba que "la obsesión política del Gobierno portugués no le permitió comprender a tiempo la modificación operada en el teatro de operaciones", habiendo, por eso, mantenido el envío del contingente de la GNR, advirtiendo que, en una guerra de guerrillas, "no existe frente ni rectaguardia y la guerrilla urbana en Irak hace mucho que sobrepasó el límite de las acciones de policía". Subrayaba que "aumenta la posibilidad de que la mayoría chiíta del Sur (de Irak) llegue a unirse a la guerrilla, dada la creciente fricción con los americanos y estando convencidos, cada vez más, que nunca les será posible llegar al poder por la vía electoral", toda vez que consideraban que EE UU eran "parte del problema", razón por la que, ante un "turbulento escenario político y militar", cuyas consecuencias más visibles eran "la pérdida de la credibilidad internacional de los EE UU y la continuación del

terrorismo", consideraba que la ONU era "el único camino para una paz democrática".

Tras su llegada a Nasiriyah, y después de una fase de adaptación, los militares portugueses tendrían que realizar el mismo trabajo que sus colegas italianos, "fundamentalmente patrullaje de calles, acompañamiento de comboyes humanitarios, buscas y *check-points*". Si bien los meses que antecedieron a la partida del contingente de la GNR fueron empleados para comprar uniformes y equipamiento personal de seguridad (cascos, armas, material de visión nocturna) y parte del material, incluyendo vehículos de transporte, necesario para el cumplimiento de las funciones y con el que llegaron a Irak, sin embargo, a la vista de la experiencia obtenida del "contacto con el terreno" y ante "las amenazas" que encontraron allí, el comandante de la unidad, mayor A. Oliveira, elaboró un informe sobre las nuevas necesidades, sobre todo más armas y equipamientos para realizar las misiones de patrullaje, de los que no disponía la GNR y que en Portugal sólo tenía el Ejército. En concreto, se trataba de "armas y parte de los equipos de visión nocturna", como ametralladoras pesadas MG42 y binóculos -necesarios no para salidas en patrulla nocturna sino para cumplir misiones de vigilancia nocturna en los puestos fijos de vigía que rodeaban el perímetro de seguridad de la base donde se encontraban y, en el futuro, de cualquier otra instalación que tuviesen el encargo de proteger. También vehículos para que los militares portugueses dispusiesen de alguna autonomía de actuación y pudiesen finalmente tener sus propias patrullas y sus propios sectores donde asegurar su protección.

A pesar de que desde el comando general la GNR se rechazaba divulgar qué tipo de armas era el que estaba en cuestión, alegando que se trataba de "capacidades operativas que no era un asunto para ser tratado en los medios de comunicación social", el capitán Andrade, responsable de relaciones públicas de dicho comando, anunciaba que se iba a proceder a "un reajuste del material" y, en cuanto fuese posible, se enviaría un segundo avión con nuevos equipos, los considerados como 'prioridad 2', con productos alimenticios y las nuevas armas pedidas al Ejército, de ahí que el portavoz del Ejército de Tierra, teniente coronel V.

Pereira, afirmase que prestarían "todo el apoyo que les fuese solicitado".

Sin embargo, no todo transcurrió como estaba previsto en los contratos realizados, pues, por lo menos, un determinado tipo de armas no llegó a estar disponible por el suministrador elegido, por lo que los militares portugueses llegaron a Irak con "viejitas G3" en la mano. Oliveira aseguraba, mientras tanto, que "todo llegará esta semana o la próxima" a Nasiriyah, dependiendo de las discusiones que tendrían lugar en Roma, a donde se había trasladado unos días antes el mayor de la GNR M. Sousa, ya que los pedidos de material, del tipo que fuesen, deberían ser preparados en Lisboa y enviados sólo en aviones militares y no en un vuelo civil como el que había llevado al contingente hasta Kuwait. Una segunda remesa incluiría otros dos equipamientos necesarios para adaptarse a las condiciones actuales del escenario en que se encontraban, como eran los vehículos de transporte blindados y un desactivador de artefactos explosivos, los cuales serían enviados en cuanto se presentase la ocasión.

El 21 de diciembre, el primer ministro, D. Barroso, desmentía que estuviese prevista una visita suya a los militares de la GNR en Nasiriyah, tal y como habían hecho otros jefes de Estado y de gobierno que visitaron sus tropas en Irak, como el presidente norteamericano G. Bush o el primer ministro español, J. M^a. Aznar, argumentando que el mensaje de apoyo transmitido en persona por el ministro de Administración Interna, F. Lopes, quien, tras una misa, les acompañó en una comida de Navidad (con los tradicionales bacalao y bollo del rey) y transmitió "palabras de apoyo y deseos de felices fiestas", había sido hecho en nombre del gobierno y de los portugueses. Para Barroso, los soldados de la GNR "están comprometidos en una misión de gran riesgo a favor de la paz y de la democracia, por lo que deben tener la solidaridad activa de todos los portugueses".

A pesar de no estar confirmada oficialmente la noticia, ya que la medida debería ser aprobada previamente, Lopes llevaba además otro "presente" para los soldados portugueses: la reducción de su misión en dos meses, de tal forma que el primer contingente, en misión desde el 12-XI, regresarían a casa el 12-III-04,

momento en que serían sustituidos por otros efectivos toda vez que Lopes no cuestionaba el compromiso de Portugal de permanecer un año en Irak, e incluso que ese período pudiese extenderse a 18 meses. El ministro justificaba el cambio de fecha de regreso en "razones de carácter administrativo", pues, tras cuatro meses de misión, los militares tienen derecho a un período de vacaciones. De esta manera, el "refresco de tropas en vez de hacerse de seis en seis meses sería de cuatro en cuatro".

La comitiva de Lopes la integraban también A. Afonso, asesor militar del primer ministro, C. Teixeira, el jefe del Estado Mayor de la GNR y el capellán mayor A. Freitas. Aunque estaba preparado desde hacía más de una semana, el viaje a Irak de Lopes fue mantenido en secreto por razones de seguridad. El día 22 estaba previsto que llegasen los primeros 12 vehículos de apoyo -6 Nissan y 6 Patrol-, a los destacados en Nasiriyah. Según el comandante general de la GNR, teniente general M. Nunes, integrado en la comitiva del ministro Lopes, los vehículos llegarían en un avión de reabastecimiento que aterrizaría en Basora, en el que, además de los coches, llegarían también armas más sofisticadas, equipamiento de visión nocturna de largo alcance y alimentos frescos para Navidad, informando que los vuelos de reabastecimiento al contingente se realizarían cada dos meses.

Dos días después, Durão Barroso, tras desmentir las noticias relativas a la posibilidad de reducir el tiempo de la misión, y subrayar que la misma no sufría "ninguna alteración", es decir, sería una misión de seis meses, "renovables" por un año o hasta los 18 meses, se reunía con cerca de 70 familiares de los miembros de la GNR destacados en Irak en São Bento, a quienes explicó la decisión del gobierno de iniciar el régimen de sustituciones a partir de los cuatro meses, debido "al stress inherente a la misión", decisión que había sido tomada después de la visita de F. Lopes a Irak, donde comprobó las "condiciones de grand stress" a que estaban sometidos los militares de la GNR. Tras saludar a todos los familiares, Barroso elogió "el valor, empeño y espíritu de dedicación" de esos militares de la GNR, subrayando que en la unidad donde estaban integrados eran reconocidos como "militares de excepcional calidad".

Al día siguiente, el diputado del PS, V. Jardim, exigía la presencia del ministro Lopes en la comisión de Asuntos Constitucionales de la AR para que explicase el acuerdo celebrado con los demás países que habían enviado tropas a Irak, divulgado el día anterior por el diario *Público*. Jardim, tras señalar que desconocía este acuerdo y que todo el proceso había sido "confuso" y realizado en la "penumbra", recordaba que, aun considerando que algunas cuestiones tuviesen carácter reservado, varias preguntas hechas al gobierno por el PS, sobre el tipo de misión y medios de la GNR en Irak, habían quedado sin respuesta: "Las explicaciones fueron siempre muy escasas. Es preciso analizar con detalle los medios, los objetivos y la misión. Algunas cuestiones son importantes, como el estatuto jurídico y las competencias de los tribunales". Además, el PS contemplaba también la posibilidad de llamar al ministro de Defensa, P. Portas, al parlamento, una vez que el memorando de entendimiento había comenzado a ser negociado por su Ministerio.

Para la responsable de relaciones internacionales del PS, Ana Gomes, era llamativa la "forma como fue negociado, a un nivel absolutamente inadecuado, sin que hubiesen sido expresadas ningún tipo de reservas y sobre todo (...) a espaldas de la AR y del PR". Gomes consideraba que la negociación secreta entre varios ministerios de diversos países "es totalmente incompatible con la Constitución portuguesa y con el derecho internacional al que Portugal está obligado". Para Gomes, estaba en cuestión "la participación portuguesa en una guerra (...) y si es una guerra tiene que ser el resultado de la consulta y la concertación con la AR y con el PR, como determina nuestra Constitución". Mientras desde la PR se recordaba que las cuestiones relativas a la GNR no tenían que pasar obligatoriamente por la criba de J. Sampaio, por su parte el MAI no quería hacer ningún comentario sobre este asunto. El 29-XII, el contingente tuvo que cambiar de base y ser trasladado a Tallil, situada a unos diez kilómetros de Nasiriyah, en la carretera de Basora, cambio que no agradó a los militares portugueses, quienes, a pesar de que el nuevo local era mucho más seguro, se quejaban de falta de condiciones físicas adecuadas.

EL PRIMER RELEVO Y LOS PRIMEROS HERIDOS

El 8 de marzo de 2004 partía un segundo contingente de 80 efectivos para sustituir a 98 de los primeros enviados a Irak. Sin embargo, con ocasión de los frecuentes conflictos que se sucedían entre el personal local y elementos de las fuerzas de la coalición, en una emboscada llevada a cabo en la noche del 3 al 4 de abril, tres miembros de la GNR y dos militares italianos resultaban heridos leves en la zona de Nasiriyah, con lo que era la primera vez que elementos de la GNR sufrían heridas desde el inicio de su misión en territorio iraquí. El relaciones públicas de la GNR en Lisboa, capitán Tavares Belo, si bien no confirmaba la noticia inicial de que entre los heridos figurase un oficial, indicaba que las heridas habían sido provocadas por "astillas de una granada de mortero" y, tras excusarse por no poder dar más informaciones sobre el incidente, subrayaba que, después de haber sido transportados a la base de Tallil, donde estaban acuarteladas las fuerzas portuguesas, "no había motivo para la alarma" y se "encontraban bien", sin precisar de hospitalización.

Ese mismo día 4, el PS reclamaba la presencia en el AR del ministro Lopes para que diese explicaciones sobre la situación que se vivía en la zona donde estaba situado el contingente de la GNR, al tratarse de un asunto que "preocupa a todos los portugueses". El diputado socialista V. Canas, coordinador del PS para cuestiones de Interior, reclamaba: "Queremos saber todo lo que el Gobierno sabe", recordando que su partido, aun cuando "apoya a los militares de la GNR", estaba "contra la misión", por ser "contraria a los intereses de Portugal, de la paz y del combate al terrorismo". En ese sentido quería saber por boca del ministro, quien se mostraba dispuesto a acudir al parlamento, si la situación en Irak estaba, o no, evolucionando hacia una guerra civil, ya que, según fuese la respuesta, el PS diría si la presencia debía (o no) ser mantenida o, en su caso, alterada (por ejemplo, pasar de la unidad de la GNR a una fuerza militar).

Tanto el presidente de la República como el primer ministro reaccionaron con una sóla voz ante la noticia de los tres militares heridos en

la emboscada, suceso que, en opinión del gobierno, no debería implicar alteraciones en la disponibilidad portuguesa para ayudar al "esfuerzo de guerra" en Irak. Mientras J. Sampaio declaraba que "No es por causa de los incidentes de ayer que los planes iniciales deben ser alterados", subrayando que la misión terminaría en junio y "en ese momento con certeza que el gobierno portugués propondrá una evaluación de las circunstancias", lo que "coincidirá con una alteración de poder en el propio Irak y, por tanto, tenemos mucho camino andado", D. Barroso se pronunciaba en el mismo sentido, afirmando que "la situación era previsible" y que los militares de la GNR sabían los riesgos que tendrían que correr.

Al día siguiente, tras el acto despedida presidido por el ministro de Administración Interna, partía para Irak, en un C-130 de la Fuerza Aérea, la segunda parte del nuevo contingente de 40 militares de la sub-agrupación Alfa de la GNR para sustituir a otros 48 destacados en Tallil, 32 de los cuales ya habían estado en la primera parte de la misión en territorio iraquí, operación que, como se dijo, ya estaba prevista antes del incidente del día anterior, que había provocado las primeras víctimas portuguesas en el conflicto (tres heridos leves), y que, según Tavares, formaba parte del "movimiento de rotación" planificado de antemano. El nuevo contingente tendría como principales funciones verificar las condiciones en que los militares portugueses se encontraban en territorio iraquí, así como analizar las circunstancias y las condiciones de seguridad. Los tres oficiales que tenían que contactar con las tropas portuguesas regresarían en el mismo avión que iba a traer de vuelta a los soldados que finalizaban su misión.

El 7 de abril, el PS manifestaba su perplejidad tras la decisión del gobierno de señalar para después de Pascua (el día 14 de ese mes) dichas explicaciones. V. Canas, en declaraciones a los periodistas, señalaba: "Estamos perplejos por el hecho de que el gobierno demore más de una semana para venir a la Asamblea a hablar de acontecimientos que ocurren ahora y plantean dudas sobre las condiciones de los GNR para permanecer en el terreno". Para él, "cuando otros países comien-

zan a reconsiderar estrategias y a redefinir sus contingentes, el Gobierno portugués parece querer sólo que pase la Pascua". Preguntado sobre si los socialistas pretendían la retirada de los militares de la GNR de Irak, Canas respondía que el PS quería conocer informaciones más precisas del gobierno sobre la situación de dicha fuerza antes de definir una posición en la materia, añadiendo que "Estos elementos de la GNR fueron a Irak para desempeñar misiones de mantenimiento del orden público y actualmente se enfrentan con una situación de pre-guerra civil".

Por fin, el 14 de abril, el ministro Lopes declaraba ante los diputados de la comisión parlamentaria correspondiente que el gobierno estaba dispuesto a mantener allí a los militares de la GNR después de que se produjese la prevista transición de poder a los iraquíes, situación que debería acontecer a finales de junio, señalando que "A pesar del agravamiento de las condiciones de seguridad en Irak, se puede decir que el área de intervención de la GNR se presenta relativamente estable". Preguntado por el grupo socialista, que había exigido su presencia en el parlamento, Lopes garantizaba que "la misión de la GNR no se alteró" y continuaba siendo la de mantenimiento del orden público.

Por su parte los socialistas, a través del diputado V. Canas, acusaban al gobierno de haberse visto envuelto "en una gran embrollo" al enviar tropas a Irak, si bien reconocían que retirar la GNR del terreno en ese momento podía "llevar al agravamiento de la situación y al caos". Canas denunciaba que "actualmente la GNR no estaba en una misión de mero mantenimiento del orden público sino de guerra, teniendo que recurrir a técnicas de defensa de combate", posición rechazada por el ministro, para quien "No hay una modificación de la misión, ni la habrá", subrayando que la intervención de la GNR "tiene una naturaleza típicamente policial que no puede ser confundida con acciones de combate".

Lopes manifestaba también la disponibilidad del gobierno portugués para mantener el contingente en el terreno después de la transición del poder a los iraquíes, el 30 de junio, "si esa fuese la voluntad del Gobierno transitorio... En junio habrá condiciones para percibir la voluntad de ese Gobierno provisional sobre el man-

tenimiento de fuerzas internacionales”, añadiendo que Portugal “está dispuesto a responder a ese deseo”, si bien aclaraba que “No abandonaremos ese pueblo tan martirizado” y garantizaba que su gobierno no tenía intención de retirar las fuerzas de la GNR en Irak ni sustituirlas por elementos del ejército, indicando que “ya estaba siendo preparado el próximo contingente de elementos de la GNR” que debería sustituir, dentro de 4 meses, a los militares que habían partido la semana anterior para Irak. Por último, el ministro recordaba que la misión de la GNR había sido definida inicialmente con una duración previsible de 6 meses, prorrogable por iguales períodos de tiempo y, al margen del debate promovido por unas declaraciones del presidente de la República, J. Sampaio, relativas a la posibilidad de retirar el contingente, Lopes declaraba que “No es esa, en este momento, la intención del Gobierno. La intención del Gobierno es no retirar las fuerzas de la GNR y sí mantener el apoyo al esfuerzo de estabilización y de paz que todos los Estados afectados están haciendo”.

Según avanzaba *Diário de Notícias* (15-IV), que citaba fuentes gubernamentales no identificadas, el gobierno portugués estaba ponderando el envío de militares a Irak -“el Ejército puede sustituir fuerzas de la GNR en Irak”, a partir del momento en que la ONU asumiese el citado mandato, es decir, después del 30 de junio, ya que, a partir de esa fecha, estaría legitimado por el mandato de la referida organización, “conforme la exigencia del Presidente de la República y de la oposición, y porque un contingente del ejército se adecúa mejor a una situación de guerra de lo que la actual fuerza de policía”.

Tres días después, el vicepresidente del PSD y presidente de la Cámara municipal de Lisboa, Santana Lopes, se manifestaba “sorprendido” con las declaraciones del ministro Lopes, en una entrevista a la radio pública *Antena 1*, en la que había admitido que “si, por una hipótesis, el conflicto se agudizara y la GNR no estuviese en condiciones de ejercer su misión, la única cosa a realizar sería la retirada”. Santana reconocía que “Oí en el coche las declaraciones del ministro y quedé sorprendido”, al considerarlas “contradictorias” con las críticas de Durão Barroso a la anun-

ciada decisión del futuro primer ministro español (Rodríguez Zapatero) de retirar sus tropas de Irak. Sin embargo, al día siguiente, fuentes oficiales del Ministerio se veían obligadas a declarar que nunca había sido contemplada la salida de los militares de la GNR de Irak. Según la misma fuente, las declaraciones de Lopes no permitían “extrapolar la conclusión” de que el Gobierno admitiese la retirada, ya que el ministro respondía sólo a un escenario “puramente académico e hipotético”.

Preguntado sobre la posibilidad de que, en caso de un agravamiento de la situación en Irak, la GNR fuese sustituida por el Ejército, Lopes garantizaba que “ni siquiera se está planteando la hipótesis de enviar a las Fuerzas Armadas”. Sin embargo, admitía que dicha posición podía ser revisada, en caso de un “agravamiento total de la situación”, pues en ese caso sería la ONU “quien asume la responsabilidad directa en lo local y, si hay una reorganización del dispositivo militar en el terreno, tenemos que adaptarnos a la situación”. Sobre los plazos de regreso de la GNR, Lopes volvía a repetir que el mandato de 6 meses de los militares podría ser prolongado por 6 meses más, si ese fuese el deseo del gobierno transitorio iraquí, que asumiría funciones el 30 de junio.

Con objeto de lograr el consenso con la oposición portuguesa, el Bloque de Izquierda (BE) acusaba al PS (19-IV-04) de no tener una idea definida sobre el conflicto iraquí y pedía su apoyo para la retirada de la GNR de Irak. Su dirigente, M. Portas, señalaba que “El PS tiene que definirse. No puede estar contra el envío y contra el regreso de la GNR”, ya que “Portugal no puede tener nada que ver con la guerra” y consideraba “muy importante que el conjunto de la oposición pueda converger respecto al regreso de la GNR cuanto antes y contra la sumisión del Gobierno portugués a la voluntad de la Administración norteamericana”, llamamiento que dirigía “muy particularmente al PS”. Acusaba también a los socialistas de tener “una posición insostenible” y “una típica actitud de *ni*” (ni sí, ni no) en relación a la participación portuguesa en Irak, recordando que era especialmente importante, en esas ocasiones, “que el conjunto de fuerzas que fueron contra la guerra de Irak consigan converger”.

En cuanto a la decisión del gobierno español

de retirar sus militares de Irak, criticada por el primer ministro portugués, D. Barroso, le servía de pretexto a Portas para saludar la misma, argumentando que esa retirada "sólo es comprensible" ante la indefinición de un futuro control del país por la ONU y ante "un previsible agravamiento del conflicto. La invasión de Najaf [ciudad santa chiita donde estaba refugiado el líder religioso radical Moqtada Sadr] puede estar encima de la mesa", añadiendo que esa opción militar "sólo volvería la situación en Irak más caótica de lo que ya está". Preguntado sobre cómo se resolvería el conflicto iraquí en un escenario de salida de las tropas aliadas, defendido por el BE, respondía que "la causa principal del conflicto es la ocupación. Cuando haya un plan para acabar la ocupación, habrá capacidad política para un acuerdo internacional aceptado por el propio Irak y para el envío de fuerzas de mantenimiento de la paz que asegure la estabilización del país". Rechazaba, también, que la decisión del nuevo Ejecutivo español pudiese ser vista como "una traición" a las restantes fuerzas presentes en Irak, subrayando que "mientras haya ocupantes en Irak no habrá paz" y, mientras el BE y el PCP defendían el regreso de la GNR de Irak, el PS se mostraba contrario al envío de fuerzas nacionales sin que Irak estuviese bajo mandato de la ONU, mas, por "solidaridad" para con los efectivos de la GNR en el terreno, aseguraba que no iba a pedir su retorno.

Precisamente, el primer ministro, D. Barroso, en respuesta a una pregunta planteada en la Comisión Política Nacional del PS (21-IV), en la que se exigía el regreso inmediato de las fuerzas de la GNR de Irak si, el 30 de junio, no se hubiese aprobado un mandato de la ONU que legitimase la presencia de las fuerzas internacionales en aquel país, pedía a dicho partido que no dificultase dicha operación, resaltando que tal presencia correspondía a una "misión de alto riesgo" y que esa cuestión no debería ser "motivo de lucha política-partidaria". Al mismo tiempo que le recordaba que el envío de los efectivos de la GNR había sido concretado "al amparo de una resolución" de la ONU, solicitaba que, al menos, "no se obstruyese una decisión democrática" que había sido "apoyada por los órganos de soberanía" de Portugal.

Al final de la reunión, el portavoz del PS, Vieira da Silva negaba que la posición de los socialistas sobre la presencia de dichas fuerzas en Irak hubiese sido el resultado de la presión ejercida sobre el partido por parte del BE y del PCP y, en relación con ese tema, recordaba que "nuestra posición nunca fue dudosa, porque el PS siempre dijo que, si estuviese en el Gobierno, nunca habría enviado fuerzas de la GNR a Irak, ni se hubiese alineado con los países ocupantes que no respetaron el derecho internacional" y añadía que, "en la secuencia de las resoluciones de las Naciones Unidas y del acuerdo dado por el Presidente da República, J. Sampaio, el PS fue solidario con la presencia de la GNR en Irak, mas pensamos que ese escenario se encuentra ahora agotado". De acuerdo con la deliberación aprobada, señalaba que "el PS considera que el gobierno tiene la obligación de trabajar activamente para persuadir a los miembros de la coalición ocupante de Irak a vincularse a una resolución del Consejo de Seguridad antes del 30 de junio", ya que, con dicha resolución, esperaban que se "entregase a la ONU" la responsabilidad de la coordinación del proceso de transferencia de soberanía de Irak, estableciendo un mandato para una fuerza internacional de seguridad interina que, a la par con otras fuerzas, integre una significativa presencia de tropas árabes".

Con ocasión de la ceremonia conmemorativa del 93 aniversario de la GNR, celebrada en Lisboa (3-V-04), en la que fueron condecorados varios militares que se distinguieron en el desempeño de funciones, como el primer comandante del contingente de la GNR en Irak, teniente coronel A. Oliveira, o el médico que integró la misión, V. Almeida, el presidente de la República, J. Sampaio, consideraba ante los representantes de las altas instituciones del Estado, que en Portugal, "a pesar de los enormes progresos hechos en este campo en los últimos 30 años, aún no está suficientemente arraigada lo que se llamaría una cultura solidaria de seguridad, tan especialmente importante en los tiempos que vivimos, y en la cual todos, por igual, se deben sentir corresponsabilizados". Tras subrayar que la seguridad "es indisociable de una sociedad democrática", en el marco del "respeto escrupuloso por las libertades, derechos y garantías de

cada uno", Sampaio aprovechó la ocasión para evidenciar el papel de la GNR en el combate al terrorismo y la necesidad de que "todo deberá ser hecho para que pueda cumplir su misión en las mejores condiciones de seguridad posibles", y reiteraba que, "Independientemente del juicio que cada uno haga de la situación en aquel país y de las razones que determinaron el envío del contingente portugués, siguiendo la llamada de la ONU, nuestros pensamientos están con nuestros conciudadanos y con sus familias".

Después de recordar los atentados del 11-S en EE UU, y del 11-M en Madrid, el presidente insistía que el terrorismo era "una amenaza particularmente insidiosa, global e indiscriminada, que atenta contra los propios fundamentos de las sociedades democráticas", destacando "el impagable papel de la GNR en la lucha contra el terrorismo y en la defensa de la seguridad de los portugueses" y subrayaba que esos efectivos "tienen clara conciencia de las exigencias de este nuevo desafío", para el que "están todos disponibles". Añadía que "no lo buscamos, mas no podemos huir y no huiríamos del combate contra el terrorismo", insistiendo que la GNR "va a estar con el conjunto de los aparatos de seguridad nacional, en la primera línea de esa misión. Tengo plena confianza en la GNR y en su determinación de asegurar, por todos los medios necesarios, la neutralización de las amenazas terroristas, y para cumplir el conjunto de sus misiones, esenciales en una sociedad democrática asentada en el Estado de Derecho".

Por su parte, el comandante general de la GNR, teniente general M. Nunes, abordó los riesgos de los profesionales de la GNR, así como sus problemas y aspiraciones personales y profesionales, apelando a un esfuerzo conjunto para responder a los mismos. Dijo: "Sé bien de vuestros problemas y reconozco la justicia de muchas de vuestras legítimas aspiraciones personales y profesionales. Pueden contar con toda la disponibilidad personal e institucional de su comandante general para, con el indispensable apoyo político, en los locales y tiempos concretos, encontrar la forma de responder a esos problemas y aspiraciones". Les pidió "entera lealtad" y, para "continuar fieles a los principios y valores que distinguen al Militar de la Guarda", concluyó:

"Sólo en comunión de esfuerzos, en un clima de confianza y tranquilidad, sin gritos inconsecuentes, ni manifestaciones de indisciplina, tendremos condiciones para superar los diferentes obstáculos con que nos enfrentamos".

Al completarse los seis meses de la misión de la GNR en Irak, el 11 de ese mismo mes de mayo, el ministro Lopes señalaba que la misma iba a continuar por igual período, ya que "la prórroga estaba prevista" y, además, porque "Portugal asumirá su compromiso hasta el final". Al hacer un balance de ese primer período, señalaba que "la misión ha sido cumplida muy bien" y "los iraquíes son conscientes que los militares portugueses están allí para ayudar en la pacificación de su país. La misión de la GNR continúa siendo justificada en cuanto a sus objetivos de contribuir al mantenimiento de la seguridad y la formación de las nuevas policías iraquíes", añadiendo que "no está contemplada" la participación de Portugal en una eventual fuerza que la ONU decidiese enviar a Irak.

Por el contrario, tanto el PS como el PCP condenaban la intención del gobierno de prolongar la misión más allá del 30 de junio, fecha prevista para la transferencia de poderes, considerando el primero prematura la decisión del Ejecutivo, dado que "no se sabe aún que Gobierno iraquí asumirá en esa fecha la soberanía del país", ni "si habría una demanda de ese nuevo poder para que las fuerzas extranjeras permaneciesen en el país". La ex-embajadora portuguesa en Indonesia, Ana Gomes, señalaba que el PS reiteraba una vez más que, "si antes de esa fecha, no era aprobado un nuevo mandato de la ONU para legitimar la presencia de las fuerzas internacionales en Irak –permanencia que también debería ser aceptada por el pueblo iraquí–, el contingente de la GNR debería regresar a Portugal", añadiendo que "Sin una nueva evaluación de la situación en Irak en un momento en que se acentúa el descontrol entre las fuerzas de la coalición internacional, la decisión del Gobierno es preocupante y grave".

Desde las filas comunistas, su diputado A. Filipe reaccionaba declarando que su partido consideraba "inaceptable" esa decisión y una señal de que el Ejecutivo "insiste en quedar del lado de los ocupantes", sobre todo "en un momento en que se prepara una transferencia

de poder no se sabe en qué términos", en clara referencia a la posición del gobierno provisional iraquí. Para Filipe, el gobierno insistía en "quedar del lado de los ocupantes, en una guerra que se basó en mentiras y que estaba produciendo violaciones de los derechos humanos" y lamentaba también que, antes de tomar una decisión sobre la presencia de fuerzas nacionales en aquel país, el Ejecutivo no hubiese esperado "a saber qué papel tendría Naciones Unidas en Irak", recordando que "estaba creciendo el rechazo de la opinión pública internacional a la guerra de Irak".

De acuerdo con fuentes de la GNR, el tercer contingente, cuyo período de entrenamiento había comenzado inmediatamente después de la partida del segundo grupo —durante un mes, primero por especialidades y, a continuación, un "entrenamiento intensivo"—, estaría dispuesto para partir a Irak en el mes de julio, una vez que el gobierno provisional iraquí hubiese tomado posesión el 30 de junio. Para el ministro Lopes, el objetivo era reducir la duración de la misión a cuatro meses, inicialmente pensada para seis, tal como se había hecho ya con la del primer contingente. El propio Lopes reconocía que, aun cuando la integración de los militares portugueses en la brigada italiana de las fuerzas de la coalición "transcurría muy bien", los momentos iniciales de la operación habían sido "de alguna tensión", lo que "aumentó nuestras preocupaciones con la seguridad".

Al mismo tiempo, participaba que había recibido de los responsables italianos, con los que la relación era muy positiva, "elogios sobre la actuación de la GNR en Irak" y que "su trabajo era excelente". A su juicio, tenían en Irak "hombres y mujeres técnica y operacionalmente muy bien preparados y con equipamiento adquirido por vez primera que garantizan su seguridad" y recordaba con satisfacción que los primeros cuatro meses de la misión habían transcurrido "sin incidentes", refiriendo que el del 4 de abril, con tres militares heridos en una emboscada, se había resuelto "felizmente sin gravedad", ya que "La perturbación en el norte y sur de Irak no afectó a la región de Nassiriya, donde se encuentran los militares portugueses. Además, llegan señales de que la situación podría mejorar. Las fuerzas de la coalición están trabajando en ese sentido". Precisa-

mente, la situación en Irak se había deteriorado en el último mes debido al levantamiento de las milicias chiítas fieles al dirigente radical Moqtada al-Sadr, buscado por EE UU, y a una intensificación de las acciones de la resistencia sunita a la ocupación en la zona al noroeste de Bagdad, que tenía a Faluya como principal foco de tensión.

Mientras el Ministerio de Defensa italiano informaba que durante los duros combates que enfrentaron a las fuerzas de *Carabinieri* con milicianos chiítas en Nassiriya, el 16 de mayo, que obligaron a los italianos a tener que abandonar uno de sus puestos de control en uno de los principales puntos estratégicos de la ciudad, se habían producido las primeras bajas en su contingente —por parte italiana, muerto el cabo M. Vanzan y 5 heridos, y en el bando iraquí 9 muertos y 14 heridos—, fuentes del Comando de la GNR en Lisboa informaban que los efectivos de la GNR que acudieron en socorro de las tropas italianas "están bien", añadiendo que tras los enfrentamientos, los más duros de los últimos días, ya habían "regresado al cuartel".

En una entrevista al diario *Publico* (17-V-04), el general G^a Leandro, director del Instituto de Defensa Nacional, a la pregunta de si, teniendo en cuenta la transformación de la misión a desarrollar a una situación casi de guerra, no hubiese sido más adecuada la opción de enviar un contingente militar y no el de la GNR, respondía que esa fue una cuestión que fue muy discutida y sobre la que había pensado mucho, manteniendo, además, cierta flexibilidad respecto a la diferencia de posición entre el gobierno y la PR. En términos puramente de intervenciones en el exterior, consideraba que la posición mejor y más natural sería la de lograr el mayor consenso posible, por lo que, en el caso concreto de no querer perder la lógica vinculación regional con Inglaterra y EE UU ante España, había que intentar comprender la posición del gobierno, que había enviado a la GNR porque, en términos del marco legal portugués, "no obligaría a recorrer la *vía sacra* de tener que ir a la Comisión de Defensa de la Asamblea de la República y al Consejo Superior de Defensa Nacional". A pesar de todo, intentaba comprender las dos posiciones, si bien, al comparar la situación en el momento en que la deci-

sión había sido tomada, se le planteaba la duda si lo que, en principio, se pensaba que era una misión clásica de apoyo a la paz se estaba "transformando en una misión de guerra", duda ante la cual el periodista le volvía a plantear si los soldados de la GNR eran los más indicados para una misión de guerra, a lo que respondía que "fue la decisión tomada".

Según revelaba el mismo diario dos días después, era cada vez mayor el número de altos responsables del Ejército en situación de reserva que entendían que la modificación ocurrida en los últimos días de las condiciones en el teatro de operaciones, fruto de la escalada de violencia, principalmente en Nasiriyah, colocaba a la fuerza de la GNR ante una situación para la que no estaban preparados, lo que justificaría su sustitución por miembros de las FAS. En ese sentido, se recordaba que, días antes, dicho contingente había estado bajo fuego enemigo cuando trató de socorrer a una columna de *Carabinieri* italianos que habían sido objeto de una emboscada, razón por la que el primer ministro, D. Barroso, ya había afirmado la semana anterior que el gobierno haría una evaluación de la situación de la GNR en Irak en el mes de junio próximo, fecha en la que estaba prevista la entrada en funciones del gobierno iraquí de transición.

Mientras para el general Silva Viegas, jefe del Estado Mayor del Ejército (CEME) hasta julio de 2003, la GNR era "una fuerza que debe actuar en un momento que no es ni de paz, ni de guerra. Es la más adecuada para operaciones de paz, pero, ahora, el ambiente en Irak, que no era ni de guerra ni de paz, se modificó", y el momento que se vivía en la región de Nasiriyah podía considerarse como de "guerra de gran intensidad", el mayor general Lemos Pires, que había sido el último gobernador de Timor, recordaba que, desde el principio, entendió que el Ejército era la opción más acertada para una misión en Irak, toda vez que la elección de una determinada fuerza dependía "de la naturaleza de la misión" y explicaba que, entre otros factores, "ha de contemplarse también la posibilidad de que la situación evolucione. Y una fuerza militar es preferible para una misión con gran previsibilidad de evolución". Es decir, en una misión de paz en que se admitiese la posibilidad de un "aumento de intensidad del conflicto", las FAS tenían

"mucho más flexibilidad" para hacer frente a ese tipo de situaciones.

Similar planteamiento defendía el ex-CEME general Loureiro dos Santos, para quien la GNR no tenía condiciones para combatir el tipo de ataques que estaba padeciendo, ya que "los últimos sucesos llevaban a pensar que se estaba produciendo una modificación en el terreno", y concluía que "el Gobierno debe estudiar la situación con mucho cuidado, de cara a elegir la opción que debe tomar". Otro ex-CEME, el general Espírito Santo, consideraba que la GNR estaba "nitidamente a punto de salir de sus límites", al verse sobrepasada por los acontecimientos. A su juicio, la GNR podría verse forzada a pasar "de una situación de autoprotección a otra de operaciones militares convencionales, que sólo pueden ser realizadas por las Fuerzas Armadas".

Esta posición de los generales en reserva no sorprendía, pues, desde el principio, cuando el gobierno portugués decidió con el presidente de la República el envío de la GNR, el Ejército dio a entender que no consideraba que fuese la opción más correcta y no le agradó verse sustituido en un área que consideraba de su incumbencia, el de las misiones de paz en el extranjero, entre otras razones, aparte de la pérdida del monopolio de ese tipo de servicios, por el recelo que podía provocar que la afectación de medios financieros para el equipamiento y modernización de las FAS se viese negativamente afectado por la entrada en escena de la GNR. Mientras tanto, el ministro de Defensa, P. Portas, era recibido la mañana del 20 de mayo con pitidos en Viana do Castelo, en la conmemoración del Día de la Marina, durante el cual algunos manifestantes exigían la retirada de los militares de la GNR de Irak, protestas que fueron ignoradas por Portas.

De acuerdo con la nueva resolución aprobada por unanimidad por el Consejo de Seguridad de la ONU (9-VI-04), que apoyaba la transferencia de soberanía al nuevo gobierno iraquí a partir del día 30 de ese mes, el PS solicitaba formalmente al primer ministro, Durão Barroso, una reunión para evaluar la posibilidad de retirar el contingente de la GNR de Irak. Su secretaria nacional para las Relaciones Internacionales, A. Gomes, indicaba que el secretario general de su partido,

Ferro Rodrigues, había pedido ya al presidente de la República una reunión para estudiar "el nuevo marco político abierto" por la citada resolución, ya que, en su opinión, el PS entendía que la misma posibilitaba que, a partir de ese momento, "la misión de la GNR inicie la retirada gradual del país, debiendo el esfuerzo de la ayuda portuguesa a la transición incidir más en la asistencia técnica y especializada al restablecimiento de la Administración iraquí y a la reconstrucción y desarrollo de la economía de Irak, conforme a lo solicitado en la resolución".

Una semana después, tras un desayuno con el presidente de la República, Ferro Rodrigues insistía que la misión de la GNR debería terminar cuando se cumpliesen los compromisos asumidos y que Portugal debía apostar por el apoyo político y técnico al futuro gobierno iraquí. Aun reconociendo el gran salto que había supuesto la nueva resolución, que legitimaba ya la presencia en el terreno, consideraba que "la vocación de Portugal debe ser fundamentalmente una apuesta al apoyo político, técnico y humanitario a la reconstrucción y a la democratización de Irak" y que la presencia de la GNR en Irak "debería terminar a finales de septiembre", opinión que también había transmitido al primer ministro. Durante la entrevista, Ferro manifestó a Durão su satisfacción con la aprobación de la resolución, porque "repone la legalidad internacional" después de la intervención militar anglo-norteamericana, si bien el gabinete del primer ministro, en un comunicado, respondía que no se había hecho ninguna referencia explícita a la presencia de la GNR en aquel país y se confirmaba "la determinación del Gobierno de cumplir los compromisos a que Portugal se obligó respecto a la estabilización de Irak".

EL TERCER CONTINGENTE

Un grupo de 77 militares de la GNR, que integraban el tercer contingente bajo el mando del capitán A. Ramos, partía el 12 de julio en un C-130 de la Fuerza Aérea portuguesa para el acuartelamiento de Nasiriyah, en presencia del nuevo ministro de Administración Interna, D. Sanches, y el comandante general de la GNR, teniente general Mourato Nunes, donde

permanecerían hasta noviembre de ese año. Los 46 restantes del mismo contingente tuvieron que retrasar su salida hasta el 9 de agosto -19 de los cuales ya habían estado en el segundo-, ya que las limitaciones del aparato militar impedían el transporte de la totalidad del mismo en un único vuelo, desconociéndose en ese momento si la GNR continuaría en territorio iraquí después del mes de noviembre de ese año, ya que, como refirió Sanches a los periodistas, "aún no hay una decisión política en ese sentido porque no depende sólo del MAI sino del Gobierno".

Mientras el soldado Gil, uno de los que repetía misión porque le había gustado la primera experiencia, decía que "Lo que más cuesta es la *saudade* y el calor", pero se manifestaba optimista respecto al futuro de Irak, al considerar que "el pueblo se lo merece", N. Rodrigues, que integraba por primera vez una misión de paz de la GNR, señalaba también que la *saudade* sería lo más difícil de soportar, mas estaba confiado en que todo iría bien y que en noviembre estaría de vuelta: "Espero contactar con situaciones diferentes y ayudar al pueblo". También para la familia la *saudade* era el sentimiento más difícil de soportar y, como confesaba Teresa Tavares —con 4 hijos, entre 7 meses y 6 años—, que veía por segunda vez partir a su marido en misión de la GNR, "Cuesta pasar el tiempo sin mi marido. La *saudade* es lo más complicado". Con lágrimas en los ojos, Teresa reconocía que tener que educar sola a los niños era una tarea difícil porque "están creciendo y todo el cuidado es poco".

El 12 de agosto regresaban a la base de Figo Maduro los 46 militares restantes del segundo contingente, donde los esperaba el ministro Sanches, quien afirmaba que "aún no hay decisión política respecto a la continuación de la GNR en Irak". Algunos recordaban que el nuevo primer ministro, Santana Lopes, ya había admitido en el mes de septiembre, con ocasión de una reunión de la ONU, que Portugal podía prolongar la misión, por lo menos hasta enero de 2005. Mientras tanto, un cuarto contingente estaba ya siendo preparado, hecho que el ministro no consideraba fuese un indicador de la decisión que se adoptase finalmente, ya que las fuerzas de la GNR "han de estar siempre preparadas". En cuanto a la fecha sobre el envío de ese nuevo grupo,

se limitaba a decir que la decisión sería tomada "antes del día 12 de noviembre", fecha en que terminaba la misión del tercer contingente y constataba que estaba allí "para dar la bienvenida a los militares de la GNR y agradecer el trabajo que hicieron representando a Portugal", añadiendo que asistía "con preocupación" a los recientes sucesos del conflicto en Irak, especialmente en Nasíriyah, donde los portugueses estaban establecidos.

Precisamente, el día antes, un comunicado de la 11 Fuerza Expedicionaria de *Marines* norteamericanos anunciaba que se preparaba para efectuar una ofensiva de largo alcance, con el apoyo de las fuerzas de seguridad iraquíes, contra las milicias del líder chiíta Moqtada al-Sadr refugiadas en la ciudad de Najaf, donde se habían registrado en los últimos días violentos combates entre ambos bandos que provocaron decenas de muertos y cientos de heridos, razón por la que el secretariado del Comité Central del PCP, en un comunicado, condenaba "la espiral de violencia" en Irak y exigía "la retirada inmediata" del contingente de la GNR que se encontraba en dicho país. Subrayaba el PCP que "El llamado 'asalto final' ya en curso por el comando americano contra la ciudad de Najaf, después de una prolongada ofensiva que provocó cientos de víctimas, la mayoría civiles, no puede dejar de merecer la más viva condena", por lo que "este nuevo paso en la agresión contra el pueblo iraquí confirma todavía más la necesidad imperiosa de poner fin a la ocupación" de Irak.

A un mes de terminar la misión en ese país, y durante la visita que efectuó al Comando General de la GNR en Lisboa (14-X-04) el ministro de Administración Interna, D. Sanches, tras garantizar que la nueva Ley Orgánica que reestructuraría la GNR estaría lista para finales de año y lamentar las heridas de carácter leve sufridas el día anterior por un militar portugués en Irak, a causa de la explosión de un artefacto, afirmaba que todavía no había tomado "una decisión política" sobre el mantenimiento de dichos efectivos en ese país, quienes por cierto, dentro de unos días, podrían asistir a un concierto del cantante popular Toy, que prestaba así un homenaje a los miembros de dicha misión.

Por su parte, en declaraciones a RR (3-XI-04), el comandante general de la GNR,

Mourato Nunes, tras reiterar que este nuevo contingente tenía instrucciones muy semejantes a los anteriores, por lo que se centraría, todavía más, en la formación de las fuerzas de seguridad iraquíes, señalaba que, a pesar de no haberse tomado aún ninguna decisión política sobre el fin de la misión –"no tenemos fijada la fecha, porque eso depende de muchos factores"–, estaba todo previsto para realizar una retirada "normal" del contingente que se encontraba en Irak a partir del día 12, fecha en que terminaba la misión, de tal forma que, en una primera fase, lo harían cerca de 80 efectivos y después, en una segunda fase, lo harían los 45 ó 50 restantes.

Estas declaraciones de Nunes, realizadas antes de que se conociese una decisión política sobre el tema, causó cierta extrañeza en el PS, pues, como señalaba el diputado V. Canas, no debía ser así cómo el país debería haber conocido los planes gubernamentales, diez días antes de finalizar el plazo de la misión de la GNR, toda vez que, si esa declaración anunciaba que el gobierno ya había tomado una decisión al respecto, "es una forma incorrecta de hacerlo", al no haber sido comunicada oficialmente a los grupos parlamentarios. Igual de sorprendido por las declaraciones de Nunes se mostraría desde Bruselas el ministro de Asuntos Exteriores, A. Monteiro, quien, tras declarar su desconocimiento sobre las mismas, afirmaba que estaba a la espera de una decisión para los próximos días. Precisamente, la estabilización de la situación en Irak y las elecciones previstas para enero de 2005 eran algunos de los temas a tratar en la cumbre del día siguiente de jefes de Estado y de Gobierno de los 25 países de la UE, cuestiones ambas muy condicionadas por eventuales cambios políticos en EE UU –ese mismo día se conocería el resultado de las elecciones presidenciales– sobre todo de cara a la participación de los países de la UE en Irak.

Dos días después, tanto el primer ministro como el ministro de Defensa confirmaban que, caso de que se mantuviesen las condiciones para la realización de elecciones en dicho país y el compromiso de la ONU y de los países aliados en el proceso, el asumido por Portugal no se vería alterado hasta dicha fecha. Mientras Santana Lopes afirmaba, al final de

la cumbre de Bruselas, que la decisión definitiva sobre la presencia portuguesa en territorio iraquí sería tomada "en los próximos días", cuestión que ya había sido tratada "internamente" con el presidente da República, faltando solamente ultimar pormenores con el MAI y los responsables de las fuerzas de seguridad, el ministro D. Sanches declaraba, al día siguiente, que "todas las soluciones son todavía posibles" sobre la prolongación o no de la misión, al entender que "aún no está concluido el proceso decisorio relativo al mantenimiento o no de las fuerzas en Irak, mas, seguramente el lunes (8), será hecho el anuncio por el primer ministro al país". El mismo Sanches subrayaba que "si fuese considerado políticamente correcto" mantener la GNR en Irak, dicha fuerza "está preparada para desempeñar su función", ya que, "En cuanto partió el último contingente, comenzó a prepararse el nuevo. Desde que haya decisión política, la GNR está dispuesta a cumplir su misión". Finalmente, la misión finalizó en la fecha prevista y el retorno se produjo sin ninguna novedad digna de ser reseñada.

DE NUEVO EL CONFLICTO EN TIMOR

Conviene recordar que ésta era la segunda vez que la GNR actuaba en Timor Este, después de haberlo hecho en una misión de similares dimensiones entre febrero de 2000 y junio de 2002. Sin entrar en demasiados detalles de aquella intervención, sí cabe recordar cómo, en vísperas de la independencia del país, la entonces ministra de Administración Interna del gobierno provisional, A. Pessoa, había manifestado al jefe de la unidad de la GNR instalado en Dili su interés en que fuese esta fuerza la que coordinase la creación de la compañía de intervención, idea que, sin embargo, acabó siendo abortada y la GNR retirada de Timor un mes después de la independencia, según fuentes próximas a la misión a causa de las presiones llevadas a cabo por la PSP. El enfrentamiento entre los dos Cuerpos de Seguridad daría ocasión para que, meses después de finalizada la misión, el semanario *Expresso* (7-XII-02) titulase "Timor: Guerra PSP-GNR facilitó desorden". En dicho

artículo, se hablaba de una "guerra de intereses" y se atribuía a ese enfrentamiento la causa que había impedido la formación de una fuerza antimotin preparada para responder a alteraciones graves del orden.

Desde comienzos de 2006, Timor volvió a vivir los momentos de tensión, inestabilidad y violencia más graves desde que había logrado su independencia, en 2002, a causa de una crisis político militar caracterizada por divisiones en el seno de las FAS y de la Policía Nacional, a causa de la cual resultaron muertas 21 personas y más de 120 heridas. Tras la solicitud de las autoridades timorenses a Portugal, Australia, Nueva Zelanda y Malasia para que procediesen al envío de fuerzas militares y policiales con el fin de apoyar el restablecimiento de la ley y el orden sobre todo en la capital (Dili), el gobierno portugués decidió el envío de un nuevo contingente de 120 militares de la GNR a Timor Portugal (*Subagrupación Bravo*), cuya misión principal era el apoyo al restablecimiento del orden público. Aunque, en un principio, se planteó la posibilidad de que partiesen en la noche del 31 de mayo, finalmente se fijó la fecha del 2 de junio, si bien la misma podría sufrir algún retraso al estar pendiente de las autorizaciones de sobrevuelo por parte de algunos países. Además, el portavoz de la GNR, teniente coronel Costa Cabral, informaba que esos efectivos deberían llegar a Dili de día porque el aeropuerto de la capital no tenía capacidad para recibir vuelos nocturnos.

Una vez en Timor, el 4 de junio, surgieron algunas dudas cuando los responsables del contingente australiano intentaron que las fuerzas internacionales presentes en el país tuviesen un mando único, cuestión resuelta por el capitán G. Carvalho al garantizar que ostentaría el mando operativo de la GNR: "Para mí no hay duda ninguna: el mando operativo es mío. No hay jerarquía ninguna entre las fuerzas, simplemente existe una célula que va a coordinar las fuerzas en el terreno". Carvalho, tras declarar que "La responsabilidad es siempre la misma. Trabajamos de la misma manera que cuando estuvimos en la misión de las Naciones Unidas. Lo hicimos en otros teatros, y tenemos siempre los mismos principios de actuación, no traemos nada diferente (...) Claro que intentaremos correspon-

der las expectativas, con el máximo empeño en el patrullaje en Dili durante las 24 horas del día", recordaba que el presidente timorense, X. Gusmão, había reclamado también para sí la coordinación de todas las fuerzas ya que "existen las fuerzas que están dependientes del ministro de Defensa [J. Ramos Horta] y otras fuerzas, en este caso la nuestra, que dependería del ministro del Interior [A. Baris]".

Asimismo, el primer ministro timorense, M. Alkatiri, preguntado sobre la pretensión de Australia de dirigir las fuerzas de la GNR, declaraba que, si bien Camberra defendía que, a semejanza de otras operaciones similares, sería necesario "tener un mando único", había también "otras formas de coordinación que podían ser positivas", aclarando la tesis portuguesa de mandos distintos entre las fuerzas de los cuatro países que habían enviado efectivos a Timor. La cuestión había surgido esa misma semana, cuando Australia envió una misión a Lisboa para discutir el mando de las tropas internacionales en Timor, habiendo reiterado el ministro de Asuntos Exteriores portugués, Freitas do Amaral, que Portugal no aceptaba subordinar la GNR al mando de militares extranjeros -"Portugal no aceptó, no acepta ni aceptará nunca que la GNR quede subordinada al mando operativo de un militar extranjero. Tal es nuestra posición y, como posición de principio, es innegociable"-, recordando que ésta no era una misión conjunta, decidida por un organismo internacional, como acontecía en el caso de Kosovo o de Bosnia Herzegovina.

Lo que sí recogieron los medios de comunicación locales fue el cariño con que los militares portugueses fueron recibidos por centenares de timorenses en un baño de multitud, con gritos efusivos, banderas y bufandas de Portugal, primero en Baucau, 120 kms. al este de Dili, donde habían llegado por la mañana, y después durante el recorrido, lo que elevaba las expectativas de éxito de la operación y ponía de relieve la confianza de la población en los agentes portugueses. Al igual que había ocurrido a lo largo del camino hacia la capital, también en Dili la población llenaba las calles, saludando a los militares, mientras detrás caían más flores sobre la columna formada por vehículos cargados con los equipos de la

GNR y de la cooperación portuguesa, a los que seguían coches y motos de timorenses que se unieron a la entrada de la ciudad.

Alkatiri saludó la llegada del contingente manifestándose convencido de que la situación de seguridad en la capital iba a mejorar a partir de ahora de manera significativa. Al mismo tiempo, afirmaba en la sede del partido del gobierno (Fretilin), que ese mismo día reunía a su Comité Central, que "Ha habido cada vez mejor coordinación en el capítulo de la seguridad y la llegada de la GNR va a consolidar esta situación todavía más, permitiendo más estabilidad". Preguntado sobre la pretensión de Australia de comandar las fuerzas de la GNR, explicó que Camberra defendía que, a semejanza de otras operaciones idénticas, sería necesario "tener un mando único" y, tratando de contextualizar la tesis portuguesa de mandos distintos entre las tropas australianas y la GNR, añadía: "Ellos se basan en su experiencia de otras situaciones, mas hay otras formas de coordinación que pueden ser positivas".

En tanto se adoptaba una decisión definitiva sobre el local en que se instalaría su cuartel general, los efectivos portugueses se alojaron de manera provisional en el hotel Dili 2001, donde comenzaron a prepararse para hacer su presentación oficial ante los ciudadanos de la capital. Toda vez que sólo habían traído con ellos parte del material que iban a utilizar, incluyendo armamento, era necesario esperar la llegada del avión que saldría el 6 de junio de Lisboa con el resto de material y equipo, que incluía vehículos. En el mes de agosto, se incorporarían otros 60 efectivos más de la GNR con el objetivo principal de impartir formación a la policía timorense. De manera simultánea, y con la misión de prestar asistencia a los militares de la GNR, llegaba a Timor un equipo del Instituto Nacional de Emergencia Médica -compuesto por un médico jefe, un enfermero y un técnico de emergencias-, dotado de los equipos, material quirúrgico y medicamentos para hacer frente a cualquier tipo de eventualidad. Su jefe explicaba que la misión era, en primer lugar, acompañar a esos efectivos, y después garantizar el apoyo médico en el acuartelamiento a problemas de salud que pudiesen surgir y, "Si el mando de la GNR lo considera oportuno, pres-

haremos también cuidados médicos a la propia población".

La acogida al contingente de la GNR en Dili traducía el entusiasmo que dominaba las conversaciones en la capital, de ahí que residentes, gobernantes y extranjeros compartiesen la esperanza de que la llegada de esos efectivos pudiese hacer regresar a la capital, sin policía desde hacía dos semanas, la seguridad suficiente para que las decenas de miles de desalojados pudiesen volver a sus casas. M. de Sousa, funcionario del Ministerio de Salud declaraba a los periodistas estar "muy contento" y que "hasta hoy la seguridad en Dili no estaba garantizada... Con la llegada de la GNR tengo la certeza que todos van a volver para casa", y pedía a los militares portugueses que no fuesen como los australianos, "serenos y suaves", sino que tuviesen "una actitud más dura y severa".

Una situación que, en opinión del mayor de la GNR P. Soares, "eleva los niveles de responsabilidad" del equipo de militares en ese momento en el terreno, ya que, "De hecho, sentimos esa ansiedad y una enorme expectativa en cuanto a nuestra llegada (...) Mas éste es un contingente con mucha experiencia, ya sea a nivel de misiones aquí en Timor-Leste, o en Irak. Son militares habituados a lidiar con este tipo de situaciones y que actuarán siempre dentro de su capacidad técnica y operativa, e independientemente de las ansiedades y las expectativas". Aun cuando gran parte del equipo de los militares portugueses no estuviese todavía en el terreno, Soares garantizaba que, desde el momento de su llegada a Dili, y aunque se estuviese en fase de instalación, el contingente tendría "capacidad de actuación", si bien no podía asegurar si sería con los 120 efectivos o con un grupo más reducido, pero, en todo caso, "estaba preparado para actuar de inmediato".

El 29-IX-06, el ministro de Estado y de Administración Interna, A. Costa, daba cuenta, antes de terminar una visita oficial de tres días a Timor, de que la rotación del contingente de la GNR estacionado en ese país desde junio se llevaría a cabo el 26 de noviembre, dos meses después de lo inicialmente previsto, anunciando que los militares que no quisiesen continuar hasta esa fecha de manera voluntaria podrían solicitar su regreso a cuenta del

propio Estado portugués. El mismo Costa subrayaba que "Las Naciones Unidas solicitarían que este contingente se pudiese mantener hasta finales de noviembre, teniendo en cuenta la rotación que iba a haber en diversas fuerzas internacionales, la experiencia ya adquirida de los hombres que integran el contingente y a un período previsible de alguna agitación que pudiese estar asociada a la revelación del informe de la Comisión de Investigación de la ONU a los acontecimientos de abril y mayo". La GNR tenía preparados ya un pelotón y una compañía para la inmediata sustitución de la actual compañía. Costa resaltaba "como muy significativo que la abrumadora mayoría (de los militares de la GNR) hubiese pedido voluntariamente cumplir su misión hasta 26-XI".

Un desagradable incidente entre portugueses y australianos se produjo el sábado 8 de noviembre, cuando la policía australiana interceptó, cerca de las dos de la mañana en Dili, un vehículo de la ONU conducido por un teniente coronel de la GNR, que confesaba haber ingerido "diversas bebidas alcohólicas en un club nocturno antes de subirse al vehículo". En su informe, la citada policía señalaba que "el conductor del vehículo hablaba de forma atropellada, tenía dificultades para mantenerse en pie y su aliento exhalaba un intenso olor a alcohol". Desde el comando general de la GNR, la reacción oficial a través de su portavoz, teniente coronel Costa Cabral, fue la de considerar que, si bien no se tenía noticia oficial de ese informe, de ser cierto, el caso demostraba escaso respeto por la ONU, ya que el militar encausado se desempeñaba como consejero de la misión de dicha organización, razón por la que "no depende de nosotros".

El citado oficial, antes de partir para Timor, desempeñaba el cargo de director de formación de la Escuela Práctica de la GNR y, con anterioridad, había mandado el destacamento de Vila Nova de Mil Fontes, destino donde se había visto envuelto en un asunto de ofensas verbales que terminó con la agresión a un detenido, motivo que le supuso una condena ante los tribunales, en lo que había sido el primer juicio de un militar de la GNR tras el mediático caso del Puesto de Sacavém. En esos momentos se encontraba en Timor desde

2001, habiendo ejercido funciones de agregado de seguridad en la embajada portuguesa y, asimismo, asesor del ex primer ministro M. Alkatiri.

Cuando ya este artículo estaba prácticamente finalizado, unas interesantes declaraciones del ministro del Interior, A. Costa, al semanario *Expresso* (10-III-07) volvían a plantear las cuestiones aquí abordadas. Así, al ser preguntado por la posibilidad de que la PSP y la GNR pudiesen quedar bajo el mando del Jefe del Estado Mayor general de las FAS (CEMGFA), ante la eventualidad de una situación de crisis para la seguridad nacional, respondía que, tras la situación actual, en la que el ejército "había dejado de ser un ejército territorial" para transformarse en "un ejército absorbido por su proyección internacional", la GNR tendría una "misión específica" en un escenario de ese tipo al ser hoy "la única fuerza militar que puede asegurar la cuadrícula nacional", al tratarse de una "fuerza de reserva, de retaguardia".

En cuanto al desempeño de misiones en el extranjero, tras subrayar que tanto la GNR como la PSP sólo desarrollan misiones policiales, recordaba que había una gran diferencia en todo el mundo entre las misiones confiadas a las FAS y a las fuerzas de seguridad. Sin embargo, se había verificado que las fuerzas de seguridad de naturaleza militar, como la GNR, suelen ser muy útiles en situaciones particularmente inestables en las que ya no se justifican las FAS, pero en las que tampoco serían suficientes las policías civiles. En Portugal, una vez que la PSP había demostrado en misiones internacionales igual capacidad que la GNR, la cuestión ya no se planteaba de esa manera. En ese sentido, recordaba cómo había sido requerida la presencia de una compañía de la GNR en la crisis de Timor de 2006, por la especificidad de ser una fuerza de

naturaleza militar y su versatilidad para diversas misiones, que no eran de Defensa, ni de FAS, sino policiales, razón por la que no tenía el menor sentido actuar bajo el mando del CEMGFA.

En su opinión, si había existido algún tipo de confusión en esta materia con motivo de la intervención en Irak se debió al hecho de que, en circunstancias políticas absolutamente excepcionales, la GNR fue movilizada para una misión que, naturalmente, no tenía cabida en las misiones tradicionales de una fuerza de seguridad, misión que debía ser entendida no como consecuencia de la naturaleza de la GNR, sino de las circunstancias políticas absolutamente excepcionales que nadie ignoraba. "No es la norma. Es una excepción". Dicho lo anterior, no obstante recalca cómo la GNR había cumplido "con notable brío" esa misión y "sin ninguna baja".

Ante ese planteamiento, días después el PCP acusaba al gobierno de estar intentando subvertir el marco constitucional de la Defensa y haber lanzado "una verdadera OPA de la Seguridad Interior sobre la Defensa Nacional". Rui Fernandes, miembro de la Comisión Política del PCP, afirmaba que se estaba asistiendo al "nuevo paradigma de seguridad", en el que la misión de las FAS de "asegurar el normal funcionamiento de las instituciones y la defensa militar del país se deslizaba hacia las Fuerzas de Seguridad". Para él, estas tesis del gobierno eran "inaceptables" y alertaba sobre la necesidad de una "clarificación urgente", ya que determinado tipo de competencias de las FAS se estaban atribuyendo a la GNR "de una forma muy poco clara, a través de la creación del Sistema Integrado de Segurança Interna (SISI)". En su opinión, estas medidas podrían "afectar de forma preocupante el equilibrio político" que viene funcionando en Portugal entre las distintas instituciones constitucionales.

LA ACTUAL ESCENA CRIMINAL EUROPEA: BREVE RADIOGRAFIA

DANIEL SANZO-RUBERT PASCUAL (1)
USC-CESEDEN

1. TRANSFORMACIONES EN EL CON- TEXTO EUROPEO

Este trabajo tiene una pretensión modesta. Aspira únicamente a describir en términos generales, la realidad e impacto de la delincuencia organizada en la Unión Europea en las últimas décadas. Mayoritariamente, las fuentes utilizadas para su elaboración se basan en datos de informes policiales, nacionales, europeos e internacionales, cuya fiabilidad en términos generales, goza de reconocida aceptación en los círculos criminológicos. Igualmente, cabe destacar el empleo de documentación proveniente de organismos europeos e internacionales, implicados en la lucha contra la criminalidad organizada; informaciones todas contrastadas con los estudios elaborados por analistas y académicos de reputado prestigio.

La progresiva relevancia política y mediática que los temas de criminalidad han adquirido en los últimos años en Europa (2), se justifica con frecuencia en la asunción de que la Unión Europea se ha convertido en uno de los escenarios predilectos para la proliferación de la actividad criminal organizada transnacional (3).

En este sentido, a nadie escapa el hecho de que Europa ha experimentado en un breve lapso temporal importantes transformaciones de diversa índole y de profundo calado. Estas transformaciones, han ido en dos direcciones contrapuestas: en Occidente, los Estados han incrementado sus vínculos progresando en torno a la Unión Europea mientras que en el Este, se ha generado un efecto de dispersión estatal favoreciendo el desencadenamiento de crisis institucionales generalizadas y violentas

convulsiones sociales y económicas, que han derivado en algunos casos en conflictos armados regionales.

El desmoronamiento del bloque comunista y el concomitante final de la Guerra Fría, sumado a la precipitada transición del comunismo al capitalismo en los países de la ex Unión Soviética a raíz de su implosión, facilitó la práctica desaparición de los mecanismos públicos de control de la economía y, por consiguiente, la aparición de una economía criminal (4) basada en la depredación masiva de los recursos energéticos, las industrias rentables, los bienes del Estado e incluso el armamento convencional, químico y nuclear (5). La debilidad institucional del corolario de repúblicas resultantes de la disgregación soviética con Rusia (6) a la cabeza, sumado a las expectativas de lucrativas ganancias que representaba la UE, hizo que los países de la región se convirtiesen en un semillero para las organizaciones criminales. La corrupción y la ineficiencia de sus instituciones responsables de la persecución del delito y de la administración judicial (7) permitieron a su vez, que los grupos criminales operasen con amplios márgenes de maniobra (8).

A *sensu* contrario, el proceso de integración europeo avanzaba hacia la supresión de fronteras interiores y la libre circulación de personas, capitales y mercancías, inmerso en una dinámica de desarrollo social y económico. Este contexto comunitario desde la perspectiva de la criminalidad, entraña significativas implicaciones: favorece los movimientos de población y con ello, se produce una transferencia de los problemas criminales de un Estado hacia los demás miembros de la Unión. La vulnerabilidad de la seguridad en la totalidad del territorio de la UE, en relación con la delincuencia procedente del exterior y de su interacción con las organizaciones autóctonas, queda en gran medida supeditada a la eficacia policial y aduanera de los Estados que son efectivamente frontera y a la cooperación a nivel comunitario y extracomunitario, con toda las dificultades que comporta. En resumen, Europa ha sido objeto de profundas transformaciones radicalmente opuestas en un espacio geográfico limitrofe.

Este cúmulo de circunstancias, han acentuado aún más la relevancia que de por sí tie-

nen las cuestiones de seguridad como categorías explicativas de la realidad. En este contexto, en medio de los vientos de ampliación que recientemente nos han alcanzado, la problemática de la seguridad ocupa un lugar preponderante en los análisis (9). Los riesgos multidireccionales protagonizan un escenario circundante con un elevado nivel de incertidumbre, cuya repercusión se hace sentir en toda Europa. Si se parte de la premisa en la que se prima la seguridad como condición "sine qua non" para el desarrollo, habrá que atajar decididamente todo riesgo o amenaza emergente, tratando de evitar el quedar atrapados en una espiral ascendente de inseguridad (10).

2. ANALISIS DE LA ACTUAL ESCENA CRIMINAL EUROPEA DESDE UNA PERSPECTIVA CRIMINOLOGICA

Las principales dificultades a la hora de abordar la criminalidad como objeto de análisis son, en primer término, la inherente opacidad del propio fenómeno, así como la veracidad de los datos con los que se trabaja, principalmente estimativos a causa de que, ni todo delito cometido trasciende, ni todo delito conocido se denuncia, ni todo delito denunciado se persigue (11). Partiendo de esta desventaja inicial, la adopción de un concepto compartido a nivel europeo de qué se entiende por grupo delictivo, representa un éxito alentador y un punto de partida.

Para el conjunto de miembros de la Unión Europea (12), su definición se encuadra en los siguientes términos: "grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material". A su vez, en los informes de EUROPOL (13), se establecen los siguientes criterios o indicadores definitorios de crimen organizado: 1. Colaboración de dos o más personas; 2. especialización (reparto de tareas); 3. pervivencia indefinida en el tiempo; 4. recurso a alguna forma de disciplina y control; 5. comisión de delitos graves; 6. proyección internacional; 7. empleo de la violencia u otras formas de intimidación; 8. estructura empresa-

rial para el desempeño de sus actividades; 9. implicadas en el lavado de dinero; 10. búsqueda de influencia en la esfera política, los medios de comunicación, la administración pública y el poder judicial; y finalmente, 11. afán de lucro y obtención de poder.

Deben de cumplirse al menos seis de las características citadas, de las cuales cuatro, deben ser necesariamente las recogidas en los puntos 1, 3, 5 y 11.

El crimen organizado es un actor en continua transformación. Adoptando la perspectiva del Darwinismo social, su adaptabilidad permanente al medio en el que desenvuelve su actividad, ha posibilitado el que su alcance sea integral: ha adquirido dimensiones globales (en lo geográfico), transnacionales (en lo étnico y cultural), multiformes (en su estructura y en los acuerdos que forja con sectores políticos y sociales) y pluriproductivas (en cuanto a la abundancia de bienes y servicios lícitos e ilícitos que transacciona) (14).

El fenómeno delictivo, lo mismo que cualquier otro hecho social, está estrechamente relacionado con las realidades que lo circundan. La delincuencia no tiene lugar en "abstracto" sino que se da en unas circunstancias de tiempo y espacio. Las condiciones sociales, de desarrollo tecnológico, político y humano, influyen decisivamente en la forma en como esa delincuencia se produce, en sus modos y maneras de manifestarse, en su cantidad, intensidad y en todas sus connotaciones y peculiaridades (15).

En cuestión de décadas, un problema que por tradición había sido interno-local o nacional de orden público (16), se ha transformado en una amenaza al desarrollo del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, a la par que pone en peligro la viabilidad de las sociedades, la independencia de los gobiernos, la integridad de las instituciones financieras y el funcionamiento de la propia democracia, con profundas consecuencias para Europa.

A grandes rasgos, una breve radiografía de la escena criminal vigente en el contexto territorial de la Unión Europea y áreas geográficas limítrofes, trasluce una "riqueza" tipológica multinacional (17), multiorganizacional y multiactividad (18). Como conjunto, conforman un reto poliédrico para el desarrollo y consolida-

ción de un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia.

Su principal motivación es el afán de maximización del lucro obtenible, lo que les impulsa a superar las fronteras. Por ello, la estabilidad económica y política de la UE, invita a la expansión predatoria de la delincuencia (19).

Asimismo, ésta no afecta por igual a todo el territorio comunitario, ni su evolución e incidencia sigue patrones semejantes en todos los casos. Existen determinadas regiones en las que por su propia especificidad (20) la incidencia es mayor, como el caso español. Las zonas turísticas como Levante resultan extremadamente atractivas, dado que el turismo masivo genera un ambiente multicultural, garantizando un preciado anonimato y el movimiento de un considerable volumen de divisas, que permite pasar desapercibidas grandes cantidades de efectivo en moneda extranjera. En relación directa, cobran relevancia sectores como la construcción y la hostelería, especialmente sensibles al blanqueo de capitales. De igual manera, todos los países que configuran la frontera de la Unión Europea, tanto en el Mediterráneo como en el Este de Europa, deben lidiar cotidianamente con las situaciones de debilidad estatal, corrupción, inmigración ilegal descontrolada, pobreza e inestabilidad sociopolítica regional. Europa, no goza de fronteras pacíficas en clave de seguridad (21).

Desde una óptica policial, extraída de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad españolas, el territorio comunitario se articula en cuatro tipos de patrón regional (22):

- La región suroriental, caracterizada por la influencia de la delincuencia organizada de etnia albanesa y turca.
- La región suroccidental, cuyo eje central es la delincuencia organizada del noroeste de África, particularmente marroquí.
- La región nororiental, que se centra en los Estados del Báltico y en la influencia de la delincuencia organizada de lengua rusa.
- La región atlántica, que gira principalmente en torno al papel central operado por las organizaciones criminales holandesa, británica y belga.

Tomando como referencia el informe de EUROPOL sobre delincuencia organizada

correspondiente al año 2003 (23) y sucesivos, reflejan un aumento exponencial de la criminalidad organizada. Ya en 2003, habían sido detectados en la Unión Europea, constituida entonces por quince Estados, 4.000 grupos con casi 40.000 miembros. Cifra, que ha ido progresivamente aumentando de forma sostenida (24).

Ante este panorama, la sociedad europea y la clase política parece que comienzan a despertar de su letargo, interiorizando el potencial criminógeno de la delincuencia organizada transnacional en el plano, tanto nacional como comunitario, más allá de la limitada perspectiva de la inseguridad ciudadana, superando la contraposición entre la seguridad objetiva y la subjetiva. La hasta ahora *invisibilidad* (25) de los efectos de las redes globales del crimen, que favoreció su implantación en la UE pasando peligrosamente desapercibidas, desaparece ante la toma de conciencia colectiva de su nocividad.

Con este marco de referencia, la expansión de la delincuencia organizada en la Europa comunitaria obedece a un conjunto plurifactorial de razones conjugadas, en parte, dentro del propio contexto de construcción europea (factores endógenos) y de situaciones ambientales de índole internacional como el fenómeno migratorio y la Globalización (factores exógenos), sumadas a variables geoestratégicas predeterminadas como la indiscutible proximidad geográfica (fronteras limítrofes con la UE de países en vías de desarrollo).

En este contexto, las organizaciones multiculturales provenientes de todo el mundo explotan en Europa el éxito cosechado en los negocios ilegales y legales, en muchos casos tras un barniz empresarial. Las desorbitadas cifras de beneficios que arrojan las investigaciones al respecto (26), se traducen en nuevas demandas políticas, sociales y económicas, que respaldan las aspiraciones de poder de los dirigentes criminales. Así se termina produciendo una perniciosa asimilación social, al entremezclarse las cúpulas criminales con las esferas de poder (27), generando corrupción y clientelismo. En este sentido, no hay que pasar por alto la importancia de aquellas organizaciones delictivas dedicadas al control ilegal de sectores económicos legales, tanto en el sector público como en el privado (28). Las activi-

dades económicas legales proporcionan cobertura a las actividades delictivas, abriendo vías de blanqueo del producto del delito (29). Es una modalidad de crimen que se inserta en una matriz en la que la sociedad es al mismo tiempo víctima y beneficiaria de los bienes y servicios de los que la provee (30). En consecuencia, el escenario en que se desarrolla el crimen organizado es el de una cultura funcional a su expansión (31).

Si bien es cierto que en este máximo estadio evolutivo se situarían muchas organizaciones en sus respectivas naciones de origen, Albania, Rumanía, Georgia y algunas áreas geográficas de Rusia, junto con otras ex repúblicas soviéticas y en Latinoamérica, esta situación no se reproduce en la Unión Europea. Es evidente que la Europa comunitaria se encuentra muy lejos de esta fase simbiótica (32). A pesar de ello, preocupa la percepción de algunos signos que sugieren el ascenso del crimen organizado interno al nivel parasitario (33). Salvando estos indicios, por el momento la mayoría de los grupos criminales se mueven en los estadios inferiores:

Predatorio: en este estadio, los grupos tienen como único objetivo la supervivencia y para ello la utilización de la violencia es frecuente y el factor de primera instancia para lograr la consolidación son las lealtades étnicas o locales. Los grupos de rumanos, búlgaros y albanokosovares, representan un buen ejemplo.

Instrumental: la Unión Europea resulta un espacio atractivo para lavar capitales, tener un refugio donde ubicarse y gestionar sus negocios a distancia con mayor seguridad. La estabilidad económica y el amplio tejido industrial, ofertan ventajas a la hora de establecer la sede social de sus empresas, o para la compra de determinados bienes o servicios, tanto legales como ilegales. España, se ha convertido en el espacio geográfico europeo donde se concentran los representantes de las redes del narcotráfico internacional de la cocaína y el hachís, para cerrar acuerdos comerciales y mantener abiertos los canales de distribución para toda Europa.

Parasitario: las organizaciones tratan de consolidar su posición a través de incipientes relaciones corruptivas con sectores de las eli-

tes política y económica, principalmente locales, a través de negocios aparentemente lícitos.

En definitiva, a mayor organización, especialización y cuotas de poder, mayor estadio evolutivo. En consonancia, apuesta por objetivos criminales más ambiciosos y por lo tanto, mayor peligrosidad para la sociedad europea.

Correlativamente con la reflexión previamente argumentada, en contraposición a los rusos, chechenios, ucranianos y bielorrusos (34), cuya relación simbiótica con sus respectivos Estados ha resultado ser extremadamente valiosa para su auge y consolidación, al igual que el paradigmático caso italiano, existen otros grupos delictivos como los balcánicos, cuya estrategia de supervivencia radica en potenciar situaciones de inestabilidad permanente. Los tradicionales grupos de delincuencia transnacional y sus homólogos más recientemente formados por tanto, tienen relaciones muy diferentes con el Estado (35). A diferencia de las primeras, beneficiarias de los procesos de reconstrucción de posguerra obteniendo cuantiosas ganancias de contratos públicos de construcción, posiblemente tanto como de sus actividades ilícitas, impulsando el desarrollo económico de sus Estados para su explotación parasitaria (36), éstas últimas son organizaciones eminentemente regionales, con una incidencia criminal de carácter predatorio transfronterizo, medrando ante la debilidad del Estado y la presencia de una corrupción endémica (37). En este tipo de regiones en conflicto, la economía clandestina es la única economía que funciona (38).

Ante la versatilidad y pluralidad de organizaciones existentes, resulta fútil tratar de establecer una estructura tipo, que refleje la realidad imperante en la UE. De hecho, en función del grupo analizado, aspectos como la jerarquía, el número medio de integrantes, el papel de la mujer, la especialización de sus miembros o las relaciones intragrupalas, por citar algunos elementos definitorios, son radicalmente opuestos (39). Por lo que para un examen exhaustivo, habrá que acudir al caso concreto.

La combinación de estas características tan sólo permite por tanto, inferir tendencias tipológicas de grupos criminales. Se observa que, en términos generales, los grupos con una

jerarquía más rígida son los que más a menudo tienen una sólida cohesión basada en lazos sociales o étnicos, y son también los más violentos, los que más recurren a la corrupción, los que más invierten en la economía legal y los que más relaciones transfronterizas tienen. Cabe subrayar especialmente, la amenaza que representan los grupos delictivos organizados que apuestan por las estructuras en Red. La organización en Red (40), tiende a implantarse dadas las ventajas operativas que facilita, así como la protección adicional frente a las agencias de seguridad y policiales, superando la visión del crimen organizado como una estructura rígida y jerarquizada, con una división de tareas estricta y con un alto grado de cohesión interna, garantizada por un código de honor que incluye la profusa utilización de la violencia (41).

A pesar de lo expuesto, cierto es que se puede establecer, atendiendo al factor nacionalidad, una distinción muy general en el modo de organizarse (modelo de organización, estructura, establecimiento de jerarquías, relaciones entre sus miembros...) y en el "modus operandi": hay grupos de delincuentes chilenos que trabajan por temporadas mandando el dinero obtenido a casa donde han dejado a su familia y, luego de una estancia fructífera, de una campaña de unos meses, retornan a casa; los rumanos funcionan a la inversa, ya que tienden a asentarse con su familia en el país donde van a cometer sus fechorías, cambiando constantemente de delito. Los rusos se caracterizan por ser los más discretos, especializándose en el blanqueo de dinero y en la creación de entramados empresariales con apariencia legal.

Los asiáticos son los más herméticos y los italianos los más jerarquizados. La delincuencia proveniente de Europa del Este, tiene organizaciones más flexibles y dinámicas, de carácter horizontal y no piramidal y no están atados como los italianos o los irlandeses por lazos familiares. No son pocas las actividades de las Triadas chinas en Europa, aunque su discreción hace difícil una valoración exhaustiva de su impacto real. En primer lugar, han conseguido construir una eficaz red de extorsión para los negocios propiedad de inmigrantes chinos. En segundo lugar, han cimentado diversas rutas que garantizan el flujo cons-

tante de inmigrantes ilegales para trabajar en talleres dedicados a actividades intensivas en mano de obra. Éstos retribuyen con su propio trabajo, a cambio de salarios mínimos y jornadas de trabajo extenuantes, el coste del pasaje organizado por estos grupos. Por último, las Triadas han sido capaces de instaurar pequeños grupos que prestan sus servicios violentos a otras personas o instituciones.

Los colombianos trabajan con la cocaína, los turcos con la heroína, los búlgaros se decantan por los robos de vehículos de lujo y la prostitución relacionada con la inmigración ilegal del Este europeo. Los nigerianos se han especializado en estafas millonarias.

Los marroquíes trafican con el hachís y la inmigración ilegal proveniente de África. En el negocio de la droga no intervienen mujeres. Además, son organizaciones muy cerradas, con tendencia a enclaustrarse y hablar su propio dialecto regional, donde los puestos clave se reparten entre miembros de una misma familia.

Los albanokosovares están especializados en perpetrar robos en polígonos industriales. En muchas ocasiones, se trata de antiguos agentes de policía o militares, e incluso agentes de los servicios de inteligencia, que hacen gala de su profesionalidad en sus actuaciones, que se asemejan a operativos de comando. No dejan huellas: abandonan todos los utensilios que emplean en un robo. Saben perfectamente que toda herramienta deja su firma. Si se emplea en varios golpes, las huellas pueden relacionarlos con ellos, de tal manera que al abandonarlas, resulta muy difícil imputarles varios delitos. Asimismo y por idéntico motivo, acostumbran a no utilizar el mismo calzado en más de un robo.

A su vez, todas estas organizaciones optan por incluir en sus filas a delincuentes nacionales del país donde deciden llevar a cabo sus actividades delictivas, incrementando los grupos de composición mixta. Su condición de ciudadanos comunitarios, facilita determinadas tareas. Asimismo, se caracterizan por su progresiva profesionalización, contratando a especialistas para fines específicos como abogados, informáticos o economistas, permitiéndoles aumentar tanto la seguridad de sus operaciones, como sus beneficios.

Finalmente, esta delincuencia ha importado

una cultura criminal de mayor violencia y el uso generalizado de armas, con la consiguiente transferencia subcultural, generando un efecto mimético entre otros grupos criminales que hacen suyos mecanismos e instrumentos empleados con efectividad por otras organizaciones. Todo ello, suscita alarma social y una fuerte sensación de inseguridad ciudadana, con frecuencia magnificada por los medios de comunicación. La delincuencia, progresivamente se manifiesta en la Unión Europea con mayor dinamismo. Si no se ataja tempranamente su peligrosidad, la tendencia apunta a una proliferación vertiginosamente exponencial, multiplicando su capacidad de acción y por ende, el daño desestabilizador, más aún cuando las fronteras hoy, sólo perviven efectivamente sobre el papel, difuminándose con celeridad.

4. CRIMINALIDAD ORGANIZADA E INMIGRACION

El conjunto de países integrantes de la Unión Europea, constituye un destino prioritario para la inmigración. Los motivos son de diversa naturaleza. De entre todos, cabe destacar la huída de situaciones de pobreza extrema, conflictos armados y represión política, que configuran el escenario presente y futuro de muchos países, especialmente del denominado Tercer Mundo, así como la búsqueda personal de oportunidades laborales y mejores condiciones de vida. Asimismo, el despegue económico de la UE configura un mercado en expansión de máximo interés para las redes de crimen organizado internacional, que encuentran en países como España territorios, no sólo donde llevar a cabo su actividad delictiva, sino donde establecer sus bases operativas, logísticas y de refugio, en base a factores ya expuestos anteriormente en este trabajo.

En palabras de los expertos, "la Unión Europea, está cambiando hacia un crecimiento de criminales extranjeros y grupos criminales. Un dato que despierta la alarma es el incremento de gente envuelta en grupos criminales. [...] Hay un alto nivel de cooperación internacional entre las redes criminales. Y una mezcla de nacionalidades. Los cabecillas

están superando las estructuras monolíticas del pasado, creando un escenario criminal consistente en relaciones fluidas entre criminales muy profesionalizados en ciertos tipos de delitos. [...] Cada vez son más imaginativos y toman más riesgos para triunfar en sus actividades ilícitas. Y no les importa emplear la violencia" (42).

Todo ello, hace necesario reflexionar en torno al polémico binomio criminalidad organizada e inmigración. Existe constancia de que las organizaciones criminales aprovechan las diásporas y los movimientos migratorios además de para la obtención de beneficios económicos, para su instrumentalización, solapándose en las comunidades asentadas en los países de acogida en busca de protección y zonas de influencia (mediante el establecimiento de relaciones familiares y clientelares) (43). En este punto, resulta crucial evitar caer en el argumento tendencioso de vincular interesadamente ambos fenómenos, identificando el todo por la parte. Máxime, si se tiene en consideración la problemática suscitada actualmente en la UE en torno al fenómeno migratorio.

Los estudios realizados demuestran, hasta ahora, que no hay siempre una relación constante entre inmigración y delincuencia. No se puede afirmar que las poblaciones inmigrantes manifiesten una propensión a la delincuencia per sé mayor que la autóctona (44). La comisión Wickersman, que estudió minuciosamente el tema en Estados Unidos en los años treinta en pleno auge del gangsterismo italoamericano, llegó a la conclusión de que "en proporción a sus respectivos efectivos numéricos, las personas nacidas en el extranjero cometen delitos menos frecuentemente que los autóctonos". Lo mismo ocurría en Alemania, Bélgica y Suiza en los años sesenta. A pesar de lo expuesto, sí se observa con preocupación que en los últimos años en Europa Occidental, los inmigrantes presentan una tasa de delincuencia mayor que la de los autóctonos. En Italia, por ejemplo, de 1988 a 2000 el porcentaje de extranjeros pasó del 7% al 42% entre los condenados por hurto, del 3% al 20% entre los condenados por atraco y del 4% al 8% entre los condenados por homicidio. Y el porcentaje de delincuentes extranjeros (45) en las cárceles de Inglaterra y Gales, ha

pasado del 8% en 1999 al 13% en 2003. Lo cual, plantea una tesis complicada favorable a la aparición de postulados xenófobos (46).

Conviene señalar que, detrás del discurso sobre la relación entre inmigración y delincuencia se esconde, en ocasiones, el prejuicio social de que el *extraño* -el extranjero- presenta tasas de desviación a la norma muy superiores a las que corresponden a la población autóctona, fomentando un control de poblaciones, con el riesgo de la criminalización de determinados grupos étnicos (47). Sin embargo, debe hacerse una primera objeción metodológica a tal hipótesis: realizar comparaciones entre tasas de *criminalidad autóctona* y de *criminalidad inmigrante*, no es técnicamente riguroso, porque para la tasa de los autóctonos se emplea como base de cálculo a la globalidad de la población -niños, jóvenes, adultos y ancianos; hombres y mujeres- mientras que para la tasa de los inmigrantes, el cálculo se realiza sobre un segmento muy determinado de población en el que la mayoría de las variables y situaciones sociales de la población receptora no están representadas y, en todo caso, sí lo están, pero sobrerepresentadas las de carácter más desfavorable.

Además, resulta necesario tener en cuenta que el incremento de la criminalidad guarda relación con el aumento de la población en Europa. A su vez, este aumento de población no viene determinado por el incremento de la natalidad, sino por la recepción de población foránea. Por otro lado, a nadie escapa que el número de inmigrantes que residen en la UE en régimen legal contabilizados, difiere de aquellos que se encuentran en una situación irregular y que por lo tanto, se desconoce su número exacto, debiendo recurrir para su contabilización a cifras estimatorias.

Otro factor determinante son los movimientos migratorios, que han abierto un debate falso, porque se ha tendido a relacionar directamente inmigración con delincuencia. No hay que caer en el engaño: no es la inmigración la que trae la delincuencia, sino la delincuencia la que se mueve donde puede actuar mejor (48).

Desde la perspectiva de la victimización, puede establecerse igualmente una relación entre delincuencia e inmigración. Por un lado, la situación de vulnerabilidad del inmigrante irregular hace que sea objeto de victimización

por parte de las organizaciones criminales, que lo explotan como un objeto de mercado. En este sentido, el tráfico de mano de obra, la trata de mujeres, la explotación sexual o las organizaciones criminales que se enriquecen a costa de favorecer el cruce de las fronteras, explotando su indefensión, son elementos catalizadores de la expansión de la delincuencia organizada transnacional. A su vez, a muchas de estas personas además, se les obliga a transportar droga (tráfico ilícito a nivel internacional) para costear los gastos efectuados por las organizaciones criminales que les sufragan el viaje y los documentos falsificados para su entrada en Europa.

Finalmente, también se dan casos de inmigrantes que, ante la situación de desprotección en la que se encuentran en el país de destino, indocumentados y en una situación de ilegalidad, sumado a la frustración de la realidad en la que ha de desenvolverse, muy distinta de la que se "publicita" por las mafias en sus países de origen, el rechazo social y la inadaptación, pueden arrastrarlos a su inmersión en una subcultura criminal que, en el seno de una organización criminal, encuentren una salida a su situación. Se trata en ocasiones de una cuestión de supervivencia.

Por ello, resulta indispensable articular fórmulas que posibiliten neutralizar la actividad criminal de todos aquellos que se enriquecen de la vulnerabilidad de los inmigrantes, sin olvidar que, "o los recursos se mueven del norte al sur o las personas se moverán del sur al norte" (49).

3. CONCLUSIONES: ANALISIS PROSPECTIVO

Desde una perspectiva global, la delincuencia organizada transnacional ha experimentado con celeridad un salto cualitativo y cuantitativo, transformándose hasta alcanzar la categoría de amenaza estratégica. Representa sin tapujos, una amenaza directa y seria contra la seguridad, tanto interior como exterior, de los europeos (50). Esta evolución, a priori, no manifiesta signos de retroceso, por lo que cabe vaticinar un incremento generalizado de la delincuencia, especialmente la de carácter organizado.

A pesar de esta transformación resulta necesario clarificar que, con carácter general, no toda delincuencia organizada es internacional, ni que toda la internacional, es organizada (51). Múltiples grupos de delincuentes manifiestan notas características de organización, pero a pesar de ello no tienen cabida bajo el título de delincuencia organizada, como la mera asociación temporal con fines delictivos (coautoría), y otros que sí están categorizados como tal, no operan en la esfera internacional.

Distintos factores tienen una incidencia meridiana como potenciadores del cambio: el aumento de la inmigración descontrolada o ilegal; la expansión de la Unión Europea hacia países que no cumplen los cánones de seguridad apropiados, pero que sin embargo desde las instancias políticas se ha promovido su efectiva adhesión (52); la sensación de impunidad, ante un sistema de justicia con retardos y con unas concepciones benignas del delincuente; sistemas penitenciarios colapsados, que genera reticencias en la judicatura a la opción por las penas privativas de libertad en favor de sanciones alternativas, y otras muchas razones, todo ello encuadrado en el marco del fenómeno de la Globalización (53).

La complejidad del fenómeno a atajar, obliga a que los poderes públicos adopten enfoques de seguridad inteligentes basados en el conocimiento comprensivo de la amenaza, en combinación con las tradicionales políticas reactivas enfocadas hacia la represión del delito. Ese conocimiento ha de partir de un análisis descriptivo exhaustivo de la situación emergente y sus causas motrices, para después adoptar las respuestas pertinentes con el menor grado de incertidumbre posible. La inteligencia basada en el conocimiento, es el sustrato a partir del cual las instituciones de seguridad estarán en condiciones de abordar estudios prospectivos que sirvan de apoyo para la toma de decisiones hacia una seguridad preventiva, en aras de reducir los riesgos (54). La inteligencia, está llamada a cobrar singular trascendencia en la lucha contra el crimen organizado transnacional, dentro y fuera del espacio europeo (55).

La inteligencia prospectiva de seguridad, es la utilización del conocimiento para la acción sobre futuros de riesgo, sobre la trayectoria o trayectorias presentes, que conformarán los

escenarios y circunstancias temporalmente aún por determinar. La proactividad preventiva en seguridad, no ha de ser estirada conceptualmente hasta tal punto de una aplicación aberrante, actuando fuera del marco legal. Consiste en accionar los recursos de seguridad al objeto de reducir las oportunidades de ejecución de actividades ilícitas en contextos sociales concretos.

Así, el principal elemento de preocupación radica en la determinación de las organizaciones criminales a lograr su arraigo a niveles estructurales, principalmente políticos y económicos, aspirando a prevalecer como males sociales crónicos. Frente a esta pretensión, la adaptabilidad criminal demanda al menos la misma capacidad proactiva de adaptación de los instrumentos disponibles para garantizar la seguridad. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad estatales, deberán desenvolverse en un escenario cíclico de readaptación ante las transformaciones de fenómeno criminal, para evitar su obsolescencia.

Para este cometido, un elemento de capital importancia reside en potenciar la vulnerabilidad de estas organizaciones a la represión, explotando al máximo sus debilidades. En esta sintonía, cobra capital importancia el blanqueo de dinero. Su relevancia consiste en que además de constituir una importante modalidad de actividad criminal organizada en sí misma, es un mecanismo necesario para el éxito de todo crimen organizado (56).

Si se consiguen atajar adecuadamente los canales de financiación, neutralizando sus estructuras de blanqueo de dinero, se le asestará un golpe letal a la red criminal en su esencia, en el mismo núcleo de su capacidad de funcionamiento. No en vano, el objeto último de llevar a cabo una determinada actividad delictiva, es el afán de lucro.

A su vez, la internacionalización de las organizaciones delictivas, transformación clave de entre todas, genera múltiples problemas a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado en su tarea de control y erradicación. Las intervenciones policiales se ven dificultadas por problemas idiomáticos y culturales, tanto a nivel investigativo, como operativo: la comprensión de las escuchas telefónicas, el análisis de la documentación incautada o la infiltración de agentes, sirven como botón de

muestra. En esta misma línea, en la órbita legal, la transnacionalización les permite residir en un país, delinquir en otro y realizar las operaciones de lavado de los capitales obtenidos en un tercero, con el beneficio extraordinario de la difuminación del rastro de las actividades ilícitas, fruto de la difícil imbricación entre los diversos ordenamientos jurídicos estatales (57).

A este respecto vistas las experiencias previas, resulta indispensable la superación de las discrepancias legales entre los distintos ordenamientos, buscando fórmulas que posibiliten un buen funcionamiento conjunto, una uniformidad mínima, que evite en la medida de lo posible cualquier resquicio legal a través del cual, estas organizaciones delictivas puedan evadirse.

El objetivo básico a alcanzar: evitar que las organizaciones criminales transnacionales, se hagan cada vez más invulnerables a la fuerza del Estado. A comienzos del siglo XXI los márgenes de maniobra a nivel estatal son cada vez menores, entre otros motivos por los propios efectos de la globalización, lo que exige adoptar ineludiblemente medidas de carácter supranacional. El concepto restrictivo de seguridad nacional ha quedado casi obsoleto, o al menos no responde a la nueva situación emergente. Ningún país es invulnerable ante las redes transnacionales de delincuencia organizada y la Unión Europea, no representa una excepción.

Resulta ineludible abogar por la cooperación europea, según los principios del realismo cooperativo y de seguridad transversal, que permita desarrollar políticas e implementar acciones que afronten decididamente el espectro del problema. El énfasis ha de ponerse en la solidaridad real y no sólo en las buenas intenciones políticas, en especial con respecto a los países no miembros de la UE, donde se gesta y retroalimenta esta criminalidad.

La seguridad interior es una recién llegada a las políticas de la Unión Europea. La apertura del tercer pilar y la comunitarización del acervo Schengen, han sido pasos esenciales en el proceso de construcción europea. Una vez instalada en la Unión, no ha dejado de progresar. La necesidad de hacer frente a la transnacionalización, mediante la racionalización de los

recursos y capacidades policiales nacionales de por sí escasas, ha supuesto que el proceso se haya ido fortaleciendo, pasando de la mera coordinación multilateral a la cooperación institucionalizada, con el fin de crear una comunidad de seguridad interior (58).

A pesar de los avances y éxitos logrados, no hay que sucumbir a la autocomplacencia. Los grupos de delincuencia organizada se han desarrollado en Asia, América Latina, África, Europa y Estados Unidos; ninguna región del mundo y ningún sistema político, ha impedido su surgimiento o tenido éxito en eliminarlos (59). Pero sí se puede minimizar su impacto y mantener un control para evitar su expansión incontrolada que suponga en última instancia un deterioro de la seguridad, tanto objetiva como subjetiva (60).

El fenómeno delictivo organizado en su vertiente internacional, no sólo explota las vulnerabilidades en los países más desfavorecidos del planeta, sino que por igual, accede al primer mundo en busca de escenarios y mercados en los que implantarse y desarrollar sus actividades lucrativas. No hay que perder de vista que su enriquecimiento, responde a una demanda de bienes y servicios ilícitos y a este respecto, la Unión Europea representa uno de los principales demandantes. Circunstancia ésta, que a buen seguro debería invitarnos a una reflexión seria en torno al grado de responsabilidad de la sociedad europea en el desarrollo de la delincuencia organizada.

La delincuencia es un fenómeno estructural consustancial a la sociedad, no puede erradicarse con improvisación, adoptando sin el pertinente estudio y reflexión, normas e instrumentos de naturaleza policial. La lucha contra la delincuencia organizada transnacional debe asumirse sine die (61). El Estado de Derecho, debe desarrollar su acción contra el mismo con instrumentos jurídicos, policiales, técnicos (62), financieros y políticos, procurando la búsqueda de una efectiva coordinación nacional e internacional (63).

El National Intelligence Council (64) de los Estados Unidos, en un reciente informe dedicado al análisis de las grandes tendencias que previsiblemente va a dominar la geopolítica mundial en los próximos quince años, incluye a la delincuencia organizada transnacional como un factor principal de desestabilización.

A su vez, el informe elaborado por un grupo de expertos encabezado por el ex primer ministro tailandés Anand Panyarachun para las Naciones Unidas (65), recoge igualmente la delincuencia organizada transnacional como una de las principales amenazas a las que se enfrenta el mundo actual.

En conclusión, se trata de un desafío cualitativamente diferente, menos aparente pero más insidioso, que no pretende subvertir el poder establecido sino ponerlo a su servicio. "El crimen organizado será una cuestión definitoria del siglo XXI para los políticos, del mismo modo que la Guerra Fría lo fue en el XX y el colonialismo en el XIX" (66).

BIBLIOGRAFÍA

- Agra, C. et al. ed. (2003): *La seguridad en la sociedad del riesgo. Un debate abierto*. Barcelona: Atelier.
- Arlacchi, P. 1986. *Mafia business. Mafia ethic and the spirit of capitalism*. Londres: Verso.
- Avilés Gómez, M. (2004). *Criminalidad organizada. Los movimientos terroristas*. Ed. Club Universitario, Alicante.
- Calavita, K., y Pontell, H.N. 1993. Savings and loan fraud as organized crime: toward a conceptual typology of corporate illegality. *Criminology*, 31.
- Castells, Manuel (2001): «La conexión perversa: la economía criminal global». *La era de la información. Vol. 3: Fin de milenio*. Madrid: Alianza.
- Couloudon, V. 1997. The criminalization of Russia's political elite. *East European Constitutional Review*; 6.
- Cressey, D.R. 1967. The functions and structure of criminal syndicates. En President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, *Task force report: organized crime*. Washington: Government Printing Office.
- Cressey, D.R. 1969. *Theft of the nation: the structure and operations of organized crime in America*. Nueva York: Harper and Row.
- Delfs, R. 1992. Japan: Smoking gun. New evidence links Takeshita with Yakuza gangsters. *Far Eastern Economic Review*, 3 de diciembre.
- Gambetta, D. 1993. *The Sicilian mafia: the business of private protection*. Cambridge: Harvard University Press.
- García Alfaraz, A. I. "Autoría y participación en la delincuencia organizada". *Revista de Ciencias Penales*, vol. 3, n.º 1 y 2, 2000, pp. 102-126.
- García España. 2000. "Análisis cuantitativo de la delincuencia de inmigrantes". *Boletín criminológico*. nº 49.
- Garrido, V.; Stangeland, P.; Redondo, S., (2001) *Principios de Criminología*. Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia.
- Gómez Arrojo, L. *España connection. La implacable expansión del crimen organizado en España*. (2005), Ed. RBA, Barcelona, 2005.
- Gregory, F. 1995. Transnational crime and law enforcement cooperation: problems and processes between East and West in Europe. *Transnational Organized Crime*, 1: 105-133.
- Hobbs, D. 1998. Going down the global: the local context of organised crime. *The Howard Journal of Criminal Justice*, 37: 407-22.
- Home Office, Bju et al. "European Sourcebook of Crime and Criminal Justice".
- Jamieson, A. 1995. The transnational dimension of Italian organized crime. *Transnational Organized Crime*, 1: 151-72.
- Kaplan, D.E., con Butler, S. 1998. Yakuza Inc. American investors are spending billions of dollars to snap up portfolios of bad loans from Japanese banks. *U.S. News*, 13 de abril.
- Kopp, P. 1998. Economía de las drogas y eficacia de la represión. En X. Arana e I. Markez, coord. *Los agentes sociales ante las drogas*. Madrid: Dykinson.
- Lewis, R. 1989. European markets in cocaine. *Contemporary Crises*, 13.

Lupsha, P. 1996. Transnational organized crime versus the nation-state. *Transnational Organized Crime*, 1.

Maingot, A.P. 1995. Offshore secrecy centers and the necessary role of state: bucking the trend. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 37: 1-24.

Marcoviller, D., y Young, L. The black hole of graft: the predatory state and the informal economy. *The American Economic Review*, 85: 630-46.

Martens, F.T., y Niederer, M.C. 1985. Media magic, mafia mania. *Federal Probation*, 49: 60-8.

Monografías del CESEDEN núm. 65, octubre de 2003. "Adecuación de la defensa a los últimos retos" Ministerio de Defensa, Madrid.

Morrison, S. 1997. The dynamics of illicit drug production: future sources and threats. *Crime, Law and Social Change*, 27: 121-38.

Naciones Unidas, 1994. *Problemas y peligros que plantea la delincuencia transnacional organizada en las distintas regiones del mundo*. Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada, Nápoles, 21 a 23 de noviembre de 1994. E/CONF.88/2.

Nadelmann, E.A. 1998. Commonsense drug policy. *Foreign Affairs*, Enero/Febrero: 111-26.

Naylor, R.T. 1995. From Cold War to Crime War: the search for a new 'national security threat'. *Transnational Organized Crime*, 1.

Núñez Paz, M. A.; Alonso Pérez, F., (2002). *Nociones de Criminología*, Ed. Colex, Madrid.

Ramonet, J. (2002). *Guerras del siglo XXI. Nuevos miedos nuevas amenazas*. Ed. Arena Abierta, Barcelona.

Resu Nestares, C., "Crimen organizado Transnacional: definición, causas y consecuencias", Universidad Autónoma de Madrid, <http://www.uam/publicaciones>.

Resu Nestares, C., "Delincuencia organizada y mundialización: el estado de las cosas y las cosas del estado". Universidad Autónoma de Madrid, <http://www.uam/publicaciones>.

Resu Nestares, C., "El crimen organizado en el mundo: mito y realidad". Universidad Autónoma de Madrid, <http://www.uam/publicaciones>.

Resu, C. 1999. Transnational organised crime: structural explanations about its penetration and public policies in Spain. En E. Viano, ed. *Global organized crime and international security*. Londres: Ashgate.

Resu, C., y Reinares, F. 1999. *Autoridad estatal, gobernabilidad democrática y delincuencia organizada transnacional*. Trabajo presentado en la IV Congreso Anual de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, Granada, España, 30 de septiembre al 2 de octubre.

Roldán Barbero, 2005. "Problemas metodológicos en la investigación de la delincuencia de inmigrantes", en "Inmigración y derechos de los extranjeros", Fedez de Gal/G* Cano ds. Publicaciones de la Universidad de Córdoba, Córdoba.

Roth, J., y Frey, M. 1994. *Europa en las garras de la mafia. Un hold-up criminal al que pertenecemos sin saberlo*. Madrid: Anaya & Mario Muchnik.

Sabatier, Magali (2001): *La coopération policière européenne*. París: L'Harmattan

Saggs, H.W.F. 1962. *The greatness that was Babylon*. Nueva York: Hawthorn.

Sarmiento, L.F., y Krauthausen, C. 1991. *Cocaine & Co. Un mercado ilegal por dentro*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Savona, E.U., con A. di Nicola y G. da Col. 1997. Dynamics of migration and crime in Europe: new patterns of an old nexus. Working Paper n. 8, *Transcrime*, Universidad de Trento, Italia.

Schilling, M. 1996. Yakuza films: fading celluloid heroes. *Japan Quarterly*, 29: 30-42.

Shelley, L.I. 1994. Mafia and the Italian state: the historical roots of the current crisis. *Sociological Forum*, 9: 661-72.

Shelley, L.I. 1997. Eradication crime groups. *Foreign Service Journal*, Septiembre.

Shelley, L.I. 1999. The political-criminal nexus: Russian-Ukrainian case studies. *Trends in Organized Crime*, 13.

Solana, J., (2003) "Una Europa segura en un mundo mejor", Consejo Europeo de Thessaloniki, 2006/2003.

Soto Navarro, 2005. "La influencia de los medios en la percepción social de la delincuencia", RECPC. Granada.

Spencer, S. 1995. Security implications of global migration. En W. Barros, ed. *Global security beyond 2000*. Pittsburg: University of Pittsburg Press.

Spillane, J. 1998. The making of an underground market: drug selling in Chicago, 1900-1940. *Journal of Social History*, 32: 27-47.

Stille, A. 1995. *Excellent cadavers: the Mafia and the death of the First Italian Republic*. Nueva York: Pantheon.

Tanton, J. y Lutton, W. 1993. Immigration and criminality in the U.S.A. *The Journal of Social, Political and Economic Studies*, 18: 217-34.

Turbiville Jr., G.H. 1995. Organized crime and the Russian armed forces. *Transnational Organized Crime*, 1: 57-104.

Varese, F. 1994. Is Sicily the future of Russia? Private protection and the rise of the Russian mafia. *Archives Européennes de Sociologie*, 35: 224-58.

Voronin, Y.A. 1996. The emerging criminal state: economic and political aspects of organized crime in Russia. *Transnational Organized Crime*, 2: 53-87.

Waller, J.M., y V.J. Yasmann. 1995. Russia's great criminal revolution: the role of security services. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 11.

Webster II, W.H. et al. 1997. *Russian organized crime*. Washington: Center for Strategic and International Studies.

Williams, P. 1995. Transnational criminal organizations: strategic alliances. *The Washington Quarterly*, 18: 57-72.

NOTAS

(1) Sobre el autor: Criminólogo. Diplomado en Altos Estudios de Defensa por el Estado Mayor de la Defensa y el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Experto en servicios de Inteligencia (IUGM). Actualmente, desempeña su actividad docente y académica como Secretario del Seminario de Estudios de Seguridad y Defensa de la Universidad de Santiago de Compostela y el CESEDEN.

(2) Si acudimos a la última edición del *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics*, que recoge datos hasta el año 2000 de la práctica totalidad de los países integrados en el Consejo de Europa, se puede observar que las tasas de criminalidad por cada 100.000 habitantes son en España, claramente inferiores a la media europea. En concreto España, es el último de los grandes países de la Unión Europea, por detrás de Alemania, Francia, Reino Unido e Italia, en el nivel de criminalidad. Sólo en relación con los delitos contra el patrimonio, singularmente robos con violencia e intimidación, presenta unos niveles claramente superiores a la media. J. L. DÍEZ RIPOLLÉS: (2006): "Algunos rasgos de la delincuencia en España a comienzos del siglo XXI", *Revista Española de Investigación Criminológica*, Artículo 1, Número 4. En <http://www.criminologia.net>

(3) Los delitos transnacionales no son una rareza original surgida al hilo de la globalización. El contrabando es al menos tan antiguo, como la creación de la primera frontera y de la unidad política que trató de defenderla. Las leyes mesopotámicas sobre el contrabando, son el ejemplo más primitivo que se conoce. No debe extrañar entonces que al contrabando, se le califique como la "segunda profesión más antigua del mundo". H.W.F. SAGGS: (1962): *The greatness that was Babylon*. Nueva York: Hawthorn.

(4) A mediados de los noventa, las estimaciones más prudentes calculaban entre un 60% y un 80% la infiltración mafiosa en el sistema bancario ruso. W. H. WEBSTER II, et al.: (1997): *Russian organized crime*. Washington: Center for Strategic and International Studies.

(5) L. SHELLEY: (2005): "La Trinidad No Santa: Delincuencia Transnacional, Corrupción y Terrorismo", publicado originalmente en el capítulo XI.II de la *Brown Journal of World Affairs*.

(6) Sin dejar de reconocer la importancia y el impacto de la delincuencia organizada rusa, tanto en la Rusia contemporánea como fuera de ella, muchos analistas advierten que no debe sobredimensionarse el alcance de sus actividades. Según las estimaciones más serias, la economía subterránea en Rusia es, en efecto, grande, y puede representar del 20 al 40% del Producto Interior Bruto (PIB) del país. Sin embargo, la mayor parte de este sector ilícito corresponde a empresas productivas y comerciales legales no registradas y por lo tanto, no sujetas a impuestos, y no a las actividades tradicionales del crimen organizado. T. M. BURLINGAME: (1997): "Criminal activity in the Russian banking system", *Transnational Organized Crime*, 3.

(7) En muchos casos, militares, altos funcionarios, policías y agentes de inteligencia de la era soviética, ante la situación caótica generalizada tras sucumbir el Bloque del Este, optaron por adscribirse a la delincuencia organizada en aras de obtener beneficios en un contexto de carencias y miseria exacerbada. J. M. WALLER, y V.J. YASMANN: (1995): "Russia's great criminal revolution: the role of security services", *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 11.

(8) Los "ladrones de la hermandad de la ley" (expresión proveniente de la jerga carcelaria), son los jefes del hampa; la élite del crimen organizado ruso. Datan su existencia desde los tiempos del Imperio soviético. Se rigen por una Ley propia, de carácter asocial, que implica una especie de jerarquía entre delincuentes. Sus miembros no trabajan, no contraen matrimonio, ni tienen hijos. Prima el respeto por la familia y por encima de todo, no se delatan entre sí. Grupo de Estudios Estratégicos (GEES) *En letra impresa* n.º 566, El Departamento para el Control del Crimen Organizado del Ministerio del Interior de la Federación Rusa, informó que más de 8.000 organizaciones delictivas rusas, euroorientales y eurasiáticas, y unos 750 a 800 "ladrones de la hermandad de la ley", conformaban actualmente la Mafia. Además, se identificaron al menos 150 bandas delictivas rusas de orientación étnica, compuestas de chechenos, georgianos, armenios y ruso-coreanos. A la postre, el Ministerio estima además que, cerca de 40.000 negocios están controlados por la delincuencia organizada. Entre ellos hay firmas de abogados, bancos y otras empresas que pueden blanquear dinero, muchas de ellas con vínculos a escala mundial. Para cottejar: *La delincuencia en la época posterior a la Guerra Fría*. Datos de la ONU. Publicado por el Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. En <http://www.un.org>

(9) J. J. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: "Aproximación a la situación geoestratégica de la Europa del Este en el nuevo contexto mundial". *Ciudadanos Constitucionales de la Cátedra Fadrigue Furió Ceriol* n.º 45/46, Universidad de Valencia, Valencia, 2004.

(10) D. SANSÓ-RUBERT PASCUAL; (2005): "La internacionalización de la delincuencia organizada: análisis del fenómeno". UNISCI Discussion Papers, núm. 9, octubre, Madrid. En www.ucm.es/info/unisci

(11) Estas y otras circunstancias, explican la insuficiencia de información que sobre la realidad criminal se puede extraer de los datos oficiales y el ostensible distanciamiento entre sus respectivos valores reales y los efectivamente registrados. En Sociología Criminal, se utiliza el concepto "atracción", para designar el citado distanciamiento entre los valores obtenidos y los reales, siendo los primeros siempre más reducidos. Por su parte, los términos "cifra negra" (desde la perspectiva aritmética alude a un cociente que expresa la relación entre el número de delitos efectivamente cometidos y el de delitos estadísticamente reflejados) y "campo oscuro" o "zona oculta" (comprenden el conjunto genérico de acciones delictivas que no encuentran reflejo en las estadísticas oficiales), tratan de reflejar igualmente dicha disfunción. Cfr. GÖPPINGER, H. *Criminología*, cit., p. 93; SCHNEIDER, H. J. *Kriminologie*, cit., p. 182 y ss. en A. GARCÍA-PABLOS DE MOLINA; (2003): *Tratado de Criminología*, 3ª Ed., Tirant Lo Blanch, Valencia.

(12) Obsérvese la similitud con la definición de la Convención Internacional de Palermo (Italia), de Naciones Unidas, suscrita por 124 países en diciembre de 2.000. Su artículo segundo recoge que: "por grupo delictivo organizado se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas, que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención, con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material". Por delito grave se entienden aquellos delitos que tienen una penalidad de cuatro o más años de prisión. En <http://www.undcp.org/palermo>.

(13) Documento ENFOPOL 35, rev. 2.

(14) J. G. TOKATLIAN; "El crimen organizado crece, cambia y se perfecciona", *Diario Clarín*, 10 de abril de 2001, Argentina. En <http://www.clarin.com/diario/2001/04/10/0-02304.htm>

(15) Desde las concepciones antropológicas y fisonomistas, pasando por las sociológicas y ecológicas, entre muchas otras, el delito ha sido considerado como un fenómeno inevitable, parte integrante de la sociedad, e incluso como señala Durkheim, "el delito es normal, ya que una sociedad exenta de delitos es del todo imposible, y es parte integrante de toda sociedad sana". E. DURKHEIM; (1999): *Las reglas del Método sociológico*, Villatuerta.

16 La internacionalización aplicada a la seguridad interior, consiste en que los problemas desbordan las fronteras nacionales en ambos sentidos; hacia adentro, importando problemas de seguridad ajenos a las estadísticas nacionales y hacia fuera, exportando los problemas de seguridad domésticos. F. ARTEAGA; "Una aproximación a la seguridad interior de la Unión Europea", *Grupo de Estudios Estratégicos (GEES)*, Colaboraciones n.º 12, 6 de diciembre de 2002. En <http://www.gees.org>. A su vez, R. GODSON y W. OLSON; (1993): citan tres características que distinguen la delincuencia organizada transnacional, de aquella de carácter intraestatal: operaciones a nivel mundial, conexiones transnacionales y la capacidad de retar a la autoridad nacional e internacional. R. GODSON

y W. J. OLSON, *International Organized Crime Emerging Threat to US Security*, National Strategy Information Center, pp. 8-14.

(17) Desde una perspectiva geoestratégica, la expansión internacional de la delincuencia organizada ha seguido en lo esencial, un modelo trifásico de proyección. Tomando como ejemplo a la Mafia rusa, dada su expansión internacional más allá del continente europeo, una primera fase estuvo dirigida hacia los países recién independizados de la antigua URSS, lo que los rusos denominan su "extranjero próximo". Además de la posibilidad de establecerse en estos mercados, un segundo atractivo para expandirse en el extranjero próximo, era el fácil acceso que ofrecía a la Unión Europea, objetivo que comprendió la segunda etapa. La tercera etapa de la estrategia de expansión se propuso penetrar en el hemisferio occidental, empezando por Estados Unidos, Canadá y Latinoamérica, a día de hoy con éxito. Esta misma evolución trifásica puede observarse en otras organizaciones criminales de calado internacional.

18 Cada vez es más escasa la existencia de grupos que se dediquen sólo a una actividad delictiva. Resumiendo, las más relevantes en función del lucro que reportan son aquellas que generan la provisión de bienes y servicios ilegales, ya sea la producción y tráfico de drogas, armas, menores, órganos, inmigrantes ilegales, materiales nucleares, el juego, la usura, la falsificación, la prostitución, la comercialización de bienes lícitos obtenidos subrepticamente, especialmente los vehículos de lujo, animales y obras de arte, y la utilización de redes legales para actividades ilícitas como el lavado de capitales. M. AVILÉS GÓMEZ (2004): *Criminalidad organizada. Los movimientos terroristas*, Alicante. Ed. Club Universitario.

(19) De acuerdo con las conclusiones del Grupo *Multidisciplinar de lucha contra el crimen organizado de la UE*, en este nuevo siglo XXI, los grupos originarios de Europa conforman en conjunto una amenaza significativamente mayor. Cfr. El programa "Prevención y control de la delincuencia organizada: Estrategias de la UE para el comienzo del nuevo milenio". DO C 124, de 3 de mayo de 2000.

(20) La presión política y policial que adoptan los países miembro dentro de sus territorios resulta determinante. La delincuencia, en aras de una mayor y más eficiente autoprotección, ha optado por reubicarse en aquellos países que presentan características más favorables. Son candidatos predilectos los Estados caracterizados por legislaciones benignas o garantistas, con leyes de extranjería permeables, que ofrecen indirectamente ordenamientos jurídicos laxos, que les permite operar al amparo de los beneficios que reporta la legalidad.

(21) Esa sería la razón principal por la que se crea la "Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE" (FRONTEX), que entró efectivamente en vigor el 3 de octubre de 2005. Es un organismo de la Comunidad, dotado de personalidad jurídica propia, cuya sede está en Varsovia (Decisión del Consejo 2005/358/EC, de 26 abril 2005). La Agencia ejercerá las siguientes funciones: Coordinará la cooperación operativa entre los Estados miembros en materia de gestión de las fronteras exteriores. Asistirá a los Estados miembros en la formación de los agentes de la guardia nacional de fronteras y establecerá normas comunes de formación. Realizará análisis de riesgos, tanto específicos como generales. Seguirá de cerca la evolución de la investigación en materia de control y vigilancia de las fronteras exteriores, transmitiendo esta información a la Comisión y a los Estados miembros. Asimismo gestionará un inventario de los equipos técnicos dedicados a estas tareas en los Estados, y que éstos puedan poner a disposición de los otros que lo soliciten, previo análisis de las necesidades y riesgos por la Agencia. Ayudará a los Estados miembros enfrentados a una situación que exija una asistencia operativa y técnica reforzada en sus fronteras exteriores. Facilitará a los Estados miembros el apoyo necesario para la organización de operaciones de retorno conjuntas, ateniéndose a la política comunitaria en la materia y utilizando los recursos que la Comunidad tuviera disponibles. En "La gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea", *Instituto Universitario de Seguridad Interior (IUIS)*, Cuadernillo febrero de 2006.

(22) P. MARTÍN ALONSO; "Las redes de crimen organizado, inmigrantes y narcotráfico"; *XIV curso Internacional de Defensa "El Mediterráneo, Unión y Frontera"*, organizado por la Academia General Militar y la Universidad de Zaragoza, celebrado en Jaca los días 25 al 29 de septiembre de 2006.

(23) EUROPOL, *Informe 2003 de la Unión Europea sobre la delincuencia organizada*. En <http://www.europo1.eu> (2003). Citado en el "Report on the Organised Crime Situation in Council of Europe Member States, 2004", elaborado por el Group of Specialist on criminal law and criminological aspects of organised crime (PC-S-CO), dependiente del

European Committee on Crime Problems, del Consejo de Europa (PC-S-CO) (2004), Provisional, Strasbourg, 23 de diciembre de 2004.

(24) EUROPOL. *EU Organised Crime Threat Assessment (OCTA)*, 2006. En <http://www.europol.eu>

(25) Los delitos sin víctima suscitan en términos generales, un menor impacto social en la percepción de la inseguridad ciudadana del ciudadano medio, en comparación con los delitos con víctima, aunque las repercusiones de los primeros, puedan llegar a ser mayores en función de la conducta ilícita cometida.

(26) En opinión de reputados analistas, a mediados de los noventa las estimaciones más prudentes situaban el total de los ingresos generados por el conjunto de los mercados criminales gestionados por el Crimen Organizado Global -lo que vendría a ser el *producto criminal bruto*- en una cantidad no inferior a los 800.000 millones de dólares anuales, es decir, el equivalente al 15% del total del comercio mundial. M. CASTELLS: (2001): «La conexión perversa: la economía criminal global». La era de la información. Vol. 3: *Fin de Milenio*. Alianza, Madrid.

(27) W. J. CHAMBLISS: (1988): *On the take, from petty crooks to presidents*. Indiana, University Press. W. J. CHAMBLISS: (1989): "State-organized crime: American Society of Criminology, 1988 Presidential Address", *Criminology*, vol. 27.

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

(29) *European Union Organised Crime Situation Report 2000*. En <http://www.europol.eu.int>, (epígrafe "Overall Patterns and general trends").

(30) Se estima que un 5% del consumo total mundial tiene como objeto bienes y servicios ilegales. H. R. FRIMAN y P. ANDREAS: (Eds.) (1999): *The Illicit Global Economy and State Power*, Lanham, MD. R.T. NAYLOR: (2002): *Wages of crime: black markets, illegal finance and underworld economy*. Ithaca. E. ROTMAN: (2000): "The globalization of criminal violence", *Cornell Journal of Law and Public Policy*, Vol. 10.

(31) En general, la delincuencia organizada se rige por las reglas fundamentales del mercado: oferta y demanda. Europa es un mercado que demanda droga y seres humanos (mercado laboral y prostitución principalmente), mientras que otros países, caso del Este europeo, mantienen una oferta para satisfacer aquella. Son actividades similares a las de una industria compleja: hay que negociar contratos con múltiples proveedores y subcontratistas, es preciso recaudar fondos, transportar, almacenar y distribuir las mercancías, y hay que elaborar documentos y garantizar la seguridad de la operación. J. RUEDA MENÉNDEZ: "La delincuencia organizada transnacional", Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior (IUISI), *Cuadernillo junio de 2005*.

(32) Adoptando la categorización del crimen organizado de Lupsha, que elaboró una tipología de las distintas etapas evolutivas del crimen organizado hasta que alcanza su potencial internacional, el estadio más peligroso que alcanzan las organizaciones criminales (etapa simbiótica) es cuando, tras haber superado las fases previas (instrumental, predatoria y parasitaria), desarrolla una interacción corruptora de mutua dependencia con los sectores legítimos del poder político y económico. En esta cúspide evolutiva del poder criminal, es ilusorio discernir las disimilitudes entre Estado y crimen organizado. P. LUPSHA (1996): "Transnational organized crime versus the nation-state", *Transnational Organized Crime*, Vol. 1. En este mismo sentido, Y. A. VORONIN: (1996): "The emerging criminal state: economic and political aspects of organised crime in Russia"; *Transnational Organized Crime*, nº 2.

(33) En este sentido, resulta difícil que una delincuencia foránea alcance la etapa simbiótica en el país huésped, dada la inexistencia de lazos con la estructura cultural, jurídica y económica. Para ello requerirá de tiempo, así como del aprovechamiento de todas aquellas circunstancias que faciliten su integración y transformación: *las ventanas de oportunidad*. En otros momentos de la Historia, esta canalización ha tenido un origen diáfano: la prohibición del alcohol para consolidar a la mafia italoamericana o la expansión del consumo de cocaína en los Estados Unidos para los grupos colombianos. En el caso de Europa, este nuevo marco de oportunidades no sería unívoco sino que habría sido la consecuencia de una combinación de circunstancias: la libre circulación de personas y capitales en la Unión Europea, así como su ampliación hacia el Este, pasando por constituir el destino de muchos desfavorecidos en busca de oportunidades de mejorar sus vidas, fruto de la pobreza mundial. Paralelamente, Europa aporta un conjunto de características políticas, sociales y económicas que la hacen especialmente atractiva para el esta-

blecimiento de grupos criminales: una estabilidad política, un sistema económico y financiero abierto y una estructura económica que puede facilitar el blanqueo de capitales. Los vínculos culturales y sociales son de vital importancia para tener acceso a las esferas de poder. En la mayoría de los países de la UE, a pesar del monopolio inicial de las organizaciones criminales autóctonas, se vislumbra cada vez con mayor nitidez la progresiva implantación de los grupos organizados foráneos. Auge, que lleva aparejado una creciente cooperación, no exenta de dificultades, entre los diferentes grupos delictivos por encima de las rivalidades.

(34) Frente a algunos postulados anacrónicos, la delincuencia proveniente del Este europeo no es un producto nuevo originario en exclusiva del capitalismo y del fracaso soviético. A principios de los años setenta, e incluso antes, ya existían en la URSS indicios preocupantes del ascenso de la delincuencia organizada como la célebre Banda de Odesa, o la floreciente economía "fantasma", fruto de las corruptelas burocráticas. Posteriormente, a mediados de los ochenta, las organizaciones criminales explotaron favorablemente el contexto económico-político promovido por el programa de apertura económica ("Perestroika" o "reestructuración") de Mijail Gorbachov, que no sólo allanó el camino para el establecimiento de empresas privadas legales, sino que a la par, habilitó nuevas oportunidades para la actividad delictiva. Las bandas criminales soviéticas recibieron un impulso adicional con la política paralela de la Glasnost ("apertura"), que rápidamente socavó la autoridad del Partido Comunista y el control estatal centralizado de los procesos políticos. Así, las políticas económicas que alentaban el uso de "la iniciativa y el impulso", paradójicamente propulsaron el crecimiento del mercado negro y de la economía sumergida.

(35) L. SHELLEY: (2005): "La Trinidad No Santa: Delincuencia Transnacional, Corrupción y Terrorismo". Op. Cit.

(36) En países creados desde hace mucho tiempo, los grupos delictivos de mayor antigüedad se han desarrollado junto al aparato estatal y dependen de las estructuras institucionales y financieras existentes para mover sus productos e invertir sus ganancias. A través de la corrupción y el ingreso a la economía lícita, estos grupos minimizan el riesgo de ser sometidos a acciones judiciales y por lo tanto, no temen el poder de las instituciones del Estado.

(37) R.T. NAYLOR: (2002): *Wages of Crime: Black Markets, Illegal Finance and the Underworld Economy* Ithaca, NY: Cornell University Press.

(38) "Lawless Rule versus Rule of Law in the Balkans," en <http://www.usip.org>. Basado en la conferencia "Organised Crime and Political Extremism in the Balkans," organizado por el Instituto de Paz de los Estados Unidos y el Centro para la Delincuencia Transnacional y la Corrupción, American University, 13 de noviembre de 2001.

(39) No existen apenas estudios comparativos sobre los grupos delictivos transnacionales a nivel global. Uno de los más interesantes, publicado por la Oficina contra la Droga y el Delito de Naciones Unidas, consiste en un análisis de 40 grupos de 16 países, basado en un cuestionario enviado a las autoridades y expertos de dichos países. Aunque la muestra dista mucho de ser representativa, las conclusiones del estudio ofrecen una serie de rasgos que posiblemente sean comunes al conjunto de la delincuencia organizada transnacional: Dos tercios de los grupos tienen una estructura jerárquica clásica y el resto están organizados de manera más laxa. La mayoría de los grupos tienen entre 20 y 50 miembros. La violencia resulta esencial en la actividad de la mayoría de los grupos. Menos de un tercio de los grupos tienen una identidad étnica definida. La mayoría de los grupos se concentran en una actividad delictiva principal, aunque la tendencia actual es la pluriactividad. La actividad más común es el tráfico de droga. La mayoría de los grupos actúan en más de dos países. La gran mayoría de los grupos recurren a la corrupción, de manera sistemática u ocasional. Algo más de la mitad de los grupos han adquirido influencia política, a distintos niveles. Casi la mitad de los grupos tienen también actividades en la economía legal. La mayoría de los grupos cooperan con grupos de otros países, sobre todo para obtener mercancías ilegales, especialmente drogas. Juan Avilés: "Las amenazas transnacionales en un mundo globalizado", *Análisis* nº 79, GEES, 28 de abril de 2005. En <http://www.gees.org>

(40) J. ARQUILLA y D. RONFELDT: (2003): *Reales y guerra en red. El futuro del terrorismo, el crimen organizado y el activismo político*, Madrid. Ed. Alianza.

(41) Cada vez es más difícil encontrar organizaciones piramidales centralizadas, tal y como se presentan en la literatura. La necesidad de protegerse eficazmente frente a la actividad policial, induce progresivamente a los grupos criminales a adoptar estructuras flexibles, organizan-

dose de una manera más informal en la que distintos grupos de pequeño tamaño especializados en tareas complementarias de negocios complejos funcionan en forma de Red a través de contratos de duración limitada; por lo general los acuerdos se realizan específicamente para cada operación, nunca sobre períodos prolongados. Esta forma permite adaptarse con más flexibilidad a las circunstancias específicas de cada momento, consolidándose la tendencia a establecer redes delictivas construidas sobre alianzas de conveniencia temporales. P. KOPP (1998): "Economía de las drogas y eficacia de la represión"; X. Arana e I. Markez, (coords). *Los agentes sociales ante las drogas*, Dykinson, Madrid.

(42) W. BRUGGEMAN, profesor de política de seguridad policial en el Centro Universitario de Benelux. Antiguo subdirector de EUROPOL, ha participado en reuniones de ICPO-Interpol, Schengen, TREVI y STAR. Es miembro activo del Comité del Artículo 36 de la Unión Europea y participa en diversos grupos de investigación.

(43) E. U. SAVONA; A. DI NICOLA y G. DA COL; (1997): *Dynamics of migration and crime in Europe: new patterns of an old nexus*. Working Paper n° 8, *Transcrime*, Universidad de Trento, Italia.

(44) Abordar los factores que explican la diferencia entre las tasas de delincuencia de extranjeros y autóctonos, excede a este análisis. Someramente, las claves más importantes son: 1) *La estructura por sexo y por edad*. La mayoría de los delictos los cometen varones jóvenes. La media de edad de los extranjeros no comunitarios, es mucho más baja que la de los ciudadanos de la UE. Lo que se traduce en una mayor tasa de delincuencia entre los primeros. El envejecimiento de la población europea hará que este factor resulte cada vez más importante. 2) *La transnacionalización de la delincuencia organizada*. Esto significa que todos los países con índices elevados de bienestar, caso de la UE, tenderán a ver incrementada la presencia de delincuentes extranjeros en su suelo, animados por el afán de lucro. 3) *La Teoría criminológica de la privación relativa*. De acuerdo con esta teoría, una persona puede verse empujada a la delincuencia por la frustración que le genera el contraste entre sus condiciones de vida y sus aspiraciones. Esta propensión no responde directamente a la pobreza en sí misma, sino que es necesario tener también en cuenta el factor subjetivo de las aspiraciones del individuo. Es fácil entender que el inmigrante, que se ha decidido a dar el gran paso de abandonar su país de origen en espera de incorporarse a una sociedad que supone mucho más rica y que de hecho puede constatar que lo es; sufra una frustración al advertir que su nivel de vida queda muy por debajo del habitual en el país donde se ha instalado. Esta teoría ayuda también a comprender el hecho, frecuentemente constatado, de que los inmigrantes de segunda generación, es decir los hijos de padres inmigrantes, presenten una tasa de delincuencia más alta que los de primera generación, pues sus aspiraciones tienden a ser mayores. 4) *La Teoría del control social*. De acuerdo con esta teoría, una persona está tanto menos expuesta a caer en la delincuencia cuanto más integrada se encuentra en su entorno. En la medida en que los inmigrantes se hallan menos identificados con los valores del país de acogida, esto explica que sus tasas de delincuencia tiendan a ser en general más elevadas. 5) *La cultura delictiva del país de origen*. Determinados delincuentes extranjeros operan con un nivel de violencia mayor que el de los delincuentes autóctonos. La explicación se encuentra en el nivel de violencia delictiva en su país de origen, un tema sobre el que resultan esclarecedores los datos publicados en un reciente estudio de la OMS (*World Report On Violence and Health*). J. AVILÉS; (2003): "Inmigración y delincuencia", *Análisis Real Instituto Elcano* (ARI), de 9 de febrero. En www.elcano.org.

(45) El término "delincuente extranjero", hace referencia a personas que han hecho del delito su "modus vivendi", que residen, aunque sea temporalmente, en un país donde no son nacionales, en el que delinquen, son detenidos, condenados y en el que cumplen la condena, total o parcialmente. M. AVILÉS GÓMEZ; (2004): *Criminalidad organizada. Los movimientos terroristas*. Alicante. Ed. Club Universitario.

(46) La Unión Europea a través del documento CRIMORG 71, de 4 de noviembre de 2003, expone la fuerte relación de la inmigración ilegal con los grupos de criminalidad organizada y su gran incidencia en el territorio comunitario.

(47) Puede desencadenar actuaciones de discriminación policial como el "Racial Profiling" (Perfil Racial), que alude a la práctica policial consistente en ejercer un mayor control sobre personas o grupos integrantes de determinados colectivos en función de criterios estrictamente raciales o étnicos, de entre los cuales los inmigrantes provenientes de África y Latinoamérica o de países concretos como el caso de Rumania, constituyen un claro exponente.

(48) L. GÓMEZ ARROJO; (2005): *España connection. La implacable expansión del crimen organizado en España*. Barcelona. Ed. RBA, p. 34.

(49) Palabras de Javier Solana, Alto Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y Seguridad Común (PESC). En "Inmigración y crimen organizado. El tráfico de personas para su explotación sexual o laboral", N. SANZ MULAS; (2007) *Cuadernos de la Guardia Civil*, pp. 9-19.

(50) Para profundizar en el concepto de delincuencia organizada transnacional y en los factores de su internacionalización, vid D. SANSÓ-RUBERT PASCUAL; (2005): "La internacionalización de la delincuencia organizada: análisis del fenómeno", *UNISCI Discussion Papers*, n° 9, octubre. En <http://www.ucm.es/info/unisci>.

(51) F. ALONSO PÉREZ y M. A. NÚÑEZ PAZ (2002): "Delincuencia moderna". Nociones de Criminología. Madrid. Ed. Colex, pp. 229-249.

(52) Rumania y Bulgaria, constituyen las últimas incorporaciones a la Unión Europea. "El 26 de septiembre, en su segundo informe al respecto (COM (2006) 549) se estima que desde el informe de mayo ambos países desplegaron esfuerzos considerables para finalizar sus preparativos de adhesión a la Unión y que están suficientemente preparados para cumplir los criterios políticos, económicos y de asunción del acervo el 1 de enero de 2007. Muchos de los retos citados en el informe de mayo fueron superados: se reguló un gran número de cuestiones sectoriales y se registraron avances en los ámbitos de la reforma judicial y la lucha contra la corrupción, el blanqueo de capitales y la delincuencia organizada, pero aún deben obtenerse más resultados tangibles". *Informe General sobre la actividad de la Unión Europea 2006*, Comisión Europea, adoptado por la Comisión Europea el 26 de enero de 2007 con el número SEC (2006) 1000 final, Bruselas, Luxemburgo, 2007.

(53) B. BAGLEY; (2003): "La globalización y la delincuencia organizada"; *Foreign Affairs*, Abril-Junio.

(54) A. MONTERO GÓMEZ; (2006): Inteligencia prospectiva de seguridad; Documento de trabajo 24/2006, *Real Instituto Elcano*, octubre. En www.elcano.org

(55) En consecuencia lógica, la prevención de la delincuencia organizada transnacional en el futuro no pasa por la seguridad reactiva, sino por la preventiva. La clave reside en la comprensión adecuada de las dinámicas del fenómeno con el propósito de anticiparse proactivamente. Enric Bas, apunta que "el objeto de la prospectiva es anticipar futuribles (futuros posibles), asignándoles una probabilidad de ocurrencia estimada (subjetiva u objetivamente) y un grado de deseabilidad (acorde con los objetivos de partida). La Prospectiva trata, pues, de -a partir de información pasada y presente, así como de especulaciones acerca del futuro- 'dibujar' un mapa cognitivo que permita determinar distintas opciones y reducir el nivel de incertidumbre que acompaña a toda decisión". E. BAS; (1999): *Prospectiva*, Ariel, Barcelona.

(56) D. SANSÓ-RUBERT PASCUAL; "La internacionalización de la delincuencia organizada: análisis del fenómeno". Op. Cit.

(57) D. SANSÓ-RUBERT PASCUAL; (2006): "El papel de la información en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional". *UNISCI Discussion Papers*, núm. 12, octubre, Madrid. En www.ucm.es/info/unisci

(58) El término "comunidad de seguridad" se toma de Kart, DEUTCH (*Political Community and The North Atlantic Areas*, Princeton, 1957), quien lo emplea para hacer referencia a la sensación de compartir seguridad.

(59) Los grupos internacionales de delincuencia localizados en China, Japón, Colombia, México, Nigeria, Rusia, Italia y Estados Unidos han perdurado, pese a la acción represiva de los gobiernos fascistas en Italia y la Unión Soviética, de los sistemas comunistas chinos y del FBI en Estados Unidos. Han sobrevivido, porque frecuentemente ofrecen servicios al Estado; han corrompido, o desarrollado relaciones de complicidad con las organizaciones del Estado; o han evolucionado hacia la realización de funciones específicas dentro de la comunidad. P. PEZZINO; (1990): *Una Certa reciprocità di favori Mafia e modernizzazione violenta nella Sicilia postunitaria*. (Milano: Franco Angeli).

(60) P. REUTER; (Summer 1995): "The Decline of the American Mafia". *The Public Interest*, pp. 89-99; *White Paper on Police 1994*, Capítulo IV: Promotion of Measures against Organised Crime Groups: National Police Agency, Government of Japan, 1995: 54-61 reimpresso en *Trends in Organized Crime 1*, N° 3 (Spring 1996), pp. 49-57.

(61) D. SANSÓ-RUBERT PASCUAL; "El papel de la información en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional", Op. Cit.

(62) El Informe del Consejo de Europa sobre crimen organizado de 2004 y siguientes, señalan como tendencia apreciable en el crimen organizado, la creciente sofisticación técnica y profesionalización de sus integrantes, *Report on the Organised Crime Situation in Council of Europe Member States, 2004*.

(63) "Establishing a framework programme on 'Security and Safeguarding Liberties for the period 2007-2013', COM (2005), 124 final, 6 de abril de 2005 y CRIMORG 38, 2 de Mayo 2005.

(64) NIC 2004-13: Mapping the global future.

(65) De acuerdo con el informe "la delincuencia organizada transnacional deteriora la seguridad humana y degrada la capacidad de los Estados para garantizar la ley y el orden, al tiempo que contribuye a la perduración de los conflictos internos, a la proliferación de los armamentos y al terrorismo". UNITED NATIONS (2004): *A more secure world*, pp. 52-53.

(66) L. SHELLEY; (1997): "Erudication crime groups", *Foreign Service Journal*, Septiembre.

FRANÇOIS CARMELE DIRK

Profesor Asociado a Tiempo Parcial

EL CONCEPTO DE FRONTERA

El concepto tradicional de frontera ha estado fuertemente influenciado por la idea de una línea que se define y relaciona con límites naturales. En el caso de las fronteras políticas, esta línea se ha desplazado desde los límites naturalizados por una sucesión de tratados, negociaciones e intercambios de poderes, hasta llegar a convertirse en un concepto de "fronteras" más amplio.

Esta evolución comienza en los siglos XVIII y XIX, cuando se comienza a pensar en las fronteras políticas no como líneas físicas, sino como líneas que se definen por el poder y la capacidad de los Estados para ejercer su soberanía. En este sentido, la frontera se convierte en un concepto más amplio que incluye no solo los límites físicos, sino también los límites políticos y económicos. Este concepto más amplio de frontera se convierte en el concepto moderno de "fronteras" que se utiliza hoy en día.

La evolución del concepto de frontera se puede ver en los documentos históricos y políticos que se refieren a la "frontera" como una línea que se define por el poder y la capacidad de los Estados para ejercer su soberanía. Este concepto más amplio de frontera se convierte en el concepto moderno de "fronteras" que se utiliza hoy en día.

En cuanto a los límites, se refieren a los límites

LA FRONTERA EXTERIOR: UNA APROXIMACION AL PROBLEMA DE LA INMIGRACION ILEGAL

CANDIDO CARDIEL OJER

Teniente General de la Guardia Civil

EL CONCEPTO DE FRONTERA

El concepto tradicional de frontera ha estado vinculado, desde siempre, a un espacio físico en el que se ejerce jurisdicción con carácter soberano. En el caso de las fronteras terrestres estas se han configurado como una línea real materializada por una sucesión de hitos o mugas contruidos y numerados al efecto, o bien aprovechando un cauce fluvial o el simple concepto de la divisoria de las aguas.

Estas fronteras terrestres se han consolidado en nuestro escenario europeo, a lo largo de la historia, conforme se han afianzado los Estados modernos por medio de convenios y tratados internacionales, unidas también a la capacidad de esos Estados para vigilarlas y controlarlas; proceso este último que culmina a lo largo del siglo XIX con la aparición de Cuerpos policiales o aduaneros, como instrumento de dichos Estados centralistas, y que en el entorno mediterráneo, y en concreto en el caso español, se han conocido como *carabineros*.

La dificultad natural para definir las fronteras en los escenarios marítimos o aéreos, así como para llevar a cabo su vigilancia eficaz, ha hecho que en estos casos el concepto jurídico más extendido haya sido el de aguas territoriales (1) o espacio aéreo (2), reservando el término *fronterizo* más bien para los pasos habilitados, puertos o aeropuertos, que permiten el acceso, vía aérea o marítima, al territorio nacional. No obstante, el término frontera marítima está adquiriendo actualmente una extensión, sobre todo en el marco de la Unión Europea, que permite su empleo en paridad con el de frontera terrestre.

En cuanto a su finalidad, además de delimi-

tar el espacio de soberanía en el que se ejerce jurisdicción, las fronteras han servido tradicionalmente para fiscalizar y controlar el paso de mercancías y personas en función de la política de protección de los intereses económicos y de seguridad del Estado en cuestión.

Para lo cual los Estados han ido generando a lo largo de los tiempos un modelo de gestión de fronteras que, en términos generales, consiste en el trabajo combinado de varios cuerpos de funcionarios, uno civil dependiente de los Ministerios de Hacienda o similares, apoyado por un cuerpo uniformado, civil o militar, para la vigilancia de los recintos aduaneros (el típico Resguardo Fiscal), dónde se efectúa el despacho de mercancías y otro cuerpo uniformado, generalmente de carácter militar, para la cobertura de las costas y fronteras; además de un cuerpo de policía civil, coincidente o no con el de carácter aduanero, para el control de la entrada y salida de personas en los pasos habilitados coincidentes también con los recintos aduaneros.

Este modelo general permite un riguroso control de la entrada y salida de personas y mercancías por los pasos habilitados y deja la vigilancia del resto de las costas y fronteras encomendada a unidades policiales con capacidad limitada frente a la enorme extensión de espacios abiertos que suponen las fronteras terrestres y marítimas.

Sistema éste que ha resultado relativamente eficaz frente a la amenaza tradicional del contrabando; pero que requiere ser revisado y potenciado, sobre todo con el empleo de nuevas tecnologías, cuando hay que hacer frente a nuevas amenazas derivadas de la actividad terrorista, del narcotráfico y de la inmigración ilegal.

Y aunque todas estas actividades vulneran los controles fronterizos tanto en los pasos habilitados como en el resto de las fronteras, el fenómeno de la inmigración ilegal por vía marítima incide mucho más de lleno sobre las costas abiertas, exigiendo un esfuerzo tan importante a los cuerpos policiales encargados de su custodia, y en nuestro caso a la Guardia Civil, que justifica la reflexión que sobre este tema representa el presente artículo.

En consecuencia, y tras unas breves refle-

xiones sobre las fronteras terrestres y aéreas, entraremos a detallar el problema concreto del control de las fronteras marítimas frente a la inmigración ilegal.

Por otra parte, y con independencia de un análisis jurídico más profundo de lo que pueden significar las fronteras entre los Estados de una unión federal, en el caso europeo la expresión de frontera ha estado unida indisolublemente al concepto de frontera exterior. Sólo la culminación del proceso de constitución de la Unión Europea nos lleva a diferenciar entre fronteras interiores y exteriores, incrementando la responsabilidad de los Estados miembros titulares de fronteras exteriores, en su vigilancia y control, frente a los restantes Estados miembros, sobre todo en materia de libre circulación de personas, aspecto de tanta importancia en el tema de la inmigración ilegal que vamos a comentar (3).

LA FRONTERA TERRESTRE

Las fronteras terrestres españolas, haciendo abstracción de la frontera de Andorra y de la de Gibraltar, se reducen a las correspondientes ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. En el primer caso en una extensión de 8 kilómetros y 3 pasos habilitados, y en el segundo con 11 kilómetros y 4 pasos habilitados; si bien es cierto que ambas ciudades tienen fronteras marítimas, 20 kilómetros en Ceuta y 8 en Melilla, por las que también puede producirse entrada ilegal de personas y mercancías en su territorio.

La estadística disponible en los dos últimos años, tabla n.º 1, indica claramente lo reducido de las entradas ilegales por estas fronteras frente a otras cifras que luego comentaremos. Efectivamente 2.722 entradas en 2005 y 2.898 en 2006 no son números alarmantes; si que destaca que la mitad en 2005 y las cuatro quintas partes en 2006 corresponden a interceptaciones en el interior, destacando Ceuta muy por encima de Melilla, lo cual podría ser debido, quizás, a una mayor entrada incontrolada de ilegales por las costas ceutíes, de mayor extensión que las melillenses.

Tabla 1. Relación de inmigrantes ilegales interceptados en Ceuta y Melilla

AÑO	COMANDANCIA	INTERCEPTACIONES				
		PERIMETRO	MAR	COSTA	INTERIOR	TOTAL
2005	CEUTA	311	253	144	1.035	1.743
	MELILLA	473	64	91	351	979
	TOTAL	784	317	235	1.386	2.722
2006	CEUTA	1	31	191	2.091	2314
	MELILLA	77	6	12	439	534
	TOTAL	78	37	203	2.530	2.898

Fuente: Jefatura Fiscal y de Fronteras de la Guardia Civil.

En todo caso las cifras más interesantes son las de interceptados en el perímetro fronterizo cubierto, como es conocido, por una doble valla, que trata de impedir la entrada ilegal. Las cifras son mucho más reducidas, 78 en 2006 frente a 784 en 2005; pero su impacto mediático fue de enorme alcance en el verano y otoño de 2005 cuando los intentos de entrada ilegal se produjeron mediante asaltos masivos a las vallas con consecuencias trágicas que se pueden consultar en las hemerotecas.

Estos hechos tuvieron dos consecuencias, por una parte el recrecimiento de la doble valla y la instalación en su interior de un nuevo dispositivo, la denominada sirga tridimensional, en un afán de impedir las entradas ilegales con procedimientos no letales, y por otra parte la negociación diplomática para recabar la colaboración de Marruecos, siendo esta última la responsable de la reducción casi absoluta de intentos de asaltos a las vallas en 2006, así como de un fenómeno mucho más importante, cual es la aparición de rutas alternativas para el acceso al territorio español, sobre todo vía Canarias, que luego analizaremos.

No obstante, no conviene olvidar tampoco la frontera interior hispano-francesa como fuente de entrada ilegal de inmigrantes vía terrestre. Efectivamente, la supresión de controles fijos en las fronteras terrestre interiores de la Unión Europea ha facilitado el movimiento de personas y el acceso a nuestro territorio de inmigrantes ilegales cuya entrada al territorio de la Unión se produjo por otras fronteras exterior-

res; a pesar todo ello del sistema de controles móviles establecido tanto por España como por los restantes países miembros en las proximidades de sus fronteras interiores.

Como podemos ver en la tabla número 2 las cifras de readmisiones con Francia han sido muy importantes en los dos últimos años, 46482 en 2006 y 51420 en 2005, y representan cifras globales muy superiores a las de Ceuta y Melilla. Si bien es cierto que las cuatro quintas partes corresponden a ciudadanos de países del Este que, desde primero de enero de 2006, se han incorporado de pleno derecho a la Unión Europea por lo que las cifras del 2007 serán muy distintas (no se incorporan datos de la frontera hispano-portuguesa por no ser relevantes). En todo caso existe una cifra negra de entradas ilegales no interceptadas que es muy difícil de evaluar y que no modifica los aspectos más relevantes comentados.

LA FRONTERA AEREA

Como ya dijimos anteriormente, más que de frontera aérea hay que hablar de espacio aéreo, limitando el concepto fronterizo a los pasos habilitados de entrada y salida, que son los aeropuertos internacionales, en número de 31.

En este caso las cifras de retorno de la tabla número 3 son significativas tanto en número, 10731 en 2005 y 14815 en 2006, que ha crecido un 38 % en 2006 frente al 2005, como en

Tabla 2. Readmisiones con Francia				
NACIONALIDADES	ACUMULADO (ENERO-DICIEMBRE)			
	2006	2005	Dif	%
RUMANIA	36.799	33.195	3.604	10,86 %
BULGARIA	6.213	10.840	-4.627	-42,68 %
MARRUECOS	625	1.466	-841	-57,37 %
ARGELIA	242	459	-217	-47,28 %
FRANCIA	202	256	-54	-21,09 %
TURQUIA	137	170	-33	-19,41 %
BRASIL	110	162	-52	-32,10 %
R. POPULAR CHINA	109	291	-182	62,54 %
PAKISTAN	105	760	-655	-86,18 %
UCRANIA	103	245	-142	-57,96 %
SENEGAL	91	137	-46	-33,58 %
RUSIA	89	171	-82	-47,95 %
BOLIVIA	87	93	-6	-6,45 %
INDIA	87	366	-279	-76,23 %
NIGERIA	84	142	-58	-40,85 %
R. GUINEA	67	66	1	1,52 %
GEORGIA	66	142	-76	53,52 %
COLOMBIA	65	69	-4	-5,80 %
MALI	53	122	-69	-56,56 %
RESTO	1.148	2.268	-1.120	-49,38 %
TOTAL	46.482	51.420	-4.938	-9,60 %

Fuente: Comisaría General de Extranjería y Documentación.

el caso de las nacionalidades, entre las que destacan países hispano-americanos.

En cuanto a la cifra negra, en este caso la de inmigrantes que acceden con visado de turista y que posteriormente no abandona el territorio nacional en los tres meses de plazo, el número puede ser muy importante incluso frente a la inmigración ilegal vía marítima. Pero la dificultad de hacer una estimación objetiva, a pesar de su importancia, desaconseja incorporarla a estos comentarios.

LA FRONTERA MARITIMA

Su complejidad

El control de la frontera marítima destaca por su complejidad frente a las fronteras terrestres y aéreas. Efectivamente, si en los aeropuertos el control de entrada de personas puede ser absoluto y en las vallas de Ceuta y Melilla se consigue en una parte muy importante, mientras que en las fronteras terrestres interiores los dispositivos policiales pueden concentrarse en el control de autobuses o de trenes sobre

un número limitado de rutas internacionales, lo cierto es que en el caso de la frontera marítima los espacios a controlar son enormes para unos medios aeronavales limitados.

En el litoral peninsular, entre Huelva y Alicante, son alrededor de 1500 kilómetros los que hay que vigilar, a los que hay que añadir los 500 kilómetros de frente que representa el espacio situado al Sur de las Islas Canarias. Además, en este último escenario el espacio en el que se desarrolla la inmigración por medios marítimos supone, a modo de ejemplo, un rectángulo de 1500 kilómetros de lado por casi 600 de base.

En estas circunstancias emplear el término de *impermeabilización de fronteras*, en términos similares a como lo hacemos en el caso terrestre supone una utopía. En la frontera terrestre exterior, casos de Ceuta y Melilla, se pretende sencillamente impedir la entrada; en la costa es sencillamente imposible devolver a un inmigrante al mar so pena de convertirlo en naufrago: No se trata por tanto de *impedir la entrada sino de impedir la llegada inadvertida de inmigrantes*.

Tabla 3. Retornos

P. FRONTERIZO	ACUMULADO (ENERO-DICIEMBRE)			
	2006	2005	Dif	%
AEREOS	14.815	10.731		
BARAJAS	11.737	9.157	2.580	28,18 %
BOLIVIA	4.923	3.075	1.848	60,10 %
BRASIL	1.241	1.894	-653	-34,48 %
PARAGUAY	1.553	701	852	121,54 %
COLOMBIA	1.031	675	356	52,74 %
RUMANIA	363	212	151	71,23 %
VENEZUELA	497	770	-273	-35,45 %
PERU	327	159	168	105,66 %
SENEGAL	139	94	45	47,87 %
RESTO	1.663	1.577	86	5,45 %
PRAT	2.163	1.102	1.061	96,28 %
BOLIVIA	556	249	307	123,29 %
RUMANIA	255	27	228	844,44 %
PARAGUAY	223	82	141	171,95 %
HONDURAS	189	87	102	117,24 %
ARGENTINA	129	60	69	115,00 %
CHILE	113	75	38	50,67 %
PERU	82	15	67	446,67 %
RESTO	616	507	109	21,50 %
TENERIFE	351	34	317	932,35 %
BOLIVIA	34	1	33	3.300,00 %
ARGENTINA	21		21	
RESTO	296	33	263	796,97 %
OTROS	564	438	126	28,77 %

Fuente: Comisaría General de Extranjería y Documentación.

Pero es que, además, el control de los flujos de la inmigración ilegal por vía marítima constituye un fenómeno caracterizado también por una complejidad mayor que la meramente geográfica, en la cual confluyen dos conceptos distintos, los aspectos relacionados con el control policial de dicha inmigración, con connotaciones políticas internacionales de todo tipo, y el aspecto humanitario derivado de la necesidad de llevar a cabo operaciones técnicas de salvamento marítimo.

Ambos conceptos se apoyan en sendos bloques de legalidad, de naturaleza política el primero y de naturaleza técnica el segundo:

a) Normativa que afecta a aspectos del control policial.

- Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 10 de diciembre de 1982 (4), que contempla medidas relati-

vas a los derechos de control de los Estados miembros.

- Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Inmigrante por Tierra, Mar y Aire, de 13 de diciembre de 2000, que complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la delincuencia Organizada Transnacional, de 15 de noviembre de 2000 (5), que establece medidas de colaboración entre los Estados miembros.
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social.
- Código penal Ordinario, artículos 313 y 318 bis, que obliga a perseguir los delitos relacionados con la inmigración ilegal en el territorio nacional.
- Ley Orgánica 6/1985, de 01 de julio, del Poder Judicial, cuyo artículo 23.4 establece la jurisdicción universal española, sin incluir los delitos anteriores.

b) Normativa que afecta a aspectos humanitarios.

- Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimo (Convenio SAR), de 27 de abril de 1979, que articula el sistema internacional de salvamento marítimo (6).
- Convenio Internacional para la Seguridad de la vida humana en el mar, (Convenio SOLAS), de 1974, que establece los compromisos de los estados miembros para salvaguardar la vida humana en la mar (7).
- Recomendaciones de la Organización Marítima Internacional, de 8 de junio de 2001, que establece criterios para combatir las prácticas inseguras asociadas con el tráfico o transporte de inmigrantes por mar (8).
- Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, que crea la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima y atribuye competencias a las Capitanías Marítimas.

La confluencia en el tratamiento del fenómeno de la inmigración ilegal por vía marítima de consideraciones de carácter político y técnico plantea situaciones contradictorias en la toma de decisiones, que pone de manifiesto la complejidad antes citada. A título de ejemplo pueden plantearse los siguientes interrogantes:

- Un inmigrante que se dirige a las costas españolas en una patera, con intención de acceder a las mismas, ¿es un inmigrante ilegal o un naufrago? ¿se le puede auxiliar y rescatar en contra de su voluntad o deben seguirse los criterios objetivos de la OMI? ¿generamos efecto llamada si lo rescatamos en alta mar?, y si no lo hacemos ¿que ocurre si naufraga sin nuestro auxilio?, y si llega inadvertidamente a nuestras costas ¿fracasamos en nuestra misión?
- La ausencia de jurisdicción universal frente a estos delitos impide detener a los patrones en el mar internacional ¿genera esto efecto llamada?, y si extendemos la jurisdicción para impedirlo ¿debemos llevar los inmigrantes ante el Juez como tes-

tigos? ¿no genera esto también efecto llamada?

Interrogantes que, como se ve, no tienen respuestas fáciles y, además, no tienen carácter exhaustivo. Seguro que al avezado lector se le ocurrirán muchos más.

Un caso especial: El transporte masivo

En el caso de los buques dedicados a la inmigración ilegal masiva, los denominados vulgarmente *buques negreros* por sus connotaciones con el antiguo tráfico esclavista, les son de aplicación todos los comentarios anteriores relativos a la complejidad del problema. No obstante hay factores que les diferencian de un simple cayuco o patera.

Efectivamente, una patera en alta mar supone objetivamente una situación de riesgo de naufragio, por sus características, mucho mayor que la del barco y el rescate se hace imprescindible; el barco tiene más garantía de estabilidad, aunque lleva más personas a bordo, suele haber más información sobre su origen y trayectoria estimada, hay más margen de tiempo para la toma de decisiones, más capacidad de maniobra entre las opciones a elegir y, al final, tiene un mayor impacto mediático que también influye en dichas decisiones.

En todo caso, si que es evidente que las consideraciones políticas y técnicas a tener en cuenta son muy importantes, y que las soluciones adoptadas deben aunar la necesidad de proporcionar ayuda humanitaria por imperativo moral, la de asumir los compromisos internacionales suscritos por España (ver convenios antes citados) y la de defender los intereses generales de nuestra política nacional e internacional.

Tales soluciones pueden ser muy distintas según las circunstancias: Informar a las Autoridades de Salvamento Marítimo de un tercer país de la localización de un buque a la deriva en su jurisdicción, auxiliarlo o rescatarlo en jurisdicción española con traslado al puerto africano más próximo, lo que requiere importantes negociaciones diplomáticas, o trasladarlo a un puerto nacional; interceptarlo en el mar internacional, auxiliarlo si procede, y negarle la entrada en puerto español si esta en condiciones de navegar; o interceptarlo en

el mar territorial, llevarlo a puerto y poner a la tripulación, el barco y los inmigrantes a disposición del Juez competente por haber cometido un delito en el territorio nacional. Como puede verse ninguna de ellas, o cualquier otra que se le ocurra al lector, da solución completa al problema.

Todo ello hace conveniente que el sistema de gestión de crisis, para estos casos, tenga muy claramente definida la Autoridad política de decisión; que la misma esté apoyada desde el principio por un grupo de expertos con interlocución directa con sus respectivos departamentos ministeriales, que permita la adopción rápida de decisiones conjuntas, y que la coordinación operativa sobre el terreno este bien organizada.

La estadística

En las tablas número 4 y 5 se recogen los datos de las embarcaciones y de los inmigrantes interceptados en los últimos años, destacando el enorme incremento experimentado en las llegadas a las Islas Canarias durante el año 2006, atribuible en parte, como ya se dijo anteriormente, al hecho de constituir una alternativa frente a la drástica reducción experimentada en las zonas de Ceuta y Melilla.

Las llegadas a Canarias en 2006, 31836 inmigrantes, son realmente importantes; pero adquieren una mayor relevancia si las comparamos con las cifras antes comentadas. Los datos de Ceuta y Melilla son prácticamente irrelevantes, y los retornos por vía aérea o las readmisiones en la frontera francesa corresponden a inmigrantes que no se quedan en el

territorio nacional; sin embargo los llegados a Canarias, sobre todo en el caso de los subsaharianos, son de difícil repatriación y en una parte importante continúan en el territorio nacional; desde este punto de vista estas cifras debieran contrastarse realmente con las cifras negras desconocidas de quienes entran por las fronteras interiores o por las fronteras aéreas en su calidad de turistas, permaneciendo posteriormente en situación de estancia ilegal.

Vistas así las cosas es evidente que el problema que supone el control de la frontera marítima en las Islas Canarias justifica que lo comentemos más directamente.

LAS ISLAS CANARIAS

El escenario africano

Si repasamos las nacionalidades de los inmigrantes irregulares llegados a las Islas Canarias durante el año 2006 (tabla número 6) sorprende la diversidad de las mismas, destacando en primer lugar el grupo de países subsaharianos, en segundo termino los magrebíes y en tercer lugar el resto de países africanos y, esto es importante, de la península indostánica.

Conviene, para conocer el problema que España afronta en Canarias, comentar la situación de estos grupos de países y las rutas que utilizan para llegar hasta nosotros.

Zona del Magreb:

Tradicionalmente se conoce como Magreb ala región del norte de África conformada por

Tabla 4. Evolución total de embarcaciones interceptadas

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ESTRECHO	400	628	783	377	361	444	348	449	
CANARIAS	75	179	277	643	580	294	219	599	
TOTAL	475	807	1.060	1.020	941	738	567	1.048	

Fuente: Dirección General de Inmigración.

Tabla 5. Evolución total de inmigrantes irregulares interceptados

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ESTRECHO	2.694	12.785	14.405	6.795	9.788	7.249	7.066	7.389	
CANARIAS	875	2.410	4.112	9.875	9.388	8.426	4.715	31.836	
TOTAL	3.569	15.195	18.517	16.670	19.176	15.675	11.781	39.225	

Fuente: Dirección General de Inmigración.

Tabla 6. Inmigrantes interceptados por nacionalidad y provincia (Canarias) durante el año 2006

NACIONALIDAD	Fuerteventura	Gomera	Hierro	Lanzarote	L. Palmas	Tenerife	Total
ANGOLA				3	7	4	14
ARGELIA	1	7		1	2		11
BENIN	2				3		5
BURKINA FASO	47	1	3	1	11	17	80
BURUNDI						1	1
CABO VERDE			1		3	3	7
CAMERUN	4		2	1	2	1	10
CHAD			1		2	3	6
CONGO	8		2	1	9	5	25
COSTA MAFIL	286	199	35	16	325	698	1.559
DESCONOCIDO	46			6	782	503	1.337
ERITREA					1		1
ETIOPIA	1			1	3	6	11
GABON			27		12	47	86
GAMBIA	588	238	242	31	685	1.784	3.568
GHANA	13	21	8		86	58	186
GUINEA BISSAU	89	108	44	4	263	612	1.120
G. ECUATORIAL		38	98	1		221	358
INDIA						23	23
KACHEMIRA							0
KENIA					1		1
LIBANO							0
LIBERIA	22	2	2	2	28	19	75
LIBIA	1						1
MALAWI	2				13		15
MALI	559	97	130	40	1.112	1.401	3.339
MARRUECOS	204	195		793	584	20	1.796
MAURITANIA	6		8	9	93	139	255
NIGER	77	1	3		4	15	100
NIGERIA	43	3		2	5	17	70
O. SUBSAHARIANO	1	182			46	373	602
PAKISTAN						123	123
R.CENTROAFRICANA						1	1
R. GUINEA	264	48	6	10	123	306	757
RUANDA	2				2	1	5
SENEGAL		2.275	1.252	98	1.148	11.351	16.124
SIERRA LEONA	39	1	11		17	22	90
SOMALIA	1			1	5	3	10
SRI LANKA						11	11
SUDAFRICA			1		2	3	6
SUDAN	21		1	1	3	4	30
TANZANIA	1						1
TOGO	8				1	2	11
TUNEZ							0
UGANDA	2						2
ZIMBABWE	1						1
TOTAL	2.340	3.416	1.877	1.022	5.383	17.798	31.836

Fuente: Dirección General de Inmigración.

los países de Marruecos, Túnez y Argelia. No obstante se suelen incluir en dicha región El Sáhara Occidental, Mauritania y Libia.

Desde 1989, los países constitutivos del Gran Magreb (constituido por los países del Magreb y otros más orientales, ribereños del

mediterráneo) establecieron un acuerdo de integración comercial denominado UNION DEL MAGREB ARABE.

Estos países, ribereños del Mediterráneo son, además de origen de inmigración, puntos de paso obligado de flujos migratorios hacia

Europa, lo que les confiere una especial relación con los países comunitarios. Esta relación es mas intensa con aquellos Estados europeos que fueron metrópolis en pasadas épocas, antes de la etapa descolonizadora vivida en los años sesenta y posteriores.

Los lazos culturales, económicos y sociales hacen que la inmigración por estos países se dirija a puntos concretos de Europa. En el caso de Canarias las rutas utilizadas son el salto directo con pateras desde las costas de Dahla a Tarfaya.

África Subsahariana:

Este término se viene utilizando para describir a los países africanos situados al sur del desierto del Sáhara. Esta expresión viene a definir los mismos países que con anterioridad conformaban el espacio conocido como África negra, zona de terreno que no fue colonizada por los europeos.

Está considerada como la zona más pobre del planeta; tras la descolonización tiene grandes problemas estructurales, conflictos étnicos e inestabilidad política que dificultan seriamente su desarrollo político y social como medio de alcanzar el bienestar económico.

Estos países son fundamentalmente los del África occidental, próximos al Golfo de Guinea y sus proximidades, sin descartar la zona de África Central y Austral.

Los países ribereños del Atlántico son los que aportan un mayor número de candidatos a la inmigración constituyendo además puntos de partida de las embarcaciones que tratan de alcanzar Europa.

En torno a Senegal se conforman dos uniones, económica y monetaria, constituidas por diferentes países de habla francesa. Son las antiguas colonias de Francia, con la que mantienen acuerdos preferenciales desde el punto de vista económico y particularmente monetario, teniendo establecidos cambios fijos de sus monedas respecto al euro. Estas organizaciones son la LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA DEL AFRICA DEL OESTE y LA UNIÓN AFRICANA.

La importancia de estos acuerdos radica fundamentalmente en la permeabilidad de las distintas fronteras existentes entre estos países, habiendo quedado reducidos los trámites

administrativos a meros formalismos, pues con los documentos de identificación nacionales se pueden realizar pasos transfronterizos.

Esta facilidad para la circulación de personas y mercancías es un inconveniente para el control migratorio, teniendo en cuenta que en los países ribereños del atlántico se producen concentraciones de nacionales de otros países a la espera de embarcar rumbo a las Islas Canarias, destino europeo más próximo; lo que hacen muchos cayucos desde las costas de Mauritania, Senegal e incluso Guinea-Conakry.

Península Indostánica:

La importancia de esta área, a efectos del estudio del fenómeno de las migraciones, es la presencia cada vez más importante de ciudadanos de países de la misma en Europa. Pakistán, Sri Lanka, Bangladesh, India y Birmania. Son países con un alto índice de natalidad y situación económica y social difícil.

Por su relación con los Estados europeos de los que fueron colonias, los ciudadanos de aquellos países buscan en Europa una vida mejor existiendo cada vez con mas frecuencia e intensidad flujos que, vía África, pretenden llegar a Europa y preferentemente al Reino Unido, con el que mantienen como se ha dicho lazos culturales e históricos.

Las rutas que siguen estos contingentes son aéreas hasta alcanzar la costa atlántica africana. Generalmente las rutas pasan por Arabia Saudita, Katar o Emiratos Árabes. Desde la península arábiga saltan a países del cuerno de África que mantiene vuelos directos con otros países del África occidental.

La importancia de estos flujos migratorios radica en las dificultades que entraña llevar a cabo repatriaciones y la utilización de medios de transporte de gran tamaño y capacidad. Es el caso de los barcos negreros que contratan en puertos a lo largo de la costa occidental africana.

Resulta especialmente significativo que se trata de personas con un poder adquisitivo mayor que el resto de candidatos a la inmigración de los países subsaharianos, lo que les permite elegir el momento de la salida y asegurar la llegada en condiciones de seguridad mejores.

El Centro de Coordinación Regional de Canarias

Para hacer frente a la llegada masiva de inmigrantes durante la primavera y verano del 2006 a las Islas Canarias, se movilizaron por las Autoridades competentes los recursos disponibles tanto de la Administración General del Estado (Fuerzas de Seguridad del Estado, Fuerzas Armadas, Salvamento Marítimo) como de la Comunidad Autónoma de Canarias (Dirección General de Emergencias y Seguridad, Servicio Canario de Salud, Grupo de Intervención de Emergencias) y de diversas ONG, principalmente la Cruz Roja.

La diversidad de Instituciones participantes obligó al Consejo de Ministros a dictar su Acuerdo de 06 de octubre de 2006 por el que creó una Autoridad de Coordinación, ejercida por un Oficial General de la Guardia Civil dependiente del Director General de la Policía y de la Guardia Civil con el objeto de llevar a cabo *la centralización de la coordinación y el seguimiento de todas las actuaciones relacionadas con la inmigración ilegal en Canarias... para la utilización eficaz de todos los recursos humanos y materiales disponibles... optimizando los resultados de todas las actuaciones en curso.*

A dicha Autoridad de Coordinación el Acuerdo le atribuyó amplias competencias en materia de coordinación operativa, excluyendo expresamente la actuación administrativa referida a la identificación y repatriación de los inmigrantes, correspondiente al Cuerpo Nacional de Policía.

Como órgano de trabajo se creó el Centro de Coordinación Regional de Canarias (CCRC) que, dotado de la correspondiente infraestructura tecnológica, esta en condiciones de actuar como Centro de situación y seguimiento, en tiempo real, de todas las operaciones.

Inicialmente el Centro se instaló en instalaciones cedidas por la Armada, en el Cuartel General del Mando Naval de Canarias, aunque esta previsto que, a medio plazo, se traslade a instalaciones de nueva construcción en la Comandancia de la Guardia Civil de Las Palmas.

El CCRC está constituido por personal de la Guardia Civil para atender funciones de "staff",

operadores de CECOM, auxiliares de PLM, intérpretes y conductores; los dos últimos grupos para atender las necesidades derivadas de la presencia en el Centro, con carácter estable, de Oficiales de Enlaces de los países africanos con los que se han establecidos acuerdos de colaboración, Mauritania y Senegal, y de los países europeos que participan en las operaciones organizadas por la Agencia Europea FRONTEX.

Además, se hallan acreditados ante el Centro Oficiales de Enlaces de todas las Instituciones nacionales que participan en operaciones coordinadas desde el mismo, Ejército de Tierra, Armada, Ejército Aire, CNI, Cuerpo Nacional de Policía, Salvamento Marítimo, Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera, Dirección de Emergencias y Seguridad del Gobierno de Canarias y Cruz Roja.

Desde el Centro se coordinan todas las operaciones implicadas en el control de la inmigración ilegal por vía marítima hacia Canarias, desde las costas africanas hasta su entrega en las costas canarias al Cuerpo Nacional de Policía; todo ello sin perjuicio del respeto a la línea de mando propia de las FAS y de FCSE y a las relaciones orgánicas y funcionales previstas legalmente para las Instituciones y organismos afectados.

Dicha coordinación quedó plasmada en un Protocolo firmado por los representantes de tales Instituciones con fecha 11 de diciembre de 2006.

Las Operaciones

Las operaciones objeto de coordinación tienen como finalidad, en su conjunto, impedir, o por lo menos frenar, y en último extremo disuadir, la llegada de inmigrantes irregulares a las costas canarias. Es evidente que la finalidad de disuadir se basa en la credibilidad del sistema, en la que las operaciones son la primera parte mientras que la segunda parte lo constituye el régimen de extranjería que debe garantizar las repatriaciones de los irregulares a sus países de origen; sin una eficaz segunda parte el conjunto se resiente.

Esencialmente se trata de operaciones aeromarítimas mediante el despliegue de medios de detección, helicópteros y aviones de ala fija

en misiones de patrulla de reconocimiento marítima, y de medios de interceptación, tanto de España como de los países ribereños o de los europeos participantes en tales operaciones.

En términos estrictamente operativos el esfuerzo principal debe de llevarse a cabo en las costas africanas, pues es allí donde realmente se puede impedir o frenar la salida. Desde el verano del 2006 se han establecidos acuerdos bilaterales de España con Senegal y Mauritania que permiten desarrollar operaciones aeromarítimas con medios españoles exclusivamente, en el caso de Mauritania, y con medios españoles y europeos en el caso de Senegal. Hasta el momento actual se ha venido desarrollando una operación bilateral en Mauritania, la operación Cabo Blanco, y una operación bilateral, Cabo Goree, y dos europeas, Hera II y Hera III, en Senegal. Habiéndose suscrito recientemente otro acuerdo de colaboración bilateral con Cabo Verde, que ya participó en la operación Hera II.

Por su parte, en la zona contigua y en el mar internacional próximo a la misma, la Armada y el Ejército del Aire están llevando a cabo una operación conjunta, la Noble Centinela, cuya finalidad es garantizar la detección avanzada de las embarcaciones que intentan acceder con inmigrantes irregulares, controlando su progresión para transferir la responsabilidad de su interceptación a las unidades del Servicio Marítimo de la Guardia Civil, ya en el mar territorial.

En esta última zona la responsabilidad de dicho Servicio Marítimo consiste en evitar la llegada inadvertida de inmigrantes, tratando de garantizar su interceptación y puesta a disposición del Cuerpo Nacional de Policía, en aplicación de la vigente Ley de Extranjería.

En ambos tipos de operaciones se cuenta con la colaboración de Salvamento Marítimo en todo lo relacionado con la localización, ayuda y asistencia de las embarcaciones de inmigrantes y del rescate de sus ocupantes.

La última fase de las operaciones tiene como finalidad auxiliar en tierra a los recién llegados con todo tipo de apoyos humanitarios, sanitarios, alimenticios, etc., a cargo, fundamentalmente, de la Cruz Roja y del Servicio de Urgencia Canario, movilizados desde el CCRC a través del CECOES de la Dirección General

de Emergencias y Seguridad. Además del apoyo que, finalmente, presta el Ejército de Tierra al Cuerpo Nacional de Policía para ampliar la capacidad de los Centros Internamiento de Inmigrantes, según las necesidades del momento, en relación con el material de acampada (Operación alfa-india).

Al objeto de comparar los resultados de las operaciones en las costas africanas y en las costas canarias se incluye la tabla número 7 en la que se aprecia la importante reducción experimentada en el diferencial existente entre las llegadas a Canarias y las interceptaciones africanas, hasta el extremo de que en los meses de febrero y marzo la tendencia se ha invertido y los interceptados en las costas africanas han superado ampliamente a los llegados a las costas canarias.

El empleo de nuevas tecnologías

Como ya hemos dicho, las operaciones aeromarítimas constan de medios de detección y de interceptación; estando constituidos los primeros de ellos por helicópteros y aviones de ala fija con escasa capacidad de adquisición de objetivos.

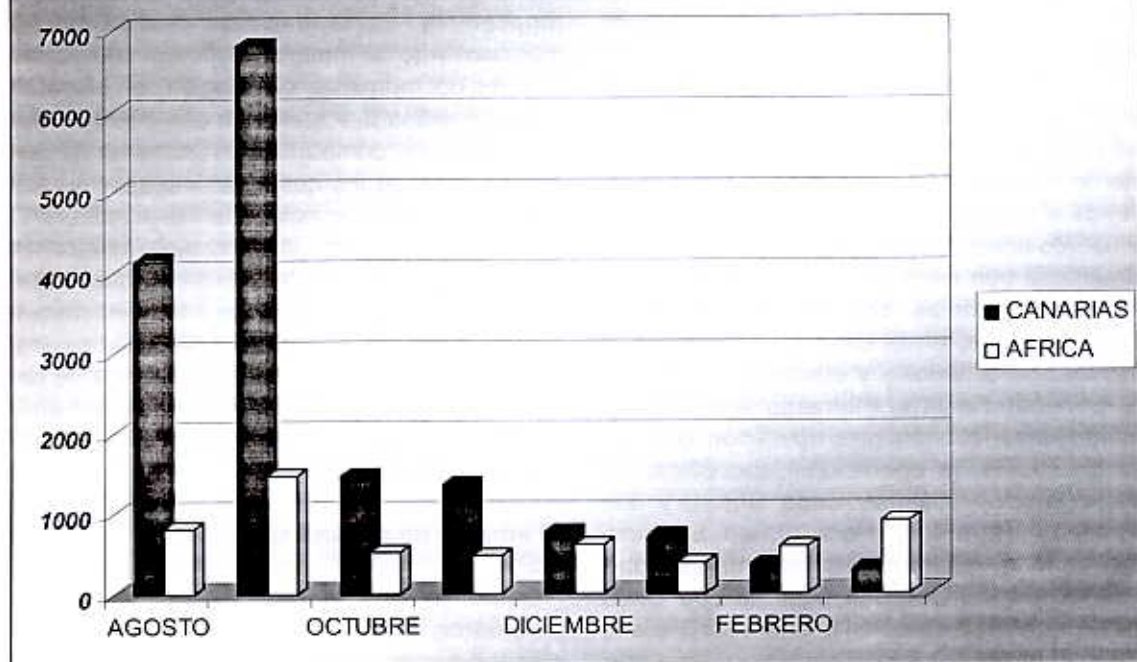
Efectivamente, los helicópteros tienen un corto radio de acción, que sólo les hace aptos para confirmar objetivos preadquiridos, y los aviones están actualmente dotados de sensores diseñados para otro tipo de objetivos, como pueden ser buques de superficie o submarinos, pero no para pateras o cayucos.

Se hace necesario por tanto adquirir nuevas capacidades de detección avanzada mediante el empleo de modernas tecnologías que pasan, en primer lugar, por concebir diseñar y adquirir sensores específicos y, en segundo término, en instalarlos en aviones tripulados o no tripulados de los ya existentes o de nueva adquisición.

En el caso de los aviones no tripulados (UAVs) su adquisición y empleo queda subordinado a que se resuelvan satisfactoriamente, a corto o medio plazo, los correspondientes permisos de vuelos, sin olvidar las servidumbres logísticas necesarias para operar tales medios.

Bien es cierto que un buen sistema de detección avanzada, lo que significa 200 o 300 millas náuticas, debe estar apoyado por

Tabla 7. Evolución Inmigrantes Interceptados



Fuente: Centro de Coordinación Regional de Canarias.

medios de interceptación de largo alcance, es decir, de adecuados patrulleros de altura. Tal requisito es imprescindible en la costa africana donde las embarcaciones ilegales se alejan rápidamente de las zonas de acción establecidas; sin embargo, en la zona canaria el problema no es tan importante ya que, en este caso, las embarcaciones ilegales no se alejan sino que se aproximan, por lo que cualquier patrullero puede apostarse sobre un rumbo de interceptación adecuado esperando la llegada de la embarcación detectada a más distancia.

En cuanto a los medios de detección costeros, el conjunto se basa fundamentalmente en el Sistema Integral de Vigilancia Exterior (SIVE), de la Guardia Civil, y en sus Patrullas Fiscales Territoriales (PAFITES), que establecen verdaderos puestos de observación, vigilancia y reacción a lo largo de la costa.

Pues bien, el SIVE debe completar su despliegue en el archipiélago canario conforme a los planes previstos, constituyendo su sistema radárico y optrónico, de unas 10 a 15 millas de alcance, el último sistema técnico de detección antes de la llegada a costa de las embarcacio-

nes. Pero su alcance debe ser ampliado en la medida de lo posible para evitar la llegada inadvertida de tales embarcaciones: El empleo de los medios antes citados, y en concreto de los UAVs, constituiría de hecho un SIVE de segunda generación.

Por último cabe contemplar la posibilidad de medios satelitales de observación; pero las extensas zonas a vigilar y las características técnicas de las imágenes adquiridas actualmente y a nuestra disposición, hacen que estos medios, más que elementos de detección, constituyan medios de inteligencia de imágenes (IMINT).

El drama humano

En todo caso no debemos olvidar que detrás del fenómeno que estamos comentando, la inmigración clandestina por vía marítima, hay un verdadero drama humano. Quizás estamos ante una migración histórica que, como todas, obedece a desequilibrios sociales, económicos, demográficos, políticos, en los países de origen, que llevan al migrante a afrontar una

aventura incierta que, en el caso de los océanos, es también muy peligrosa.

En los primeros meses de este año distintos medios de comunicación han llevado a cabo estimaciones sobre el número de inmigrantes irregulares fallecidos con destino a las Islas Canarias, alcanzando cifras de 6000 o superiores para el año 2006.

El Centro de Coordinación Regional de Canarias ha efectuado sus propias estimaciones en base a fallecidos confirmados, (cadáveres rescatados o muertos en centros hospitalarios de acogida), y a episodios de naufragios conocidos con ahogados o desaparecidos estimados según la información obtenida.

Esta estimación ha supuesto para el año 2006 un total de 983 fallecidos o desaparecidos, 24 confirmados y 959 estimados. Cifras menores que las anteriores y que, frente a los 31000 llegados a Canarias en el mismo periodo y a los 3000 interceptados en las costas africanas, significa que uno de cada treinta y cinco inmigrantes que inicia esta aventura parece en el intento, lo cual sigue constituyendo un verdadero drama.

LA POSICION DE LA UNION EUROPEA

Hacia un nuevo modelo de gestión de las fronteras marítimas.

La preocupación de la Unión Europea por la gestión de las fronteras exteriores en relación con el control de la inmigración ilegal procede de hace varios años. Ya el Consejo Europeo de Tampere, de octubre de 1999, subrayó la necesidad de un enfoque equilibrado en materia de inmigración que, además de reforzar los sistemas de control de las fronteras, promueva la adopción de políticas de desarrollo y garantía de los derechos humanos en los países terceros, y destacó la necesidad de que se gestionen de forma más eficaz los flujos migratorios.

El Consejo Europeo de Laeken, de diciembre de 2001, sentó las bases para el Plan global para la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos en la Unión Europea, considerando la gestión de las fronteras exteriores como una actividad común de

la Unión y como el principal instrumento para prevenir tales tráfico.

Como consecuencia de lo anterior el Consejo JAI de 13 de junio de 2002 aprobó el Plan para la gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, en el que se especifica claramente que las fronteras exteriores de Europa constituyen un sistema de protección del espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión, y se fomenta la realización de operaciones conjuntas de los Estados miembros mediante la creación de una red de centros de coordinación.

Aproximándonos ya más al tema de las fronteras marítimas, hay que recordar que en septiembre de 2003, y como consecuencia de lo anterior la Comisión presentó el estudio de viabilidad sobre el control de las fronteras marítimas de la Unión Europea, realizado por CIVIPOL, en base al cual el Consejo Europeo de octubre de 2003 invitó al Consejo JAI a realizar un programa de trabajo sobre actividades de gestión de fronteras marítimas de la Unión.

Este programa reconoce que la utilización de embarcaciones de fortuna (lanchas neumáticas o embarcaciones de reducidas dimensiones o en estado ruinoso) crea especial inquietud en la opinión pública, dado que a menudo se producen naufragios que ocasionan pérdidas de numerosas vidas humanas; a la vez que reconoce la legitimidad de los Estados para llevar a cabo acciones de control sobre tales embarcaciones conforme al derecho internacional del mar y la necesidad de cumplir con los Convenios relacionados con el salvamento marítimo (ver notas 4, 5, 6, 7 y 8).

A su vez, además de las medidas de control en los puertos, basadas en el Manual común de fronteras, incluye ya medidas operativas para el control de las costas, como las patrullas marítimas conjuntas entre fuerzas navales de los Estados miembros y las de países terceros afectados por flujos de emigración ilícita, para llevar a cabo operaciones de interceptación y de prohibición, la gestión de los inmigrantes descubiertos a bordo de embarcaciones, la preparación de centros de acogidas de los inmigrantes interceptados para proceder a su identificación y repatriación, poniendo especial énfasis en el intercambio de información en materia de lucha contra las organizaciones delictivas, en la celebración de acuer-

dos de readmisión con los países de origen o de tránsito y en la constitución de centros de coordinación para la gestión de las fronteras marítimas.

Más tarde, el Consejo Europeo de octubre de 2005, en su Enfoque Global en materia de inmigración, incluye la necesidad de aumentar la colaboración práctica entre los Estados miembros, debiendo elaborar la Comisión un informe sobre el estado de la cuestión para presentarlo en el Consejo Europeo de 2006.

En relación con este tema España llevó a cabo una acción de coordinación, a nivel de Ministros de Asuntos Exteriores y de Interior del área mediterránea, para presentar en la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno, en Lãthi, de 20 de octubre, una serie de propuestas con el objeto de incorporarlas al informe antes citado.

Tales propuestas, calificadas como Elementos para un Modelo Europeo de Gestión de la Inmigración Ilegal en las Fronteras Marítimas, hace especial hincapié en las características peculiares de las fronteras marítimas, algunas de ellas comentadas en apartados anteriores, como es la complejidad de la zona a vigilar, la necesidad de desplegar medios muy costosos, las servidumbres que en materia de salvamento marítimo imponen los Convenios Internacionales y la diferente interpretación que de los mismo (SAR, SOLAS, etc.) hacen algunos de los Estados partes, y en especial los países ribereños de origen, la necesidad de asistencia médica y psicológica inmediata a los inmigrantes interceptados y la dificultad que entraña su identificación y retorno.

En cuanto a los procedimientos operativos, y basado en la propia experiencia española, se incluyen métodos y sistemas de patrullaje en áreas lo más cercanas posibles a las zonas de salida de las embarcaciones para prevenir la misma mediante acuerdos con los países ribereños, la elaboración de un protocolo europeo de activación, mando y actuación en el marco de un patrullaje europeo conjunto, de un catálogo de recursos humanos y materiales que los Estados miembros podrían poner a disposición de FRONTEX y de un estudio sobre las posibilidades y modalidades de empleo conjunto de los medios civiles y militares disponibles, así como el posible empleo de adecuados sistemas de vigilancia electrónica para

garantizar una eficaz detección avanzada de las embarcaciones.

Pero lo más importante de esta propuesta, a los efectos que nos ocupa, es que, por primera vez, enfrenta claramente la disyuntiva entre control policial u operación de salvamento que subyace detrás de este fenómeno, estableciendo claramente que el principal objetivo del mismo, además de la obligación internacionalmente asumida de prevenir la pérdida de vidas en el mar, **debe ser impedir la entrada no autorizada de inmigrantes ilegales en territorio europeo**, para lo cual añade que **sería necesario hacer evolucionar el derecho marítimo internacional regional para alcanzar el objetivo de colaboración entre países ribereños para controlar la inmigración ilegal por vía marítima, junto con la mayor cooperación en materia SAR**. Expresiones estas de directa aplicación a la crisis experimentada en el escenario canario, en febrero último, en relación con el buque *Marine I*, de todos conocida.

Hasta el momento esta propuesta no ha sido formalmente incorporada a ninguna resolución de los órganos decisorios de la Unión Europea, aunque estimamos que constituye una buena guía de actuaciones futuras para la Comisión y para la propia Agencia FRONTEX.

Por último, el Parlamento Europeo, en su propuesta de resolución sobre las islas y las limitaciones naturales y económicas en el marco de la política regional, de marzo del presente año, reconoce los resultados positivos de la aplicación, por primera vez, de los recursos europeos para el control fronterizo y acoge favorablemente la propuesta de la Comisión para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras, con el objetivo de proporcionar asistencia técnica y operativa al Estado miembro que la solicite; pidiendo a la Comisión y a la Agencia FRONTEX que tomen rápidamente medidas de apoyo para las islas con el fin de atenuar la presión inmediata que supone hacer frente al problema de la inmigración irregular, garantizando al mismo tiempo el debido respeto de los derechos humanos. Deseos de directa aplicación a las circunstancias vividas en las islas Canarias.

Y tampoco hay que olvidar que, muy recientemente, en la Declaración de Berlín, de 25 de marzo de 2007, los 27 Estados miembros han

incluido, como objetivo común de la Unión, la lucha contra la inmigración ilegal; lo que supone, evidentemente, el espaldarazo definitivo a la importancia política que la UE concede a este problema.

La Agencia Europea de Fronteras Exteriores: FRONTEX

Ya hemos visto que la preocupación de la Unión Europea por la gestión de sus fronteras exteriores ha ido continuamente unida a la creación de órganos o centros de coordinación. El final de dicho proceso lo ha constituido la creación de FRONTEX; aunque antes de hablar de ella conviene repasar los hitos más importantes que han conducido a la misma.

La incorporación del Acervo Schengen a la Unión Europea, a través del Tratado de Ámsterdam, hizo necesario una reorganización de los grupos de trabajo existentes dando lugar, entre otros, al Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo (SCIFA), llamado a desarrollar una importante labor en este terreno.

El Consejo Europeo de Junio de 2002, recogiendo los principales puntos del Plan para la gestión de las fronteras exteriores, que ya hemos comentado, solicitaba que se estableciese sin demora el órgano común de expertos sobre fronteras exteriores, compuesto por los Jefes de los servicios de control de fronteras de los Estados miembros, encargado de coordinar el desarrollo del Plan. Por su parte el Consejo Europeo de junio de 2003 invitaba a la Comisión a la posible creación de una estructura operativa comunitaria para mejorar la cooperación en la gestión de las fronteras exteriores.

Como resultado de todo ello, el Consejo JAI de junio de 2003 acordó establecer la Unidad Común, para coordinar las medidas recogidas en el Plan y, en particular, los Centros ad-hoc que se crearían a continuación. Sus funciones ya han sido asumidas por FRONTEX.

Y en cuanto a centros específicos cabe destacar el Centro de Análisis de Riesgos (RAC), acordado por SCIFA el 28 de enero de 2003, funciones también asumidas por FRONTEX; el Centro de Formación de Guardias de Fronteras (ACT), acordado en septiembre de 2003, cuyas funciones también debieran ser

asumidas por FRONTEX; y los Centros de Fronteras Terrestres (CLB) de julio de 2002, de Fronteras Marítimas, de octubre de 2003, el del Este del Mar Mediterráneo (ESBC) y el del Oeste (WSBC), y el de Fronteras Aéreas (ABC), de diciembre de 2003, cuya continuidad o no deberá ser decidida por el Consejo de Administración de FRONTEX.

Y llegamos así a la Agencia Europea para la gestión de la cooperación de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, FRONTEX, creada en mayo de 2005 como organismo de la Comunidad, dotado de personalidad jurídica propia, con sede en Varsovia.

El objetivo de la misma es facilitar y hacer más eficaz la aplicación de las disposiciones comunitarias existentes y futuras en materia de gestión de las fronteras exteriores, contribuyendo a la eficacia, calidad y uniformidad del control de las personas y de la vigilancia de las fronteras exteriores de los Estados miembros, entendiendo como tales las fronteras marítimas y terrestres y los aeropuertos y puertos marítimos a los que se les aplican las disposiciones del Derecho comunitario relativas al cruce de personas por las fronteras exteriores.

Sus funciones concretas consisten en coordinar la cooperación operativa en materia de gestión de fronteras exteriores, asistencia en la formación de los agentes de fronteras y establecer normas comunes para ello, realizar análisis integrados de riesgo, seguir de cerca la evolución de la investigación en materia de control y vigilancia de las fronteras exteriores, proporcionar asistencia operativa y técnica reforzada a los Estados miembros enfrentados a una situación que así lo exija y facilitar a los mismos el apoyo necesario para la organización de operaciones de retorno conjuntas.

La Agencia coopera con EUROPOL, con organizaciones internacionales y con terceros países, y facilita igualmente la cooperación operativa entre los Estados miembros y tales terceros países en el marco de la política de relaciones exteriores de la Unión Europea.

Dispone de un Consejo de Administración formado por un representante de cada Estado miembro y un suplente, así como dos representantes de la Comisión. Entre ellos eligen a un presidente y a un vicepresidente.

El Consejo designa al Director Ejecutivo y al Director Ejecutivo Adjunto, que cuentan con una Secretaría y con Áreas específicas de operaciones, análisis de riesgo, enseñanza y administración. Para lo que disponen de un número suficiente de funcionarios, expertos nacionales destacados por sus países y agentes contratados por la propia Agencia.

La puesta en marcha de FRONTEX resume todo lo hecho en esta materia hasta la fecha. La homogenización de procedimientos operativos, de las enseñanzas y los sistemas técnicos, será su principal labor en los próximos años. Una vez conseguido lo anterior quizás se avance en otros sentidos; una futura guardia de fronteras europea, como ya recogía el Plan para la gestión de las fronteras exteriores, podría estar constituida por equipos conjuntos de expertos nacionales que puedan, en momentos precisos, apoyar la labor de las fuerzas de fronteras nacionales y realizar inspecciones en sus puntos fronterizos para comprobar que los procedimientos acordados se realizan adecuadamente.

Mientras tanto, las operaciones aeromárítimas conjuntas son las más interesantes para nosotros. Las propuestas presentadas por los países interesados son aprobadas en función de los presupuestos disponibles; a continuación se invita a los países miembros a participar en las mismas con los medios aeronavales o de otro tipo que decidan aportar, y se lleva a cabo el planeamiento operativo determinando el país líder, normalmente el que hizo la propuesta, que llevará a cabo la coordinación. En cuanto a los procedimientos operativos los mismos se sujetan al derecho internacional del mar, cuando se actúa en el mar internacional, y al derecho nacional de los países en cuyas aguas territoriales se opera.

NUEVAS POSIBILIDADES DE COLABORACION

En los últimos meses la Comisión Europea ha activado un grupo de trabajo con expertos de los países miembros al objeto de estudiar nuevas formas de actuación en materia de colaboración de la Unión Europea con los países afectados. Entre los puntos sujetos a análisis podemos destacar los siguientes:

- En el plano operativo:
 - Negociar con países africanos ribereños la firma de acuerdos de colaboración que faciliten la existencia de dispositivos de control en su propio espacio, en forma similar a lo acordado por España con Mauritania, Senegal y Cabo Verde.
 - En consecuencia, establecer expresamente la posibilidad de que las operaciones FRONTEX se desarrollen no sólo en las fronteras exteriores de la Unión Europea, sino también en las de países terceros.
 - Avanzar hacia operaciones FRONTEX que tengan una vocación y un carácter permanente y continuo.

- En el plano diplomático:
 - Establecer acuerdos regionales, en el marco del Enfoque Global aprobado por la Unión Europea, con los países terceros con los que no se hayan establecido, o no se hayan alcanzado de forma completa y satisfactoria, acuerdos bilaterales con los estados miembros concernidos.
 - Lograr que los países terceros que no lo hayan hecho suscriban los Convenios Internacionales pertinentes en materia de Derecho del Mar; proporcionando asistencia técnica y financiera para que tales países puedan disponer de las capacidades y de los medios precisos en materia de salvamento marítimo para asumir sus propias responsabilidades.
 - Proporcionar asistencia técnica y financiera a tales países para el desarrollo y mejora de sus sistemas de asilo y para que puedan proceder a las repatriaciones de los inmigrantes irregulares a sus lugares de origen, o para atender o mantener a las personas rescatadas hasta su devolución.

- En el plano normativo:
 - Promover la modificación del Derecho Internacional del Mar en los siguientes campos:

- En relación con los barcos dedicados a la inmigración ilegal, ampliar la Convención de Jamaica incluyendo en el derecho de visita este tipo de actividades y sometiéndolos al mismo tratamiento de los buques dedicados al tráfico de esclavos; así como modificar el Protocolo de Palermo haciendo del derecho de registro una obligación de los estados partes y no solo una posibilidad como la actualmente contemplada.
- En relación con las tripulaciones de tales barcos, promover la modificación del Derecho Penal de los estados miembros extendiendo su jurisdicción universal a este tipo de delitos.
- En relación con los inmigrantes ilegales por vía marítima promover una modificación de su estatus jurídico, considerándolos refugiados en tránsito, que regule las obligaciones del estado del pabellón que abandera el barco dedicado a este tráfico ilegal, y el del estado del lugar de salida, para acoger a tales inmigrantes desde el puerto seguro más cercano donde han sido desembarcados; así como el establecimiento en tales puertos de tránsito de centros de acogida gestionados por la OIM y ACNUR con estatus humanitario al margen del régimen de extranjería del lugar de acogida.

LOS CENTROS DE VIGILANCIA DE FRONTERAS MARÍTIMAS: UNA INICIATIVA DE LA GUARDIA CIVIL

A la vista de todo el proceso que hemos descrito es evidente que el control de las fronteras marítimas es una prioridad de FRONTEX y que la coordinación del conjunto que denominamos como frontera sur va a requerir de centros eficaces en materia de mando y control y de detección avanzada.

La Guardia Civil, consciente de la importancia de nuestras fronteras marítimas, no sólo ha venido potenciando su Servicio Marítimo sino que ha sido pionera en todos los asuntos mencionados que están cobrando una importancia

extraordinaria en la agenda política de España y de toda la UE.

La creciente importancia de las actividades dirigidas a la lucha contra la inmigración, en particular, y contra los tráfico ilícitos, en general, a través de un efectivo control de las fronteras, debe suponer una adaptación de las estructuras de la Guardia Civil para hacer frente a esos retos.

Dicha adaptación no sólo debe entenderse desde el punto de vista nacional, sino también desde el europeo. Las estructuras que se creen deben ser capaces de dar servicio a los instrumentos que a nivel europeo pudieran designarse, como la red de patrullas o el sistema de vigilancia de la frontera marítima meridional y, por otro lado, servir de referencia para otros países de nuestro entorno.

Por otro lado, la necesidad que tiene la Guardia Civil de contar con un conocimiento preciso y en tiempo real de las operaciones que las Unidades del Servicio Marítimo están desarrollando, en especial ante situaciones de crisis, hace necesaria la creación de una estructura de centros, y su desarrollo técnico, que permita a la actual Sala de Operaciones, en el futuro Centro de Mando y Control, el seguimiento y control, en tiempo real y 24H/24H, de dichas embarcaciones y otros dispositivos de apoyo como son los medios aéreos y terrestres.

En la actualidad esta función se desarrolla en el ámbito local de los COS de las Comandancias y en los Centros de Mando y Control en aquellas donde se encuentra implementado el SIVE.

Por ello, la iniciativa de la Guardia Civil de crear el Centro Nacional de Vigilancia de Fronteras Marítimas (CNVFM), supone avanzar en la coordinación, en el conocimiento de la realidad operativa, en el análisis de riesgos y, por lo tanto, en la inteligencia, para lo que se contempla su dependencia de la Jefatura Fiscal y de Fronteras y su ubicación física en el futuro Centro de Mando y Control de la Guardia Civil, que será el elemento esencial para la integración de todos los dispositivos, entre los que se encuentra el SIVE, y para el seguimiento de situaciones de crisis.

El CNVFM, además, será el punto de contacto con aquellos organismos competentes en el medio marítimo, y contará con cuatro

Centros Regionales que actuarán en las áreas del Mediterráneo, Cantábrico, Estrecho y Atlántico (Canarias).

En definitiva, la iniciativa de crear el Centro Nacional de Vigilancia de Fronteras Marítimas, permitirá adecuar nuestra organización y ofrecer nuestra estructura operativa y de control a la UE y al Gobierno de España para futuros desarrollos, continuar siendo pioneros en la vigilancia marítima y mantener el liderazgo en esta materia en los ámbitos de influencia del Mediterráneo y del Atlántico.

Los nuevos Centros regionales constituirán una nueva generación del SIVE, ya que integrarán todas sus señales, que ahora sólo quedan en el ámbito de cada Comandancia, además de cualquier otra que las modernas tecnologías de vigilancia y seguimiento puedan generar, consiguiendo, con ello, una mayor coordinación entre los dispositivos que operen en su área de actuación.

Esta revolución tecnológica va más allá, ya que, además, desde esos Centros y de forma centralizada, se operarán otros dispositivos basados en sistemas satelitales o medios no tripulados de vigilancia (UAV), con lo que se conseguirá una gran eficiencia y racionalidad en el empleo de los medios en beneficio de la actividad policial.

LA COMISION INTERMINISTERIAL DE POLITICA MARITIMA INTERNACIONAL

No quiero terminar estas líneas sin hacer una referencia a la Comisión Interministerial de Política Marítima Internacional, creada por Real Decreto 115/2003, de 31 de enero, cuya finalidad es asesorar a la Administración General del Estado en cuestiones de política marítima.

Consta de un Presidente, el Secretario de Estado de Asuntos Exteriores, cuatro Vicepresidentes, 26 Vocales y un Secretario. Un número ciertamente elevado que dificulta su trabajo en plenario, pero que permite, por el contrario, crear subcomisiones o grupos de trabajo ad-hoc para estudiar temas monográficos en función del conocimiento o grado de afectación de sus vocales.

Es evidente que el control de la inmigración ilegal en las fronteras marítimas, a la vista de

lo que ya hemos dicho, es un problema de política marítima internacional. Por ello llama la atención que entre todos los miembros de la Comisión solo haya un representante del Ministerio del Interior, que es su Secretario General Técnico, lo cual pudiera significar que, en origen, la creación de la Comisión no se hizo pensando precisamente en este problema.

No obstante, la complejidad del fenómeno que hemos analizado puede justificar que esta Comisión pudiese abordar en el futuro su estudio y elaborar recomendaciones al respecto. Para ello me atrevo a opinar que dicha Comisión debiera ser ampliada con un nuevo Vicepresidente, quizás el Secretario de Estado de Seguridad, y con otro Vocal, el Director General de Relaciones Institucionales y Extranjería de dicha Secretaría de Estado, para reforzar sus capacidades de análisis y estudio en este tema.

CONCLUSIONES

Como conclusión última solo cabría reafirmar la importancia que el problema del control de la inmigración ilegal, por vía marítima, tiene para España, y por tanto para la Unión Europea como frontera sur que somos de la misma, y que la solución al mismo pasa por unos adecuados acuerdos de readmisión con los países de origen, que deberían ser negociados y suscritos no en forma bilateral, directamente por España, sino entre la propia Unión Europea y los países afectados en el marco de convenios de colaboración mucho mas amplios, que incluyan también las ayudas al desarrollo, la ayuda a la inmigración legal, etc.

De esta forma, fomentando la permanencia en sus países de origen de los candidatos a la inmigración ilegal, es como realmente podrá aliviarse el drama humano que todos estamos viviendo.

NOTAS

(1) El concepto de mar territorial, aguas territoriales, o aguas jurisdiccionales, frente a la alta mar o mar libre, fruto de la controversia entre los partidarios del *mare liberum* y los defensores del *mare clausum*, se consolida a partir del siglo XVIII mediante la general aceptación de la regla de las tres millas de mar territorial (alcance máximo de la artillería de costa de la época). Siendo en el siglo XX cuando se lleva a cabo la verdadera codificación del derecho del mar estableciendo la Convención de

Ginebra sobre el mar territorial y la zona contigua, de 29 de abril de 1958, en su artículo 1.º, la soberanía de los Estados sobre una zona de mar adyacente a sus costas, designada con el nombre de mar territorial, aunque sin definir su extensión. Posteriormente la vigente Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar, de 10 de diciembre de 1982 reproduce el mismo concepto en su artículo 2.º, señalando la anchura del mar territorial en un límite no superior a las 12 millas marítimas, en su artículo 3.º, contadas a partir de unas líneas de base definidas en forma similar a como ya las estableció la Convención de Ginebra y que, en teoría, vienen a delimitar una verdadera frontera marítima.

(2) El concepto de espacio aéreo no surge hasta principio del siglo XX en el derecho internacional, dada la evidente incapacidad técnica de los Estados para llevar a cabo su control. La I Guerra Mundial puso de manifiesto la importancia de la soberanía aérea concepto que se incorpora al Convenio de París de 1919. El Convenio de Chicago de 1944 lo reconoce ya expresamente en su artículo 1.º (*los estados contratantes reconocen que todo estado tiene soberanía plena y exclusiva en el espacio aéreo situado sobre su territorio*); concepto que a su vez se extiende al espacio aéreo sobre el mar territorial en la Convención de Ginebra sobre el mar territorial y en la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar, en sus respectivos artículos 2.º.

(3) El Acta Única Europea de 1986 formulaba ya la idea de un *mercado interior que comprende un espacio sin fronteras interiores en la que la libre circulación de personas, bienes y servicios, esta garantizada*. Ello implicaba, a plazo más o menos largo, la supresión en las fronteras interiores de los controles ejercidos tanto sobre las personas como en las mercancías. Pero la libre circulación de personas ha sido difícil de alcanzar.

En efecto, las interpretaciones de los Estados miembros sobre el significado del principio de libre circulación era divergente. Para algunos, solo debía referirse los ciudadanos europeos, y era necesario por tanto conservar los controles en las fronteras interiores con el fin de comprobar la identidad de los nacionales de países terceros. Para otros, se aplicaba a todos y los controles de las fronteras interiores dejaban de ser entonces necesarios. Ante la imposibilidad de llegar a un compromiso, Francia, Alemania y los países del Benelux firmaron en 1985, fuera del marco jurídico comunitario, el Acuerdo de Schengen, que permitió concretar el principio de libre circulación de todos los que residen o que viajen en su territorio.

Una de las condiciones para la aplicación de este acuerdo era que la supresión de las fronteras interiores no pusiera en peligro la seguridad de los Estados miembros, para lo que se establecieron medidas técnicas conducentes a reforzar dicha seguridad mediante una base de datos, el Sistema de Información Schengen (SIS), que permitió la firma del Convenio de Aplicación en 1990.

La integración del acervo Schengen en la Unión Europea la realizó finalmente el Tratado de Ámsterdam y los controles de las fronteras desaparecieron para 13 de los 15 Estados miembros, estando pendiente la incorporación definitiva del Reino Unido e Irlanda y de los nuevos Estados que progresivamente accedan a la Unión.

Pero si la responsabilidad del control y vigilancia de las fronteras exteriores es de los Estados miembros, un componente esencial de la política común es la gestión integrada de las mismas mediante un cuerpo legislativo común, constituido actualmente por el Código de Fronteras Schengen, sustituto del anterior Manual Común de Fronteras, donde se recogen los criterios de seguridad que todos los Estados deben incorporar

a sus procedimientos de control. Esto último, unido a la creación de la Agencia Europea para el control de fronteras (FRONTEX) pone de manifiesto la importancia del tema dentro de la Unión Europea.

(4) Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar:

- Artículo 17. Derecho de paso inocente.
- Artículo 19. Significado de paso inocente (excluye la inmigración ilegal).
- Artículo 25. Derechos de protección del Estado ribereño (prohibición de paso no inocente).
- Artículo 33. Zona contigua (posibilita medidas de fiscalización para prevenir la inmigración ilegal).
- Artículo 98. Deber de prestar auxilio (ante situaciones de personas en peligro de desaparecer en la mar).
- Artículo 110. Derecho de visita, de buques de guerra a terceros.

(5) Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Inmigrantes:

- Artículo 8.2. Colaboración entre estados miembros para facilitar visita y registro de sus buques.
- Artículo 8.7. Derecho de visita y registro ante buques sin nacionalidad.
- Artículo 9.1. Cláusulas de protección (garantiza la seguridad y trato humano a los inmigrantes interceptados).

(6) Convenio Internacional SAR:

- Apartado 2.1.10. Los Estados partes garantizan que se preste auxilio a cuales quiera personas que se hallen en peligro en la mar... sean cuales fueren la nacionalidad o la condición jurídica de dichas personas o las circunstancias en que estas se encuentren.

(7) Convenio Internacional SOLAS:

- Regla 33.1. La obligación de prestar auxilio es independiente de la nacionalidad y la condición jurídica de dichas personas y de las circunstancias en que hayan sido encontradas... el Gobierno contratante asumirá la responsabilidad de que los supervivientes auxiliados sean desembarcados del buque que les prestó auxilio y conducidos a un lugar seguro, teniendo en cuenta las circunstancias particulares del caso y las directrices de la OMI... tan pronto como sea razonablemente posible.

(8) Recomendaciones de la Organización Marítima Internacional:

- Apartado 2.3. Prácticas inseguras: Considera como tales... operar un barco que no este correctamente tripulado, equipado o con las correspondientes licencias para llevar pasajeros en travesías internacionales, y por lo tanto constituye un serio peligro para la vida o salud de las personas a bordo.
- Apartado 4.4. Prevenir que dichos barcos vuelvan a realizar prácticas inseguras y, si están en puerto, que no vuelvan a navegar.

LAS BASES DE DATOS GENETICOS PARA APLICACIONES POLICIALES

YOLANDA GOMEZ SANCHEZ
Catedrática de Derecho Constitucional

1. LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA

Bajo la unión de estos tres términos la Unión Europea ha venido articulando un conjunto de acciones tendentes a profundizar en la seguridad común y en la cooperación policial y judicial. Emerge así lo que conocemos como *espacio de libertad, seguridad y justicia* (ELSJ) en el que se integran los ámbitos de justicia y asuntos de interior (JAI) que figuraban en el Título VI del Tratado de Maastricht (*tercer pilar*); por su parte, el Tratado de Amsterdam comunitarizó el asilo, la inmigración y la cooperación judicial civil.

Dentro del *espacio de libertad, seguridad y justicia*, la cooperación policial y judicial en materia penal tiene el objetivo de profundizar en la cooperación entre las autoridades policiales y judiciales para ofrecer a los ciudadanos una eficaz protección. Esta cooperación, pretende prevenir y también combatir, por una parte, el racismo y la xenofobia y, por otra, la delincuencia organizada, en particular el terrorismo, la trata de seres humanos, los delitos contra los niños, el tráfico de drogas y armas, la corrupción y el fraude. Los múltiples problemas que se dan cita bajo este *espacio* justifican ampliamente la importancia y la atención que Europa presta a los mismos.

La cooperación policial y judicial en materia penal, que se lleva a cabo por agencias creadas por la Unión Europea como *Eurojust*, *Europol* y la *Red Judicial Europea*, se plasma en la colaboración: a) entre las fuerzas policiales nacionales; b) entre las autoridades aduaneras nacionales; y c) entre las autoridades judiciales nacionales.

Esta cooperación implica igualmente un esfuerzo por armonizar las legislaciones penales de los Estados miembros y por la creación

de instrumentos de reconocimiento y eficacia de las resoluciones judiciales en materia penal. En este ámbito las competencias del Consejo y de los propios Estados miembros siguen siendo prevalentes respecto de las que asumen la Comisión, el Parlamento y el Tribunal de Justicia.

Complementariamente a todo lo anterior han surgido iniciativas entre algunos Estados miembros que les han llevado a suscribir acuerdos y convenios sobre estas materias con el objetivo de que puedan llegar a convertirse en Derecho de la Unión. Tal es el caso del *Tratado relativo a la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la migración ilegal* (Convenio de Prüm), firmado inicialmente por siete Estados miembros de la Unión Europea -entre ellos por España- el 27 de mayo de 2005 (y ratificado por nuestro país el 18 de julio de 2006). Me refiero a este Tratado en otros epígrafes de este artículo.

El Proyecto de Constitución -que ya nunca adquirirá vigencia tal y como fue aprobado- suprimió los pilares y *comunitarizó* la cooperación policial y judicial en materia penal. Las disposiciones relativas al ELSJ quedaban recogidas en el capítulo IV del título III de la parte III. Los acuerdos adoptados por el Consejo Europeo de Bruselas, de 21 y 22 Junio de 2007, permitirán desbloquear la situación creada por el resultado negativo en los respectivos referendos de ratificación de la Constitución Europea que se celebraron en Francia y Holanda.

Por su parte, la Constitución española establece que la libertad y la justicia son dos de cuatro valores superiores del ordenamiento jurídico (art. 1.1 CE); mientras que el artículo 17.1 proclama que "Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad". Otros varios preceptos de la Constitución confirman y desarrollan estas previsiones. 1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad.

Todos tienen derecho, pues, a ejercer su libertad, a que se garantice su seguridad y a un sistema jurídico basado en la justicia. Estos derechos originan las correspondientes obligaciones de los poderes públicos por cuanto son éstos los responsables de garantizar el ejercicio de los mismos por parte de todos los ciu-

dadanos. Estas obligaciones asignadas a los poderes públicos permiten que las fuerzas y cuerpos de seguridad y, en su caso, el ejército adopten medidas concretas y lleven a cabo acciones para la defensa de los derechos y libertades constitucionales. Sin embargo, tal empresa no está exenta de dificultades como es común a gran parte de la regulación sobre derechos y libertades. La determinación del contenido esencial de cada derecho y de los límites que, en su caso, puedan modular su ejercicio en circunstancias determinadas, así como los sistemas de ponderación e interpretación del propio sistema de derechos coadyuvan a encontrar el nivel adecuado de ejercicio de los mismos. La integración plena de nuestro país en la construcción europea determina, por otro lado, que estas acciones deban desarrollarse en el marco del Derecho europeo.

En los últimos años se han desplegado importantes iniciativas en orden a disciplinar y obtener los objetivos implicados en el espacio de libertad, seguridad y justicia. Ello ha originado que se hayan adoptado decisiones que, en mayor o menor medida, afectan al ejercicio de los derechos fundamentales. Estas implicaciones no son desconocidas por las autoridades europeas y en ocasiones han sido puestas de relevancia. Sin embargo, la necesidad de luchar contra el crimen organizado y contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza, los flujos migratorios no legales y la necesidad de asegurar la cooperación entre los Estados de la Unión Europea y también con terceros países ha puesto de manifiesto la necesidad de profundizar en medidas que, sin merma de la eficacia contra la delincuencia, resulten compatibles con el sistema de derechos de los países miembros y con el propio estándar de protección europeo.

La constitución de bases de datos genéticos para aplicaciones policiales es uno de los campos en los que la protección de la seguridad y la garantía de las libertades individuales están frecuentemente interrelacionadas. No cabe poner en duda que la información genética es un instrumento de suma utilidad en la persecución de hechos delictivos, en la prevención de los mismos y en la garantía de la seguridad nacional e internacional aunque las implicaciones en la intimidad del sujeto en otros varios de sus derechos fundamentales obligan a

adoptar medidas rigurosas para su utilización. De cómo se lleve a cabo la articulación entre dichas medidas y los derechos afectados dependerá que los límites al ejercicio de los derechos resulten compatibles con la Constitución o vulneradores de la misma.

2. DATOS GENETICOS

2.1. Concepto.

Desde su inicial identificación en 1868 (1), el ADN (ácido desoxirribonucleico) se ha revelado como un elemento de gran importancia en muy diversos aspectos de la vida humana. Es, quizá, desde finales de la década de los ochenta cuando las técnicas de análisis del ADN se han hecho habituales en muchos países y, entre ellos, en el nuestro, emergiendo convenios internacionales, acuerdos y legislación nacional sobre las diferentes aplicaciones de estos análisis. La potencialidad aplicativa de los datos genéticos ha alcanzado a diferentes áreas del Derecho, y se ha convertido en un factor relevante en una pluralidad de actividades relacionadas con la salud y la asistencia sanitaria, así como también en el ámbito policial y forense, en la identificación de personas, en la investigación de la maternidad y la paternidad y otras relaciones de parentesco o en la lucha contra la migración ilegal (2).

Se han formulado muy diversas definiciones de "datos genéticos". Así, el artículo 2 de la Declaración Internacional de Datos Genéticos Humanos de la UNESCO de 2003 (3) entiende por tal toda "información sobre las características hereditarias de las personas, obtenida por análisis de ácidos nucleicos u otros análisis científicos (4); por su parte, la Recomendación R(97)5 del Consejo de Europa los define como "todos los datos, con independencia de su tipo, que se refieren a las características hereditarias de una persona o al modelo de herencia de estas características de un grupo de personas de la misma familia (5). También algunas legislaciones nacionales, como la Ley luxemburguesa de protección de datos, incorporan una definición de los mismos que, en este caso, corresponde a "cualquier dato relativo a las características hereditarias de una persona o de varias personas de la misma familia" (6).

La muy reciente Ley española sobre Investigación Biomédica, define, en su artículo 3 j), los datos genéticos de carácter personal como la "información sobre las características hereditarias de una persona, identificada o identificable obtenida por análisis de ácidos nucleicos u otros análisis científicos", recogiendo prácticamente la misma redacción que figura en la Declaración Internacional de Datos Genéticos Humanos citada anteriormente.

Las técnicas de análisis de ADN revelan el carácter único de cada persona (a excepción del caso de los gemelos homocigóticos) y su configuración genética, por lo que su trascendencia resulta innegable, a la vez que la obtención y la utilización de estos datos personales presentan problemas de gran calado (7). Los datos que pueden obtenerse a través del análisis del ADN transparentan ámbitos extremadamente sensibles de la vida privada y de la propia realidad física de la persona, todo lo cual aconseja tratar con extrema prudencia y máximas garantías los datos de esta naturaleza, y adoptar las medidas necesarias para tutelar los derechos fundamentales que pudieran verse comprometidos con estas técnicas. Junto a la amenaza al derecho a la intimidad (8), que desde siempre ha sustentado la regulación sobre protección de datos, debemos ahora incorporar otros derechos -nuevos derechos- que pueden verse igualmente afectados por la obtención y tratamiento de datos de carácter personal en general y de datos genéticos en particular; tal es el caso del derecho a la *autodeterminación física*, del derecho a la *autodeterminación informativa* (9), del *derecho a la identidad genética* y, transversalmente a ellos, del *derecho a la igualdad* y la consiguiente *prohibición de discriminación y estigmatización* (10).

La cantidad y relevancia de la información genética que puede obtenerse a través del análisis del ADN no es igual en todos los casos (11). En el ADN *codificante* o *expresivo* los genes poseen la propiedad de codificar la fabricación de proteínas que actúan a nivel celular y que se expresan en la persona con carácter individual y de forma normal o patológica. A través del análisis del ADN *codificante* puede obtenerse una amplísima y diversa información genética sobre el sujeto. Sin embargo, no todo el ADN que conforma el

genoma es *codificante*; el ADN *no codificante* o *no esencial* no codifica proteínas (lo que ha llevado a denominarlo "ADN basura") y no son totalmente conocidas sus funciones. Aunque los análisis del ADN *no codificante* no aportan, en el estado actual del conocimiento, datos relativos, por ejemplo, a enfermedades presentes o a la propensión mayor o menor a patologías futuras u otros aspectos directamente relacionados con la salud, sí permiten la identificación prácticamente absoluta del sujeto, de donde han derivado las expresiones *huella genética* o *perfil* de ADN para aludir a este tipo de pruebas. Por estas características las bases de datos de perfiles de ADN tienen aplicaciones muy directamente vinculadas a la garantía de la seguridad y a la lucha contra la delincuencia. Con todo, los problemas de su articulación con el ejercicio de los derechos y libertades son frecuentes.

Como he señalado, el conocimiento sobre el ADN *no codificante* es actualmente parcial y podrían aparecer en el futuro nuevos datos sobre el mismo, que obligarían a cambiar su definición presente y, quizá, las aplicaciones - preferentemente policiales y de identificación- en las que su análisis viene aplicándose en diversos países. Este aspecto es relevante, por cuanto gran parte de la regulación que actualmente se está consolidando en este campo legitima una cierta reducción de la protección de los datos genéticos obtenidos a través del análisis del ADN no codificante, en base precisamente a la limitación de la información que actualmente ofrecen.

2.2. Los datos genéticos: entre la protección reforzada como "datos de salud" y la protección restringida en las "aplicaciones policiales".

Como es sobradamente conocido, tanto en el ámbito supranacional como en los ordenamientos de diferentes Estados nacionales, los denominados datos de salud se han consagrado como un tipo específico de datos personales, que por sus implicaciones en la esfera más privada del individuo deben recibir una mayor protección del ordenamiento. Fue el *Convenio n.º 108 del Consejo de Europa, para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter*

personal de 28 de Enero de 1981, y su *Protocolo Adicional* de 8 de noviembre de 2001 (12), el que introdujo la categoría de *dato sensible* o dato especialmente protegido. Tanto la legislación nacional como la supranacional contemplan para este grupo de datos sensibles previsiones específicas, y los mismos han sido considerados elementos de la personalidad del individuo (13).

El Convenio establece expresamente que los datos calificados como datos sensibles sólo podrán ser tratados si el derecho interno establece para ellos una mayor protección. Esta mayor protección se ha incorporado a la legislación interna muy vinculada a la seguridad de los datos y a la necesidad de obtención del consentimiento informado (14). Excepcionalmente, el interés general puede suplir al necesario consentimiento informado (15). No hay discusión sobre la pertenencia de los datos de salud a la categoría de datos sensibles y, en mi opinión, tampoco debe haberla respecto de la pertenencia de los datos genéticos a dicha categoría, pero no porque todos los datos genéticos deban ser considerados datos de salud -y, por ello, datos sensibles- o deban asimilarse a aquéllos -tesis que se mantiene por las Agencias de Protección de Datos tanto central como autonómicas y aparece recogida en diversos documentos- sino porque todo dato genético es, por la naturaleza de la información que revela o pudiera revelar, un dato merecedor de una protección reforzada, aunque sus diferentes aplicaciones (como, por ejemplo, las aplicaciones policiales y de seguridad) pudieran modular su regulación.

En el ámbito de la Unión Europea la preocupación por la protección de datos personales no es nueva. El Tratado Constitutivo es receptivo a este problema en diversos artículos (artículo 30, sobre actividades de la Europol o artículo 286 sobre obligaciones de la UE en materia de protección de datos). Más específicamente en el tema que tratamos, la Directiva 95/46/CE, aprobada por el Parlamento Europeo y el Consejo, el 24 de octubre de 1995, relativa a la Protección de las Personas Físicas en lo que respecta al Tratamiento de Datos Personales y a la Libre Circulación de estos Datos, afirma que los "Estados miembros prohibirán el tratamiento de datos perso-

nales que revelen el origen racial o étnico, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas, la pertenencia a sindicatos, así como el tratamiento de los datos relativos a la salud o a la sexualidad", sin que se aluda específicamente a los datos genéticos aunque los mismos, tal y como ya he señalado, han venido siendo incluidos o asimilados a los anteriores. En este sentido, el *Grupo del artículo 29 sobre protección de datos* de la Unión Europea, en su Documento sobre datos genéticos, de 17 de marzo de 2004, consideró que "dada la gran particularidad de los datos genéticos y su conexión con informaciones susceptibles de revelar el estado de salud o el origen étnico, es conveniente considerarlos como datos especialmente sensibles, incluyéndolos en la definición del artículo 8, párrafo 1 de la Directiva, y siendo, por tanto, objeto de la protección reforzada prevista por la Directiva y las leyes nacionales de transposición" (16).

También el Consejo de Europa se ha manifestado específicamente sobre datos genéticos en la Recomendación n.º R (97) 5, de 13 de febrero de 1997, del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre Protección de Datos Médicos, confirmando la asimilación de los datos genéticos a los datos de salud (17).

La preocupación por la protección específica de los datos genéticos se ha manifestado también y muy nitidamente en los trabajos de la UNESCO, en especial en la última década. El artículo 7 de la *Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos* de 1997. Las previsiones de esta Declaración Universal fueron ampliamente desarrolladas en la *Declaración Internacional sobre Datos Genéticos Humanos* de 2003, que volvió a insistir en la vinculación entre datos genéticos y datos de salud.

La *Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal*, siguiendo lo establecido en la Directiva 95/46/CE, ha sido receptiva a la singularidad de los datos relativos a la salud, cuya protección se ubica en el artículo 7 de la Ley Orgánica referido a "Datos especialmente protegidos"; pero no contiene referencias a los datos genéticos que, en la práctica, reciben el mismo tratamiento que aquéllos, con las excepciones que más adelante se señalan y

que marcan las grandes diferencias de regulación en materia de protección de datos genéticos. Tanto la *Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica* como la Ley sobre Investigación Biomédica confirman lo que venimos exponiendo sobre la inclusión de los datos genéticos como datos de salud.

Ni la Ley 8/2001 (CAM), de 13 de julio, de Protección de Datos de Carácter Personal en la Comunidad de Madrid, ni la Ley 5/2002, de 19 de abril, de la Agencia Catalana de Protección de Datos, contienen tampoco referencia alguna a los datos genéticos ni a los datos sobre la salud. La Ley 2/2004, de 25 de febrero, de Ficheros de Datos de Carácter Personal de Titularidad Pública y de Creación de la Agencia Vasca de Protección de Datos, no menciona los datos genéticos pero sí alude, en el artículo 2.4, al tratamiento de estos datos por instituciones y centros sanitarios, y en el artículo 22.4.d) tipifica como infracción muy grave "recabar y tratar datos referidos al origen racial, a la salud o a la vida sexual, cuando no lo disponga una ley o el afectado no haya consentido expresamente".

En general, tanto la Agencia Española de Protección de Datos, como las Agencias creadas en las Comunidades Autónomas de Cataluña, Madrid y País Vasco, habían venido dando a los datos genéticos el tratamiento de datos sensibles, aunque no todos los datos genéticos se aplican en los campos citados, por lo que venían recibiendo garantías reforzadas sólo una parte de la información genética obtenida mediante análisis de ADN. Con ocasión de la tramitación del Proyecto de Ley de bases de datos policiales sobre identificadores obtenidos a partir del ADN, la Agencia de Protección de Datos ha insistido en que los datos genéticos deben ser considerados datos relativos a la salud de las personas y por tal motivo deben recibir las garantías asignadas a los datos *sensibles* y así debería ser recogido en el texto del Proyecto.

Así, el reconocimiento de una protección *reforzada* para algunos datos genéticos se ha producido por la vía de su asimilación a los datos de salud, concepto que ha venido interpretándose de manera claramente extensiva

para permitir incluir en el mismo diversas aplicaciones (18). Sin duda, la asimilación de los datos genéticos al grupo de datos de salud o datos médicos persigue reconocerles un estatus de datos especialmente protegidos, lo cual resulta adecuado a efectos de su protección pero no lo es, sin embargo, a efectos de su naturaleza, pues tal ubicación elude un reconocimiento general de la naturaleza específica de los datos genéticos que reclama una protección singular en todos los casos.

Este hecho ha producido una situación paradójica, puesto que junto a los datos genéticos máximamente protegidos hay otros datos genéticos cuya protección está notablemente recortada y utilidades que, simplemente, no están reguladas. Así, en general, tanto en el marco supranacional como en el nacional, los datos genéticos que se obtengan y traten para aplicaciones policiales, de seguridad del Estado o de seguridad pública, y que pudieran ser utilizados para la represión de infracciones penales o, incluso, para la identificación de personas o la determinación de relaciones de parentesco biológico, vienen siendo excluidos de la protección reforzada a la que aludimos por la vía de remitir su regulación a leyes propias. El Convenio 108 así lo establece, y matiza algunas de las garantías que reconoce a la protección de datos en general. Lo mismo sucede con la Recomendación (97) 5, de 13 de febrero de 1997, que, en su artículo 4.8, establece que el "procesamiento de datos genéticos con fines judiciales o de investigación criminal debe ser objeto de una ley específica que ofrezca medidas de salvaguardia adecuadas".

Similar previsión encontramos en la *Declaración Internacional sobre Datos Genéticos Humanos* de la UNESCO cuyo ámbito de aplicación se extiende a la recolección, el tratamiento, la utilización y la conservación de datos genéticos, datos proteómicos humanos (19) y muestras biológicas (20), exceptuándose de este ámbito de aplicación la investigación, el descubrimiento y el enjuiciamiento de delitos penales o de pruebas de determinación de parentesco, que estarán sujetos a la legislación interna que sea compatible con el Derecho Internacional relativo a los derechos humanos.

Sin perjuicio de lo anterior, la propia

Declaración Internacional incluye, en su artículo 12, una previsión específica en relación con obtención de datos genéticos o datos proteómicos humanos, con fines de medicina forense o como parte de procedimientos civiles o penales u otras actuaciones legales, incluidas las pruebas de determinación de parentesco, la extracción de muestras biológicas, *in vivo o post mortem*, estableciendo que dichos análisis deberían efectuarse de conformidad con el derecho interno, compatible con el derecho internacional relativo a los derechos humanos.

En el mismo sentido, la Ley Orgánica de Protección de Datos excluye de su ámbito de aplicación (art. 2.2.c) los ficheros establecidos para la investigación del terrorismo y de formas graves de delincuencia organizada. Sin perjuicio de lo anterior, el responsable del fichero comunicará previamente la existencia del mismo, sus características generales y su finalidad a la Agencia de Protección de Datos. El apartado 3 del mismo artículo 2 remite a su legislación propia y, en su caso, a lo que pueda disponer la propia Ley Orgánica, el tratamiento de otros datos personales entre los que se encuentran los que "tengan por objeto el almacenamiento de los datos contenidos en los informes personales de calificación a que se refiere la legislación del régimen del personal de las Fuerzas Armadas"; los "derivados del Registro Civil y del Registro Central de Penados y Rebeldes; y los "procedentes de imágenes y sonidos obtenidos mediante la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de conformidad con la legislación sobre la materia". Estas previsiones confirman la exclusión de determinados datos -genéticos o de otra naturaleza- en razón de las aplicaciones de los mismos.

La conclusión parcial a la que nos lleva este breve repaso por el tratamiento que reciben los datos genéticos es que la misma depende de las *aplicaciones* de la información genética obtenida mediante análisis de ADN, y que no se ha reconocido en general a este tipo de datos la categoría de datos sensibles como demanda, en mi opinión, su naturaleza.

La actual situación, en la que algunos datos genéticos reciben una protección reforzada, mientras otros datos genéticos están regulados con protección notablemente reducida, no

permite un tratamiento general de estos datos acorde con los criterios de protección e interpretación de los derechos y libertades. Todo dato genético debe ser considerado dato sensible y debe recibir por ello una regulación específica y reforzada, lo cual puede requerir prestar atención a las diferentes aplicaciones de la información genética -tal podría ser el caso de las aplicaciones en materia de seguridad y prevención del delito- pero sin menoscabar la naturaleza *sensible* de los datos genéticos.

La naturaleza *sensible* de los datos genéticos tiene su fundamento en el tipo de información que revelan o pueden revelar (21). Esta información no puede ser distinguida de otras informaciones con un criterio cuantitativo (por ejemplo, cuando se refiere solo a la identificación del sujeto a través de perfiles de ADN) sino cualitativamente (información personalísima, inmutable, de amplias consecuencias, etc.), sobre las que el individuo debe tener siempre el máximo control como manifestación de su derecho de autodeterminación informativa y, en numerosos casos, también como consecuencia del reconocimiento de otros derechos, como el derecho de autodeterminación física o el derecho a la identidad genética a los que antes ya he aludido.

La correcta definición y regulación de los datos genéticos precisa, en mi opinión, de una reforma de la Ley Orgánica 15/1999 de Protección de Datos, en la que se incluya un título específico dedicado a las diferentes categorías de datos sensibles (ahora tratados en el Título II, dedicado a los "Principios de la protección de datos). Esta nueva regulación debería contemplar la naturaleza sensible de los datos genéticos, las distintas aplicaciones y la regulación que, en su caso, deban recibir atendiendo -sin menoscabo de su naturaleza sensible- a dichas aplicaciones. Esta propuesta implicaría modificar el criterio actual de exclusión de determinados datos genéticos de las reglas y principios generales, no contravendría ningún principio constitucional y lograría la necesaria armonización legislativa en relación con los datos genéticos. Además, la regulación integrada de los datos genéticos no impediría una diferente regulación de desarrollo que pudiera modular -cuando ello fuera estrictamente necesario- su regulación en función de

las distintas aplicaciones de la información genética tal y como venimos defendiendo (22).

3. APLICACIONES DE LA INFORMACION GENETICA

Coincido con quienes estiman que la *información genética* es un elemento de suma relevancia con independencia de la técnica empleada para la obtención de dicha información (23); la singularidad de cualquier información genética es la que determina la necesidad de un tratamiento específico de los datos genéticos. Pero tratamiento específico no significa, obviamente, tratamiento diverso y disperso, que es lo que frecuentemente sucede. Creo que actualmente hay, al menos, cinco diferentes aplicaciones de la información genética obtenida mediante los análisis de ADN (24):

1. *La obtención de información genética por el sujeto para su propio conocimiento y para el ejercicio de otros derechos.*
2. *La obtención y aplicación de la información genética en el ámbito de la salud, la asistencia sanitaria y los tratamientos médicos.*
3. *La obtención y aplicación de la información genética en la investigación biomédica y la investigación científica general.*
4. *La obtención y aplicación de la información genética en la identificación de personas (vivas o muertas), en la determinación de la paternidad y de la maternidad y de otras relaciones de parentesco.*
5. *La obtención y aplicación de la información genética a través de análisis de ADN en el ámbito de la seguridad pública, la prevención y persecución de los hechos delictivos, y en la medicina forense.*

Como hemos señalado anteriormente, la aplicación de las técnicas de análisis de ADN en el ámbito de la seguridad y la prevención y persecución de la delincuencia es cada vez más frecuente y un número creciente de países se dota de una regulación sobre estas aplicaciones. A ello hay que añadir que actualmente existen ya convenios y acuerdos internacionales en general y comunitarios en particular que contemplan y regulan la información genética, como un instrumento de máxima

relevancia en la lucha contra la delincuencia y los problemas de seguridad internacional (25).

Desde la década de los noventa, España ha intentado en diversos momentos dotarse de una regulación interna sobre datos genéticos en el ámbito policial y de seguridad. Tal fue el caso de la Proposición de Ley del Grupo Parlamentario Popular de 21 de febrero 1995, sobre *Uso y práctica del análisis del ADN dentro del sistema del derecho penal y en la investigación de la paternidad*, y del Anteproyecto de Ley (26) elaborado a partir de una Proposición no de Ley de fecha 5 de mayo de 1998, presentada por el mismo Grupo Parlamentario, aunque ninguna de estas iniciativas llegó a ser aprobada definitivamente.

Poco tiempo antes de la primera de estas iniciativas, se aprobó la *Orden Ministerial de 26 de julio de 1994*, que habilitó la constitución de ficheros de ADN de la Policía Nacional y, también poco tiempo antes de la presentación de la Proposición no de Ley antes citada, se publicó la *Orden de 18 de marzo de 1998*, que amplía y regula el fichero automatizado de identificación genética (ADN) de cadáveres/desaparecidos de la Dirección General de la Guardia Civil. Ambas órdenes fueron completadas y modificadas por órdenes posteriores (27). Tanto estas normas como la Proposición de Ley de 1995 y el Anteproyecto de Ley de 1998 se tramitaron bajo la *Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal*, que se extendió su vigencia hasta el 14 de enero de 2000.

Como dijimos ya anteriormente, la LOPD excluye de su ámbito de aplicación los ficheros establecidos para la investigación del terrorismo y de formas graves de delincuencia organizada (art. 2.2 c). No obstante, los responsables de los ficheros de esta naturaleza deberán comunicar previamente la existencia de los mismos, sus características generales y su finalidad a la Agencia de Protección de Datos.

Por otro lado, el artículo 22.2 de la LOPD regula la existencia de los ficheros de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, estableciendo, entre otros aspectos, que la "recogida y tratamiento para fines policiales de datos de carácter personal por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad sin consentimiento de las personas afectadas

están limitados a aquellos supuestos y categorías de datos que resulten necesarios para la prevención de un peligro real para la seguridad pública o para la represión de infracciones penales, debiendo ser almacenados en ficheros específicos establecidos al efecto, que deberán clasificarse por categorías en función de su grado de fiabilidad". Los datos personales registrados con fines policiales -sigue afirmando el mismo artículo, en su apartado 4- "se cancelarán cuando no sean necesarios para las averiguaciones que motivaron su almacenamiento."

De una interpretación conjunta del artículo 2.2c) y del artículo 22.2 de la LOPD cabría deducir que la LOPD no se aplica a los datos obtenidos y tratados en relación con la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada, y no es tan clara la exclusión de la LOPD en otros casos como el de los delitos derivados del fenómeno de la migración ilegal, por cuanto esta forma de delincuencia no está excluida en el artículo 2.2 c) y sí parece estar comprendida en el ámbito de los ficheros regulados en el artículo 22.2 de la LOPD.

En 2003, la *Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, de modificación del Código Penal*, introdujo en nuestro ordenamiento una regulación parcial sobre la utilización de datos genéticos para fines policiales y judiciales. La Disposición Final Primera de esta Ley modificó los artículos 326 y 363 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal; por un lado, añadió un párrafo tercero al artículo 326 LECr, disponiendo que "Cuando se pusiera de manifiesto la existencia de huellas o vestigios cuyo análisis biológico pudiera contribuir al esclarecimiento del hecho investigado, el Juez de Instrucción adoptará u ordenará a la Policía judicial o al médico forense que adopte las medidas necesarias para que la recogida, custodia y examen de aquellas muestras se verifique en condiciones que garanticen su autenticidad, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 282". De otra parte, la Disposición Final Primera añadió también un segundo párrafo al artículo 363 LECr, de forma que "Siempre que concurren acreditadas razones que lo justifiquen, el Juez de Instrucción podrá acordar, en resolución motivada, la obtención de muestras biológicas del sospechoso que resulten indispensables para la determinación

de su perfil de ADN. A tal fin, podrá decidir la práctica de aquellos actos de inspección, reconocimiento o intervención corporal que resulten adecuados a los principios de proporcionalidad y razonabilidad".

Por último, la misma Ley 15/2003, de 25 de noviembre, de modificación del Código Penal, introdujo una nueva Disposición Adicional Tercera a la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en la que se creó la Comisión Nacional sobre uso forense del ADN, con competencia para acreditar a los laboratorios facultados para contrastar perfiles genéticos en la investigación y persecución de delitos y la identificación de cadáveres.

Con estas modificaciones, el uso de los datos genéticos con fines de prevención o represión de los delitos quedó algo más definido en nuestro ordenamiento, aunque dichas disposiciones no constituyeron una regulación completa ni unitaria como venimos defendiendo. Si en 1995 y 1998 resultaba ya urgente elaborar una norma que abordara globalmente la regulación de los datos genéticos en España, en estos momentos tal iniciativa resultaba inexcusable. Sin embargo, la tendencia sigue siendo la de regular aplicaciones determinadas. A este fin responde sin duda el *Proyecto de Ley 121/000117 Reguladora de la base de datos policial sobre identificadores obtenidos a partir del ADN*, que tuvo su entrada en el Congreso de los Diputados el 12 de diciembre de 2006 (28). En su Exposición de Motivos se alude a la necesidad de elaborar esta norma, entre otros motivos, para cumplir con los "compromisos internacionales progresivamente adquiridos por nuestro país en materia de intercambio de perfiles de ADN para investigaciones de determinados delitos", aunque no se llega a mencionar expresamente el Tratado de Prüm ratificado por España.

La Guardia Civil y la Policía Nacional son titulares de bases de datos genéticos y, a partir de 2005, se vino trabajando en una base de datos conjunta, dependiente de la Secretaría de Estado de Seguridad, del Ministerio del Interior (Proyecto SUBA). Actualmente la Agencia Española de Protección de Datos tiene registrados, por parte de la Policía Nacional, el fichero *ADN-Veritas* (BOE, 11/07/2002), para colaborar con la

Administración de Justicia en la represión de infracciones penales con identificación genética de vestigios biológicos recogidos en la investigación de presuntos delitos o muestras de la misma naturaleza y el fichero *ADN-Humanitas* (BOE, 11/07/2002), para la identificación de restos humanos de víctimas de hechos catastróficos o criminales y cadáveres de desaparecidos por ADN extraído de los mismas investigaciones por el Cuerpo Nacional de Policía con los citados fines. La Guardia Civil ha registrado el fichero *ADNIC* (BOE, 23/03/2000), con la finalidad de cooperar con la Administración de Justicia mediante la identificación genética de vestigios biológicos y la identificación genética de muestras de origen conocido para uso de investigación policial y el fichero *FÉNIX* (BOE, 18/03/1998), para identificación genética de personas desaparecidas y cadáveres sin identificar con finalidad científica de interés público y judicial para uso en investigación de la Guardia Civil. También existe la base de perfiles de ADN (BOE, 26/05/2003) del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses.

En este sentido, la Disposición Adicional Primera del Proyecto de Ley sobre identificadores obtenidos a partir del ADN establece que el Ministerio del Interior "adoptará las medidas oportunas para que los diferentes ficheros y bases de datos de identificadores obtenidos a partir del ADN que, en el ámbito de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado existieran a la entrada en vigor de esta Ley, pasen a integrarse en la base de datos policial creada por la misma". Será igualmente posible, mediante la suscripción del oportuno convenio, la integración en la nueva base de datos de los datos procedentes de otros ficheros, registros o bases de datos de identificadores obtenidos a partir del ADN, distintos a los descritos en el artículo 1 del Proyecto siempre que las finalidades sean las previstas en dicho Proyecto.

En cuanto al ámbito europeo, cabe señalar que la necesidad de crear bases de datos estables, que permitieran el intercambio de información entre los Estados, ha sido reiteradamente expuesta tanto desde las instituciones de la Unión Europea (29), como desde el Consejo de Europa.

Específicamente sobre datos genéticos, la

Unión Europea se ha manifestado a través de las Resoluciones del Consejo relativas al intercambio de resultados de análisis de ADN, de 9 de junio de 1997 y de 25 de junio de 2001, respectivamente. En la primera de ellas se invita a los Estados miembros a que consideren la creación de bases de datos nacionales sobre ADN y a que, para facilitar el intercambio de información, estructuren las bases de datos con arreglo a normas comunes y de forma compatible. Para la inexcusable protección del derecho a la intimidad de los afectados, el flujo de información debe limitarse al intercambio de datos "de la parte no portadora de códigos de la molécula del ADN, de la que cabe suponer que no contiene información sobre rasgos hereditarios específicos" o ADN no codificante. Expuse en páginas precedentes mis reservas sobre esta afirmación y, especialmente, debo insistir ahora en que la necesidad de que todo dato genético reciba las máximas garantías.

La Conferencia Europea de Autoridades de Protección de Datos (Chipre, mayo, 2007), aprobó tres documentos sobre protección de datos en el ámbito policial; uno, sobre la implantación del Principio de Disponibilidad; otro sobre el Proyecto de Decisión Marco sobre protección de datos en la cooperación policial y judicial y, el tercero, aprueba una reestructuración del Grupo de Trabajo de Protección de Datos en la Policía.

También el Consejo de Europa se ha venido pronunciando sobre estos problemas a partir de la Recomendación (92)1, de 10 de febrero de 1992, de su Comité de Ministros, sobre la utilización de los resultados de análisis de ADN en el marco del sistema de justicia penal. Tal y como se señaló en un epígrafe anterior, el *Convenio n.º 108 del Consejo de Europa, para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal* reiteradamente citado, establece que las garantías de los datos que pudieran estar en relación con hechos delictivos o con acciones que pusieran en peligro la seguridad del Estado o la seguridad pública, o pudieran ser utilizados para la represión de infracciones penales, permiten matizar algunas de las garantías que el Convenio reconoce a la protección de datos en general.

4. EL CONVENIO DE PRÛM Y LAS APLICACIONES POLICIALES Y DE SEGURIDAD DE LOS DATOS GENÉTICOS.

4.1. Objetivos del Convenio.

El *Tratado relativo a la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la migración ilegal*, fue suscrito por siete países miembros de la Unión Europea (30).

Los Estados Parte en este Tratado manifiestan en el preámbulo del documento el deseo de incorporar su régimen al marco jurídico de la Unión Europea, con el objetivo de mejorar y profundizar en el intercambio de información en el seno de la Unión en materia de lucha contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la migración ilegal. Previsión que se concreta en el artículo 1(4) en el que se dispone que, como máximo tres años después de la entrada en vigor del Tratado, se alentará el traslado de las disposiciones del mismo al marco jurídico de la Unión, previo acuerdo con la Comisión Europea o a propuesta de ésta y de conformidad con el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Antes de cumplirse ese plazo, se han producido ya iniciativas y se han alcanzado acuerdos para la implementación del Tratado. El 5 de diciembre de 2006 en Dresde (Alemania), los responsables de Interior de once Estados miembros de la Unión Europea mantuvieron una reunión previa a la celebración del Consejo de Ministros de Justicia e Interior sobre el futuro desarrollo del Tratado de Prüm. Durante esta reunión se firmaron dos documentos de especial relevancia para el desenvolvimiento de este Tratado. Por un lado, se firmó el *Acuerdo Técnico de Ejecución del Tratado de Prüm (ATIA)*, destinado a articular las medidas que permitan incrementar la rapidez del intercambio de información entre las autoridades policiales de los Estados firmantes del Tratado. El ATIA recoge las normas técnicas para hacer posible el intercambio de información sobre perfiles de ADN, impresiones dactilares, registro de vehículos y cooperación policial y se enmarca en lo dispuesto en el artículo 44 del Tratado (31). De

otra parte, se firmó también una *Declaración Conjunta de los Ministros*, de los siete países que acordaron inicialmente el Tratado de Prüm, más los cuatro Estados que han manifestado su voluntad de adherirse al mismo: Italia, Portugal, Finlandia y Eslovenia. En esta Declaración los Ministros se felicitaron por los trabajos realizados para la aprobación del ATIA y por la incorporación de los nuevos miembros.

El objetivo último del Tratado es crear una red de información policial en Europa que incremente la afectividad tanto en la prevención como en la represión de los delitos a los que se refiere el ámbito de aplicación del Tratado. El propio Tratado establece su compatibilidad con las normas europeas al prever, en su artículo 47, que las disposiciones del Tratado solo serán aplicables en la medida en que sean compatibles con el derecho de la Unión Europea. Se establece, además, que si en el futuro la Unión Europea adoptara normas que puedan afectar al ámbito de aplicación del Tratado, las disposiciones del mismo dejarán de aplicarse en beneficio del Derecho de la Unión Europea. Los Estados signatarios del Tratado quedan habilitados para modificar o reemplazar las disposiciones del Tratado de conformidad con posibles nuevas disposiciones del Derecho de la Unión Europea. Además, el mismo artículo 47, en su apartado 2, determina que no resultarán afectados por el Tratado los derechos y obligaciones contenidos en otros convenios bilaterales o multilaterales ya existentes; las Partes Contratantes conservarán la facultad de aplicar en sus relaciones mutuas los convenios bilaterales o multilaterales existentes entre las Partes Contratantes, pero en caso de incompatibilidad con los derechos u obligaciones derivados de esos otros convenios, prevalecerán las disposiciones del Tratado de Prüm.

En general, la información que es objeto de tratamiento en el Tratado se refiere a tres grandes ámbitos: a) la creación de bases de datos con perfiles de ADN; b) los datos relativos a huellas dactiloscópicas; y c) a matrículas de vehículos. El Tratado permite la puesta en común de esta información para todos los Estados firmantes que podrán consultarla y hacer uso de ella en los términos que el propio Tratado establece. Me refiero a continuación

brevemente al primero de los aspectos citados.

4.2. Creación de ficheros nacionales de análisis del ADN.

El artículo 2(1) del Tratado establece que los Estados firmantes se comprometen a crear y mantener ficheros nacionales de análisis del ADN con la finalidad de la persecución de los delitos. El Tratado establece, por tanto, una obligación directa para los Estados: la creación de ficheros nacionales específicos que contengan los datos derivados del análisis del ADN; y establece las coordenadas básicas del tratamiento de la información contenida en dichos ficheros.

A partir de la entrada en vigor del Tratado, España ha quedado obligada a constituir estas bases de datos y a ponerlas a disposición de los demás Estados parte en este Tratado en los términos regulados en el mismo. Dado que, como venimos afirmando, a la firma del Tratado no había en nuestro país una regulación específica sobre este tipo de datos de carácter personal, será el contenido del Proyecto de Ley sobre identificadores de ADN el llamado a cubrir este vacío legal. En este sentido, el artículo 1 (32) del Proyecto de Ley crea una base de datos policial de identificadores obtenidos a partir del ADN con el que se dará cumplimiento a la obligación del Estado español asumida en el artículo 2 del Tratado. La base de datos de identificadores de ADN, integrará los ficheros de datos genéticos de titularidad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y se utilizarán para la investigación y averiguación de delitos, para la identificación de restos cadavéricos o de averiguación de personas desaparecidas. Por tanto, la base que se cree a partir de la legislación española cubrirá un ámbito material mayor que el descrito en el artículo 2(1) (33) del Tratado que se circunscribe exclusivamente a fines de persecución de delitos concretos.

4.2. Los análisis de ADN.

Los datos genéticos a los que se hace referencia en el Tratado de Prüm son los obtenidos a partir de análisis del ADN *no codificante*

(34), que permite una identificación absolutamente fiable de la persona y que es distinto para cada individuo (excepto, como ya dijimos, para los gemelos homocigóticos), pero que no permite acceder a otro tipo de información sobre el sujeto ya que dicha información se encuentra en el ADN *codificado* cuyo análisis no queda comprendido en el ámbito material del Tratado de Prüm. Con esta medida, el Tratado ha adoptado una garantía plausible pues ha acotado la información que puede obtenerse de una persona exclusivamente a su identificación. Esta previsión está igualmente contenida en el artículo 4, Proyecto de Ley 121/000117 Reguladora de la base de datos policial sobre identificadores obtenidos a partir del ADN, en el que se prevé que sólo podrán ser inscritos aquellos perfiles de ADN (35) que sean reveladores, exclusivamente, de la identidad del sujeto -la misma que ofrece una huella dactilar- y del sexo, pero, en ningún caso, los de naturaleza codificante que permitan revelar cualquier otro dato o característica genética.

El artículo 3 del proyecto establece que se inscribirán, por un lado, los datos "identificativos extraídos a partir del ADN de muestras o fluidos que, en el marco de una investigación criminal, hubieran sido hallados u obtenidos a partir del análisis de las muestras biológicas del sospechoso, detenido o imputado, cuando se trate de delitos graves y, en todo caso, los que afecten a la vida, la libertad, la indemnidad o la libertad sexual, la integridad de las personas, el patrimonio siempre que fuesen realizados con fuerza en las cosas, o violencia o intimidación en las personas, así como en los casos de la delincuencia organizada"; y, de otra parte, "los patrones identificativos obtenidos en los procedimientos de identificación de restos cadavéricos o de averiguación de personas desaparecidas". Los tipos de identificadores contemplados en el artículo 3 del proyecto podrían permitir cumplir con los compromisos contraídos en el Tratado de Prüm aunque, en mi opinión, sería técnicamente más correcto redactar preceptos de manera más clara en cuanto a su conexión con los fines del Tratado, incluso, incorporando un apartado donde específicamente se contemplaran dichos fines.

4.4. Índices de referencia

Una segunda medida establecida en el artículo 2(2) del Tratado es que los Estados deben garantizar la existencia de "índices de referencia" relativos a los datos contenidos en los ficheros nacionales de análisis de ADN. Estos índices deben contener exclusivamente *perfiles de ADN* obtenidos, como ya hemos señalado, a partir del ADN no codificante así como una *referencia*. Por tanto, los denominados índices de referencia no pueden contener datos que permitan identificar directamente a la persona concernida. De este modo, es posible el cotejo de los datos del fichero con una muestra o dato externos sin que en ese momento pueda identificarse a la persona salvo por su carga genética y su sexo. Solo en el caso de que dicho cotejo resulte positivo puede accederse a otros datos personales del sujeto que permitan su completa identificación.

El mismo artículo 2(2) se refiere a las denominadas *huellas abiertas* (muestras que no pueden atribuirse a ninguna persona) estableciendo que en estos casos que los índices de referencia deberán poder reconocerse como correspondientes a *huellas abiertas* (personas no identificables) de manera que el posible cotejo entre estos datos y una muestra externa puede llevar a la conclusión de que se trata de la misma persona pero no a identificar a dicho sujeto. El Proyecto de Ley no regula de manera expresa lo relativo a las huellas abiertas y, toda vez que el Tratado sí incluye previsiones sobre las mismas, debería incorporarse durante el trámite parlamentario dicha regulación acorde, además, con lo establecido en el Tratado de Prüm.

4.5. Designación de los ficheros.

Igualmente determina el Tratado, en su artículo 42, que cada Estado Parte, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, designará los ficheros nacionales de análisis de ADN a los que sean de aplicación los artículos 2 a 6 del Tratado (perfiles de ADN, datos dactiloscópicos y otros datos) y las condiciones para su consulta automatizada con arreglo al apartado 1 del artículo 3, sin

embargo, en el documento de ratificación (36) de nuestro país tal designación no figura. Sí se ha incluido una "Declaración" de todos los Estados Parte en el Tratado relativa al artículo 34.2 que exige que las disposiciones del Capítulo VII del Tratado se hayan incorporado al Derecho internos antes de la entrada en vigor del mismo. Esta "Declaración" conjunta de los Estados asegura que, en el momento de la firma, se cumplen ya, en lo sustancial, las condiciones para la transmisión de datos de carácter personal en virtud del Capítulo 7 del Tratado, en la medida en que no se refieren a la consulta o la comparación automatizadas de datos y que se crearán lo antes posible las condiciones previstas en el Capítulo 7 que todavía no se cumplen, en particular en materia de consulta o comparación automatizadas.

4.6. Tratamiento de los datos.

El artículo 2(1) del Tratado establece que el tratamiento de los datos (37) almacenados en los ficheros nacionales creados por virtud del Tratado se llevará a cabo de conformidad con el Derecho interno aplicable a cada tipo de datos, sin perjuicio de las disposiciones del propio Tratado. Esta previsión habría permitido modificar la actual Ley de Protección de Datos para incluir una regulación específica sobre datos genéticos aunque el legislador ha optado, como ya he señalado anteriormente, por tramitar un Proyecto de Ley específico. Con todo, el Proyecto de Ley de identificadores de ADN al que venimos haciendo referencia, establece, en su artículo 8, un nivel de seguridad "alto" para todos los ficheros integrados en la base de datos que el mismo Proyecto crea de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de Protección de Datos que, en su artículo 20.2 h) establece tres diferentes niveles de seguridad: básico, medio y alto.

Por otro lado, la Disposición Transitoria Primera de la LOPD se refiere al tratamiento de datos en ficheros creados por Convenios internacionales, como es el caso de los regulados en el Tratado de Prüm, estableciendo que la Agencia de Protección de Datos es el organismo competente para la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos de carácter personal res-

pecto de los tratamientos establecidos en cualquier Convenio Internacional del que sea parte España, cuando se atribuya a una autoridad nacional este control y mientras no esté prevista una autoridad diferente para este cometido en desarrollo del Convenio. El Tratado de Prüm contempla la intervención de una "autoridad independiente" regulada por el Derecho interno en el artículo 39.5 que, en este caso, se trataría de la propia Agencia de Protección de Datos, ante la cual toda persona afectada podrá solicitar que examine la legalidad del tratamiento de datos sobre su persona.

4.7. Consulta y comparación automatizada de los perfiles de ADN.

El Tratado prevé en sus artículos 3 y 4 dos diferentes procedimientos para la obtención de información sobre perfiles de ADN: la consulta y la comparación automatizada (38) de perfiles de ADN. Para la consulta de las bases de datos de perfiles de ADN, el Tratado de Prüm establece los denominados *puntos de contacto nacionales* (artículo 6); cada Parte Contratante designa un punto de contacto cuyas competencias se regirán por el Derecho interno aplicable a cada uno de ellos. Las cuestiones técnicas relativas al procedimiento de consulta y de comparación automática de perfiles de ADN debe contenerse en el Acuerdo de Ejecución al que aluden el propio artículo 6 y el artículo 44. Tal Acuerdo de Ejecución fue firmado en Dresde (Alemania) el 5 de diciembre de 2006.

El artículo 3 del Tratado habilita a cada Estado Parte a consultar de manera automatizada las bases de datos mediante una comparación de perfiles de ADN. Estas consultas están sometidas a los siguientes requisitos: a) únicamente deberán realizarse para los fines de persecución de los delitos; b) la consulta se realizará mediante los índices de referencia, por tanto, sin acceder a otros datos personales del sujeto distintos de su identificación genética; c) la consulta se realizará para casos concretos; y d) dicha consulta se realizará de conformidad con el Derecho del Estado Parte que realice la consulta.

Con independencia de la consulta de los perfiles de ADN, el Tratado permite realizar a los Estados Parte una comparación de los per-

files de ADN de sus *huellas abiertas* con todos los perfiles de ADN contenidos en los índices de referencia de los demás ficheros nacionales. Esta comparación permitirá confrontar miles de datos genéticos y previsiblemente permitirá también resolver numerosos casos delictivos pendientes por falta de una identificación fiable de los presuntos responsables. Esta comparación de las huellas abiertas solo puede realizarse dentro de los fines generales del Tratado, es decir, para la persecución de los delitos y exclusivamente si el Derecho interno de la Parte Contratante requiere lo prevé expresamente. El Proyecto de Ley sobre identificadores de ADN no menciona expresamente el supuesto de las denominadas huellas abiertas aunque prevé la posibilidad de cesión de los datos a autoridades policiales y judiciales de terceros países de acuerdo a lo establecido en convenios o acuerdos internacionales (art. 7.3 a). Resulta obligado, en mi opinión, que durante la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley se regule expresamente este aspecto.

Si como consecuencia de una consulta o de una comparación realizada conforme a lo establecido en los artículos 3 y 4 del Tratado, se comprobara la coincidencia entre un perfil de ADN almacenado en la base de datos y la muestra con la que se haya realizado la comparación, el punto nacional del Estado que haya realizado la consulta recibirá una información automatizada confirmando la existencia de una concordancia y su referencia. Si la consulta no ofrece resultado positivo igualmente se recibirá una comunicación automatizada en este caso, negativa.

De producirse una concordancia, el Tratado autoriza a la transmisión de otros datos personales del sujeto, pero la transmisión de dichos datos debe efectuarse siempre de acuerdo con el Derecho interno del Estado Parte requerido para la consulta y titular de la base de datos. Esta remisión al Derecho interno incluye, por disposición expresa del artículo 5 del Tratado, las disposiciones en materia de asistencia judicial.

NOTAS

(1) El ADN fue identificado inicialmente en 1868 por el biólogo suizo Friedrich Miescher, aunque su reconocimiento se debe a los experimentos realizados, en 1943, por Oswald Avery. En 1953, James Dewey Watson,

Francis Crick y Maurice Wilkins descubrieron la estructura molecular del ADN, con la importante colaboración de la físicoquímica cristalógrafa británica Rosalind Franklin.

(2) He tenido la oportunidad de tratar los problemas relativos a los datos genéticos en el ámbito de la persecución de la delincuencia transfronteriza y la migración ilegal en el artículo: "Los datos genéticos en el Tratado de Prüm", en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 7 (Enero-Junio, 2007). Ejemplar impreso y, también, accesible en www.ugr.es/~redce/.

(3) Algunos de los documentos más significativos en relación con los datos genéticos adoptan la forma de "Declaraciones" supranacionales o "Resoluciones". Acerca de la naturaleza jurídica de las primeras me he pronunciado en "Autonomía, igualdad y no discriminación como principios fundamentales de la Declaración Universal", en GROS ESPIELL, H., GÓMEZ SÁNCHEZ, Y.: *La Declaración Universal de Bioética y Derechos Humanos de la UNESCO*. Comares, Granada, 2006.

(4) Artículo 2, de la Declaración Internacional sobre los Datos Genéticos Humanos de la UNESCO, aprobada, por aclamación, por la 32ª Conferencia General, el 16 de octubre de 2003.

(5) Recomendación R (97) 5 del Consejo de Europa.

(6) Artículo 2 g) de la Ley luxemburguesa de 2 de agosto de 2002 relativa a la protección de las personas con respecto al tratamiento de datos de carácter personal.

(7) Sobre aspectos técnicos de las bases de datos de ADN puede consultarse, entre otros: NICOLÁS JIMÉNEZ, P.: *La protección jurídica de los datos genéticos de carácter personal*. Comares, Granada, 2006; GUILLÉN VÁZQUEZ, M., PESTONI, C., CARRACEDO, A.: "Bases de datos de ADN con fines de investigación criminal: aspectos técnicos y problemas ético-legales", en *Revista de Derecho y Genoma Humano*, núm. 8 (1998), pág. 137 y sigs.

(8) Que la intimidad es el soporte originario de la regulación de la protección de datos se ha puesto de manifiesto por: REBOLLO DELGADO, L.: *El derecho fundamental a la intimidad*, 2ª ed., Dykinson, Madrid, 2005, págs. 196 y sigs.

(9) El concepto que defiende del derecho de autodeterminación informativa no es exactamente coincidente con el contenido que, bajo esta misma denominación, se ha consagrado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y ha sido recogido por la doctrina.

(10) He tenido la oportunidad de referirme a estos problemas en el trabajo ya citado: "Autonomía, igualdad y no discriminación como principios fundamentales de la Declaración Universal", en GROS ESPIELL, H. y GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. (coords.): *La Declaración Universal de Bioética y Derechos Humanos de la UNESCO*, ob. cit.

(11) El artículo 3. a) de la Ley de Investigación Biomédica define el *análisis genético* como el "procedimiento destinado a detectar la presencia, ausencia o variantes de uno o varios segmentos de material genético, lo cual incluye las pruebas indirectas para detectar un producto génico o un metabolito específico que sea indicativo ante todo de un cambio genético determinado".

(12) España ratificó el Convenio el 31 de enero de 1984 que entró en vigor para España el 1 de octubre de 1985. Sobre la protección de datos médicos y genéticos por el Consejo de Europa, puede consultarse, entre otros: RIPOLL CARULLA, S.: "La protección de los datos médicos y genéticos en la normativa del Consejo de Europa", en *Revista de Derecho y Genoma Humano*, núms. 5 (1996) y 6 (1997), págs. 117 y 111 y sigs. respectivamente.

(13) SÁNCHEZ-CARO, J. y ABELLÁN, F.: *Datos de Salud y datos genéticos. Su protección en la Unión Europea y en España*, Fundación Salud, 2000, Granada, 2004, pág. 23. Sobre los datos genéticos como bienes de la personalidad: NICOLÁS JIMÉNEZ, P.: "La protección jurídica de los datos genéticos de carácter personal", ob. cit., págs. 53 y sigs.

(14) BACARIA MARTRUS, J.: "La aplicación de los principios básicos de la normativa sobre protección de datos a los datos médicos", en RIPOLL CARULLA, S. (Ed.) y BACARIA MARTRUS, J. (Coord.): *Estudios de protección de datos de carácter personal en el ámbito de la salud*. Agencia Catalana de Protección de Datos/Marcial Pons, Madrid, 2006, pág. 162.

(15) REBOLLO DELGADO, L. y SERRANO PÉREZ, M.: *Introducción a la protección de datos*, Dykinson, Madrid, 2006, pág. 157.

(16) El Proyecto de Constitución Europea fue extraordinariamente receptivo a todo lo concerniente a la protección de datos. El Consejo Europeo de Bruselas de Junio de 2007, adoptó la decisión de llevar a cabo una reforma de este Tratado que, como es conocido, no ha entrado en vigor. No es previsible, sin embargo, que el nivel actual de protección de

datos en Europa se vea recortado aunque podría modificarse su formalización en el Tratado resultante de esta reforma.

(17) Referencias indirectas contienen los artículos 11 y 12 del Convenio sobre Biomedicina y Derechos Humanos de 1997.

(18) MURILLO DE LA CUEVA, P.: "El derecho fundamental a la protección de datos relativos a la salud", en RÍPOLI CARULLA, S. (Ed.) y BACARIA MARTRUS, J. (Coord.): *Estudios de protección de datos de carácter personal en el ámbito de la salud*, ob. cit., pág. 32.

(19) El artículo 2 de la DIDGH define los datos proteómicos humanos, como la información relativa a las proteínas de una persona, lo cual incluye su expresión, modificación e interacción.

(20) El artículo 2 de DIDGH define la muestra biológica como cualquier muestra de sustancia biológica (por ejemplo sangre, piel, células óseas o plasma sanguíneo) que albergue ácidos nucleicos y contenga la dotación genética característica de una persona.

(21) Diversos autores manifiestan esta opinión, aunque con distinto alcance y argumentos; entre otros puede consultarse: ROMEO CASABONA, C.M.: "Utilización de las identificaciones de ADN en la Administración de Justicia" en MARTÍNEZ, M. B.: "La prueba del ADN en medicina forense", Masson, Barcelona, 1999; SEOANE, RODRÍGUEZ, J.A.: "De la intimidad genética al derecho a la protección de datos genéticos. La protección insuficiente de los datos genéticos en el Derecho español", en *Revista de Derecho y Genoma Humano*, núm. 16 y 17 (2002).

(22) Sobre un necesario desarrollo reglamentario de la ley orgánica de Protección de Datos, puede consultarse: PUENTE ESCOBAR, A.: "Reflexiones sobre el desarrollo reglamentario de la Ley orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal", en *Boletín del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid*, núm. 36 (abril, 2007).

(23) NICOLÁS, P.: "El concepto de dato médico y genético", en Ripoll Carulla, S. (Ed.) y Bacaria Martrus, J. (Coord.): *Estudios de protección de datos de carácter personal en el ámbito de la salud*, ob. cit., pág. 92. También, en la obra de la misma autora: *La protección jurídica de los datos genéticos de carácter personal*, ob. cit.

(24) Estas aplicaciones están tratadas con mayor amplitud en mi trabajo: "Protección de Datos Genéticos: nuevos derechos para nuevas biotecnologías", en *Revista Española de Protección de Datos*, n.º 1, 2007. En estas páginas, sólo me detengo en la última de ellas que se refiere directamente al objeto de este trabajo.

(25) Sobre estos aspectos puede consultarse mi trabajo: "Datos genéticos y Convención de Prüm", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, ob. cit.

(26) Sobre este documento, puede consultarse: ETXEBERRÍA GURIDI, J.F.: "Reflexiones acerca del Borrador de Anteproyecto de Ley Reguladora de las Bases de ADN", en *Revista de Derecho y Genoma Humano*, núm. 14 (2001), pág. 55 y sigs.

(27) Por la Orden del Ministerio del Interior de 7 de marzo de 2000, se amplió el anexo de la Orden de 26 de julio de 1994 regulándose el fichero automatizado de identificación genética de vestigios biológicos (ADNIC) de la Dirección General de la Guardia Civil. La Orden del Ministerio del Interior de 21 de septiembre de 2000 por la que se regulan los ficheros automatizados para la identificación genética ADN Humanitas, de restos humanos y ADN Veritas, vestigios biológicos y muestras para cotejo en la Dirección General de la Policía, amplía nuevamente el anexo de la Orden de 26 de julio de 1994, creando estos ficheros dependientes del Cuerpo Nacional de Policía. La Orden del Ministerio del Interior de 20 de junio de 2002 regula la adecuación de los ficheros de la Dirección General de la Policía a las previsiones establecidas en la Ley Orgánica 15/1999 de 13 de diciembre de Protección de Datos de Carácter Personal.

(28) Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los

Diputados. VIII Legislatura; Serie A: Proyectos de Ley, 15 de diciembre de 2006, núm. 117-1.

(29) La Unión Europea ha legislado también en materia de protección de datos en sectores concretos. Así, la Directiva 97/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de diciembre de 1997 sobre comunicaciones y la Directiva 58/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de julio de 2002 sobre comunicaciones electrónicas.

(30) Los siete países iniciales fueron: Bélgica, Alemania, España, Francia, Gran Ducado de Luxemburgo, Países Bajos y Austria. El Tratado, sin embargo, queda abierto a la incorporación del resto de los países miembros.

(31) A este respecto, el artículo 44 del Tratado establece que: "Las autoridades competentes de las Partes Contratantes podrán concluir acuerdos, sobre la base del presente Tratado y en el marco del mismo, que tengan por fin la ejecución administrativa del presente Tratado".

(32) El artículo 1 del proyecto de Ley, establece: "Se crea la base de datos policial de identificadores obtenidos a partir del ADN, que integrará los ficheros de esta naturaleza de titularidad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado tanto para la investigación y averiguación de delitos, como para los procedimientos de identificación de restos cadavéricos o de averiguación de personas desaparecidas."

(33) El artículo 2(1) dice: "Las Partes Contratantes se comprometen a crear y mantener ficheros nacionales de análisis del ADN para los fines de la persecución de los delitos. El tratamiento de los datos almacenados en esos ficheros en virtud del presente Tratado se llevará a cabo con arreglo al derecho interno vigente para cada tipo de tratamiento, sin perjuicio de las demás disposiciones del presente Tratado."

(34) Artículo 2(2) del Tratado. En el ADN codificante o expresivo los genes que contiene tienen la propiedad de codificar la fabricación de proteínas que actúan a nivel celular y que se expresan en la persona como un carácter individual y que puede ser normal o patológico. No todo ADN que conforma el genoma es codificante; el ADN no codificante o no esencial no codifica proteínas lo que ha llevado a denominarlo "ADN basura", no es todavía totalmente conocidas sus funciones y se le alude como "el enigma del valor de C". Problema distinto y de futuro es que el ADN que actualmente se califica de no codificante o no expresivo podrá modificar su naturaleza si se le llega a conocer mejor.

(35) En la redacción definitiva de este Proyecto de Ley debería hacerse un esfuerzo por unificar la terminología, en especial, en lo referente a términos y expresiones técnicas, lo cual no acontece en la redacción actual. Esta homología facilitaría la interpretación de esta norma y de las concordantes.

(36) Instrumento de Ratificación de España del Convenio relativo a la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la migración ilegal, hecho en Prüm el 27 de mayo de 2005 (BOE, 307, de 25 de diciembre de 2006).

(37) El artículo 33.1 establece que por "tratamiento de datos de carácter personal" se entenderá todo tratamiento o proceso de tratamientos relativo a datos de carácter personal, con o sin ayuda de procedimientos automatizados, tales como la recopilación, almacenamiento, organización, conservación, adaptación o modificación, lectura, consulta, utilización, la comunicación mediante transmisión, difusión o cualquier otra forma de puesta a disposición, la combinación o asociación, así como el bloqueo, cancelación o destrucción de datos; se considerará también tratamiento de datos de carácter personal a los efectos del presente Tratado la comunicación relativa a las existencia o inexistencia de una concordancia".

(38) El artículo 33.2 del Tratado establece que por "consulta automatizada" se entenderá el acceso directo a una base de datos automatizada de otra instancia, de tal forma que pueda obtenerse respuesta a la consulta de forma totalmente automática.

Luis DE LA CORTE IBÁÑEZ y Javier JORDÁN

La yihad terrorista

Editorial Síntesis. Madrid, 2007

324 páginas

HAN pasado algunos años desde que George W. Bush pronunció las palabras "Estamos en guerra" que fueron interpretadas, en su momento, como alarmistas y exageradas.

Tal vez no sea la mejor manera de luchar en esta guerra con métodos tradicionales de cualquier ejército, pero lo que sería irresponsable es negar la gravedad de los hechos, en este caso, de la amenaza terrorista "yihadista".

Los autores analizan en el primer capítulo los cuatro tópicos que algunos emplean para explicar la yihad terrorista como la pobreza o miseria, el choque de civilizaciones, el autoritarismo de muchos regímenes árabo-musulmanes y por último las agresiones y agravios al mundo musulmán. Los profesores Buruma y Margalit en un estudio sobre los prejuicios antioccidentales, advirtieron de que la culpa colonial es una idea que los investigadores deberían rehusar.

Después de aclarar estas ideas, los profesores De la Corte y Jordán, nos introducen en los orígenes doctrinales y bases ideológicas del islam radical, a través de suras y aleyas del Corán, que son la base ideológica del actual yihadismo. Posteriormente se analizan los antecedentes intelectuales del salafismo más contemporáneo, es decir, la disputa entre suníes y chiíes, el wahadismo, la Salafiyya (reformismo musulmán) o la creación de los Hermanos Musulmanes.

En los capítulos siguientes se estudia la yihad regional (Líbano, Palestina, sudeste asiático, etc.), la evolución de Al-Qaida hasta el atentado del 11-S, el movimiento yihadista global, las organizaciones y tácticas, y las respuestas al yihadismo. Entre estos dos últimos se encuentra el capítulo 7 que recoge una síntesis de la actividad de la yihad en nuestro país, con inclusión de los atentados terroristas felizmente frustrados.

Entre sus recomendaciones, para fomentar la integración de los salafistas en Europa, cabe destacar la tercera o como los autores denominan "principio-guía", que consideran una meta y no sería otra que: *"lograr que los salafistas no violentos llegaran a sentirse partícipes de nuestras sociedades. Que, además de tener como referencia identitaria el hecho de ser musulmanes (algo completamente legítimo), otorguen una valoración positiva a la sociedad en la que viven"*.

José Villena Romera

EL presente libro está dirigido a un público no necesariamente formado en derecho. Su estructura en lecciones, tiene por objeto facilitar el estudio en centros de formación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, criminólogos o detectives privados, que incluyan dicha asignatura en su programa.

Para estudiar una asignatura como es el Derecho Procesal Penal, es necesario hacer unas matizaciones previas. En la primera lección, los autores nos introducen en términos y conceptos básicos para definir cuál es el fundamento, el concepto y funciones del Derecho Procesal Penal.

Posteriormente se estudian los principios procesales penales, las exenciones jurisdiccionales, la competencia, el objeto del proceso penal, las partes procesales, así como la imputación policial y judicial.

Así mismo se trata en sucesivas lecciones de la instrucción, que puede iniciarse mediante denuncia o querrela, sin olvidar por menor utilización de la iniciación de oficio y la excitación especial del gobierno, los diferentes tipos de procedimientos penales para finalizar con el juicio oral.

Es de destacar que el juicio oral es concebida como la fase reina del proceso penal, en tanto se enjuicia la conducta del procesado con objeto de declarar su culpabilidad o inocencia.

José Villena Romera

INFORMACION Y DOCUMENTACION SOBRE SEGURIDAD (1.º semestre 2007)

CENTRO DE ANALISIS Y PROSPECTIVA

NORMATIVA DE INTERES

España

– Orden INT/4190/2006, de 29 de diciembre, por la que se regula la composición y funciones de la Comisión Ministerial de Administración Electrónica del Ministerio del Interior (BOE núm. 12, de 13 de enero de 2007).

Mediante el Real Decreto 589/2005, de 20 de mayo, se han reestructurado los órganos colegiados responsables de la Administración Electrónica, en el ámbito de la Administración General del Estado. Conforme a las disposiciones contenidas en el mencionado Real Decreto, es necesario regular la Comisión Ministerial de Administración Electrónica del Ministerio del Interior que va a sustituir a la Comisión Ministerial de Informática y de Comunicaciones.

En este sentido la disposición cuarta de esta Orden establece que la Comisión Ministerial de Administración Electrónica, en su funcionamiento en Pleno, con carácter general, estará constituida entre otros vocales por el *Subdirector General de Apoyo de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil*.

– Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes de Aragón (BOE núm. 44, de 20 de febrero de 2007).

El artículo 149.1.23.ª de la Constitución permitió la aprobación de la Ley de las Cortes Generales 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, de carácter básico. La Comunidad Autónoma de Aragón tiene establecida en el

artículo 35.1.15.^a de su Estatuto de Autonomía la competencia exclusiva en materia de «montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos, sin perjuicio de lo dispuesto en el número veintitrés del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución», correspondiendo, asimismo, a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en cuestiones relativas a la «protección del medio ambiente; normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje» prevista en el artículo 37.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón.

Destaca en este sentido, el Título VIII, «Policía Forestal e infracciones y sanciones», que además de reproducir en gran parte el régimen sancionador establecido con carácter de legislación básica en la referida Ley 43/2003, incluye las funciones en materia de vigilancia, custodia y policía de los agentes de protección de la naturaleza de la Comunidad Autónoma de Aragón y de los agentes forestales de las entidades locales. Funciones que vienen recogidas en los siguientes preceptos:

Artículo 112. *Disposiciones generales.*

1. «La Administración de la Comunidad Autónoma ejercerá las funciones de policía, custodia y vigilancia del cumplimiento de la normativa aplicable en materia forestal, especialmente las de prevención, detección e investigación de la causalidad de los incendios forestales.

2. Las comarcas y los municipios, en el ejercicio de su propia competencia, podrán realizar funciones complementarias de vigilancia mediante la creación de cuerpos o escalas de agentes forestales en sus propias Administraciones».

Artículo 113. *Agentes de protección de la naturaleza.*

1. «Los agentes de protección de la naturaleza realizarán las tareas de extensión y apoyo a la gestión forestal, de policía y de denuncia de las infracciones a lo dispuesto en la normativa forestal.

2. Los agentes de protección de la natura-

leza contarán con la formación necesaria que les capacite para el correcto desarrollo de sus funciones, perteneciendo a una escala específica y gozando de la condición de funcionario de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, así como de la de *agentes de la autoridad*.

3. Los hechos constados y formalizados por los agentes de protección de la naturaleza en las correspondientes actas de inspección y denuncia tendrán presunción de certeza, sin perjuicio de las pruebas y defensa de los respectivos derechos e intereses que puedan aportar los interesados.

4. En el ejercicio de sus funciones, los agentes de protección de la naturaleza tienen todas las facultades que establezca la legislación básica estatal y, en particular, gozan de la facultad de entrar libremente, en cualquier momento y sin previo aviso, en los lugares sujetos a inspección, y de permanecer en ellos, con respeto, en todo caso, a la inviolabilidad del domicilio, estando obligados al efectuar una visita de inspección a comunicar su presencia a la persona inspeccionada o a su representante, a menos que consideren que dicha comunicación pueda perjudicar el éxito de sus funciones, quedando obligados los titulares de montes privados a facilitar el acceso a sus propiedades a los agentes de autoridad, cuyas órdenes o instrucciones serán de obligado cumplimiento.

5. Los agentes de protección de la naturaleza, en el ejercicio de sus competencias, actuarán de forma coordinada con los agentes forestales de las entidades locales y con respeto a las facultades que atribuye a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad su legislación orgánica reguladora».

Artículo 114. *Agentes forestales de las entidades locales.*

1. «Los agentes forestales de las entidades locales, en el caso de que sean funcionarios públicos, tendrán asimismo la condición de *agentes de la autoridad*, gozando de las mismas facultades que los agentes de protección de la naturaleza de la Administración de la Comunidad Autónoma.

2. Los agentes forestales de las entidades locales, en el caso de que sean personal labo-

ral, tendrán únicamente la condición de colaboradores con los agentes de la autoridad.

3. En todo caso, los agentes forestales de las entidades locales, en el ejercicio de sus competencias, actuarán de forma coordinada con los agentes de protección de la naturaleza de la Administración de la Comunidad Autónoma y con respeto a las facultades que atribuye a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad su legislación orgánica reguladora”.

- Ley 1/2007, de 15 de enero, de la Academia Gallega de Seguridad Pública (BOE núm. 47 de 23 de febrero de 2007).

La seguridad constituye una de las principales preocupaciones de cualquier sociedad, y una de las obligaciones de la Administración pública es satisfacer las demandas que en esa materia le plantean los ciudadanos.

Entendida la seguridad pública de manera integral, abarcando tanto la seguridad ciudadana como la lucha contra amenazas de origen no personal, parece oportuno concebir también integralmente el proceso formativo de sus gestores. Por ello, en el organismo encargado a nivel autonómico de impartir esa formación, el Centro de Estudios Judiciales y Seguridad Pública de Galicia, debe llevarse a cabo un proceso de ampliación de su objeto que, junto a los tradicionales cursos formativos dirigidos a las policías locales de Galicia y a otros cuerpos policiales, bomberos y protección civil, ponga en marcha otros que afectan a determinados colectivos vinculados igualmente a la seguridad pública. Destacan en este sentido estos preceptos:

Artículo 1. *Naturaleza jurídica.*

1. “Se crea la Academia Gallega de Seguridad Pública (Agasp) como organismo autónomo de carácter administrativo adscrito orgánicamente a la consellería competente en materia de interior y justicia.

Artículo 4. *Las funciones formativas de la Academia Gallega de Seguridad Pública son las siguientes:*

1. En el ámbito de la formación judicial y penitenciaria y de la seguridad privada:

Organizar y realizar en las materias de seguridad pública, en colaboración con el Consejo General del Poder Judicial y los ministerios competentes en materia de justicia e interior, así como con otros organismos, universidades o centros de investigación, actividades dirigidas a la formación de jueces y fiscales, de los funcionarios de instituciones penitenciarias y de los trabajadores de la seguridad privada, a través de la celebración de los oportunos convenios.

2. En el ámbito de la formación policial:

a) Elaborar los programas formativos e impartir los cursos dirigidos al ingreso y promoción interna en las distintas escalas de los cuerpos de la policía de Galicia y de las policías locales, así como su formación continua, perfeccionamiento y especialización.

b) Colaborar con las administraciones competentes en la selección del personal de los cuerpos de la policía de Galicia y de las policías locales.

c) Facilitar a los ayuntamientos los medios de conocimiento e información precisos para una mejor ejecución de los servicios específicos de las policías locales.

3. En el ámbito de la formación de protección civil, bomberos y agentes forestales:

a) Elaborar los programas formativos e impartir los cursos de formación y perfeccionamiento dirigidos a los integrantes de los servicios de protección civil y a los miembros de los cuerpos de bomberos de las entidades locales con las que se formalice el correspondiente convenio de colaboración.

b) Impartir los cursos dirigidos a los agentes forestales.

c) Colaborar con las entidades locales en la selección y formación continua del personal integrante de los cuerpos de bomberos y de protección civil.

d) Facilitar a los ayuntamientos los medios de conocimiento e información precisos para una mejor ejecución de los servicios específicos de bomberos y protección civil, celebrándose los convenios oportunos.

– **Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (BOE núm. 52, de 1 de marzo de 2007).**

La Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, supuso el establecimiento de un sistema de autogobierno y la consolidación del principio de cooperación entre los pueblos que forman la comunidad insular. Esta ley, a lo largo de 23 años, ha sufrido dos modificaciones que han dotado a nuestra autonomía de un mayor contenido de competencias y han acomodado nuestras instituciones de autogobierno a la nueva realidad española y europea.

De entre las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears destacan las reguladas en el artículo 30:

19. "Vigilancia y protección de sus edificios y de sus instalaciones. Coordinación y demás facultades en relación con las policías locales, en los términos que establezca una ley orgánica".

Respecto de la Policía de las Illes Balears, el artículo 33 dispone que:

1. "Es competencia de las Illes Balears la creación y la organización de un cuerpo de policía propio en el marco de la legislación estatal.

En los mismos términos, corresponde a la Comunidad Autónoma el mando de la policía de las Illes Balears que llevará a cabo sus funciones bajo la directa dependencia de las instituciones de las Illes Balears.

2. Las funciones de la policía de las Illes Balears se fijan en su ley de creación de acuerdo con la legislación estatal".

– **LEY ORGANICA 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE núm. 68, de 20 de marzo de 2007).**

El día 20 de diciembre de 2006 las Cortes Generales aprobaron la Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, cuya Disposición Adicional Quinta señala que tras esta aprobación, el Gobierno de la Nación autorizará la convocatoria del

referéndum, que se hizo mediante acuerdo del Consejo de Ministros del día 22 de diciembre de 2006 y que fue convocado mediante el Decreto del Presidente 2/2007, de 16 de enero (B.O.E. núm.15 de 17 de enero de 2007), para su ratificación por el pueblo andaluz.

En materia de competencias de la Comunidad que se recogen en el Capítulo II del Título II, destacan las introducidas en relación a la policía autonómica, protección civil y emergencias y seguridad, que se recogen en los siguientes artículos:

Artículo 65. *Policía autonómica.*

1. "Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía el establecimiento de políticas de seguridad públicas de Andalucía en los términos previstos en el artículo 149.1.29.ª de la Constitución.

2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la creación, organización y mando de un Cuerpo de Policía Andaluza que, sin perjuicio de las funciones de los Cuerpos de Seguridad del Estado, y dentro del marco de la legislación estatal, desempeñe en su integridad las que le sean propias bajo la directa dependencia de la Junta de Andalucía.

3. Corresponde, asimismo, a la Comunidad Autónoma de Andalucía la ordenación general y la coordinación supramunicipal de las policías locales andaluzas, sin perjuicio de su dependencia de las autoridades municipales.

4. Se creará la Junta de Seguridad que, con representación paritaria del Gobierno y de la Junta de Andalucía, coordinará las políticas de seguridad y la actuación de la Policía autónoma con los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado".

Artículo 66. *Protección civil y emergencias.*

1. "Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de protección civil que incluye, en todo caso, la regulación, la planificación y ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, así como la dirección y coordinación de los servicios de protección civil, que incluyen los servicios de prevención y extinción de incendios respetando las competencias del Estado en materia de seguridad pública.

2. Corresponden a la Comunidad Autónoma competencias de ejecución en materia de salvamento marítimo en el litoral andaluz.

3. La Comunidad Autónoma participa en la ejecución en materia de seguridad nuclear en los términos que establezcan las leyes y en los convenios que al respecto se suscriban".

Artículo 67. *Seguridad y competencias en materia penitenciaria.*

1. "Corresponden a la Comunidad Autónoma competencias de ejecución en materia de seguridad ciudadana y orden público en los términos que establezca la legislación del Estado.

2. Corresponden a la Comunidad Autónoma competencias ejecutivas en materia de seguridad privada cuando así lo establezca la legislación del Estado.

3. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia ejecutiva en materia penitenciaria".

- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (BOE núm. 71, de 23 de marzo de 2007).

El artículo 14 de la Constitución española proclama el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo. Por su parte, el artículo 9.2 consagra la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas.

La igualdad entre mujeres y hombres es un principio jurídico universal reconocido en diversos textos internacionales sobre derechos humanos ratificados por España.

El Título V de esta norma recoge los criterios generales para que tenga aplicación efectiva el principio de igualdad en el empleo público, y en el Capítulo V donde de forma específica, se regula el respeto del principio de igualdad en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Artículo 67. *Respeto del principio de igualdad.*

"Las normas reguladoras de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado promoverán

la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, impidiendo cualquier situación de discriminación profesional, especialmente, en el sistema de acceso, formación, ascensos, destinos y situaciones administrativas".

Artículo 68. *Aplicación de las normas referidas al personal de las Administraciones públicas.*

"Las normas referidas al personal al servicio de las Administraciones públicas en materia de igualdad, prevención de la violencia de género y conciliación de la vida personal, familiar y profesional serán de aplicación en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, adaptándose, en su caso, a las peculiaridades de las funciones que tienen encomendadas, en los términos establecidos por su normativa específica".

Y en la Disposición adicional vigésima cuarta introduce una serie de modificaciones, de forma que la Ley 42/1999, de 25 de noviembre, de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil, queda modificada como sigue:

Uno. Se da nueva redacción al artículo 56.2:

«2. Reglamentariamente se determinará la composición, incompatibilidades y normas de funcionamiento de los órganos de evaluación, adecuándose siempre que sea posible al principio de composición equilibrada en los términos definidos en la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. En todo caso estarán constituidos por personal del Cuerpo de la Guardia Civil de mayor empleo o antigüedad que los evaluados.»

Dos. Se incluye un nuevo apartado sexto en el artículo 60, con la siguiente redacción:

«6. A las mujeres se le dará especial protección en situaciones de embarazo, parto y posparto para cumplir las condiciones para el ascenso a todos los empleos del Cuerpo de la Guardia Civil.»

Tres. Se da nueva redacción al artículo 75:

«Durante el período de embarazo y previo informe facultativo, a la mujer guardia civil se le

podrá asignar un puesto orgánico o cometido distinto del que estuviera ocupando, adecuado a las circunstancias de su estado. En los supuestos de parto o adopción, se tendrá derecho a los correspondientes permisos de maternidad y paternidad, conforme a la legislación vigente para el personal al servicio de las Administraciones públicas. La aplicación de estos supuestos no supondrá pérdida del destino.»

Cuatro. Se da nueva redacción al artículo 83.1 e), que queda redactado de la siguiente forma:

«e) Lo soliciten para atender al cuidado de los hijos o en caso de acogimiento tanto preadoptivo como permanente o simple, de conformidad con el Código Civil o las leyes civiles de las Comunidades Autónomas que lo regulen, siempre que su duración no sea inferior a un año, aunque éstos sean provisionales, de menores de hasta seis años, o de menores de edad que sean mayores de seis años cuando se trate de menores discapacitados o que por sus circunstancias y experiencias personales o por provenir del extranjero, tengan especiales dificultades de inserción social y familiar debidamente acreditados por los servicios sociales competentes.

También tendrán derecho a un período de excedencia de duración no superior a un año los que lo soliciten para encargarse del cuidado directo de un familiar, hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad que, por razones de edad, accidente o enfermedad, no pueda valerse por sí mismo, y que no desempeñe actividad retribuida.

Estos derechos no podrán ser ejercidos simultáneamente por dos o más guardias civiles en relación con el mismo causante.»

– **Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (BOE núm. 89, de 13 de abril de 2007).**

El Estatuto Básico del Empleado Público establece los principios generales aplicables al conjunto de las relaciones de empleo público, empezando por el de servicio a los ciudadanos y al interés general, ya que la finalidad primordial de cualquier reforma en esta materia debe

ser mejorar la calidad de los servicios que el ciudadano recibe de la Administración. Cabe destacar los siguientes preceptos:

Artículo 2. *Ámbito de aplicación.*

1. “Este Estatuto se aplica al personal funcionario y en lo que proceda al personal laboral al servicio de las siguientes Administraciones Públicas:

- La Administración General del Estado.
- Las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla.
- Las Administraciones de las Entidades Locales.
- Los Organismos Públicos, Agencias y demás Entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas.
- Las Universidades Públicas.

2. En la aplicación de este Estatuto al personal investigador se podrán dictar normas singulares para adecuarlo a sus peculiaridades.

3. El personal docente y el personal estatutario de los Servicios de Salud se regirán por la legislación específica dictada por el Estado y por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias y por lo previsto en el presente Estatuto, excepto el Capítulo II del Título III, salvo el artículo 20, y los artículos 22.3, 24 y 84.

4. Cada vez que este Estatuto haga mención al personal funcionario de carrera se entenderá comprendido el personal estatutario de los Servicios de Salud.

5. El presente Estatuto tiene carácter supletorio para todo el personal de las Administraciones Públicas no incluido en su ámbito de aplicación”.

Artículo 3. *Personal funcionario de las Entidades Locales.*

1. “El personal funcionario de las Entidades Locales se rige por la legislación estatal que resulte de aplicación, de la que forma parte este Estatuto y por la legislación de las

Comunidades Autónomas, con respeto a la autonomía local.

2. Los Cuerpos de Policía Local se rigen también por este Estatuto y por la legislación de las Comunidades Autónomas, excepto en lo establecido para ellos en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad".

Artículo 4. Personal con legislación específica propia.

Las disposiciones de este Estatuto sólo se aplicarán directamente cuando así lo disponga su legislación específica al siguiente personal:

a) Personal funcionario de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

b) Personal funcionario de los demás Órganos Constitucionales del Estado y de los Órganos Estatutarios de las Comunidades Autónomas.

c) Jueces, Magistrados, Fiscales y demás personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia.

d) Personal militar de las Fuerzas Armadas.

e) Personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

f) Personal retribuido por arancel.

g) Personal del Centro Nacional de Inteligencia.

h) Personal del Banco de España y Fondos de Garantía de Depósitos en Entidades de Crédito.

– **Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (BOE núm. 97 de 23 de abril de 2007).**

Este Estatuto incorpora disposiciones que profundizan y perfeccionan los instrumentos de autogobierno, mejora el funcionamiento institucional, acoge derechos de los aragoneses que quedan así mejor protegidos, amplía y consolida espacios competenciales y se abre a nuevos horizontes como el de su vocación europea, asociada a su tradicional voluntad de superar fronteras.

En este sentido el Artículo 71 dispone que en el ámbito de las competencias exclusivas,

la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias, respetando lo dispuesto en los artículos 140 y 149.1 de la Constitución. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en las siguientes materias:

58.ª "Seguridad privada, que comprende el establecimiento de los requisitos que deben reunir las personas físicas y jurídicas que adopten medidas de seguridad; la autorización, inspección y sanción de las empresas de seguridad que tengan su domicilio o ámbito de actuación en la Comunidad Autónoma; la formación del personal que realiza funciones de seguridad e investigación privada, así como la coordinación de los servicios de seguridad e investigación privadas con la Policía autonómica y las policías locales de Aragón".

El Artículo 76 establece que:

1. "La Comunidad Autónoma podrá crear una Policía autonómica en el marco del presente Estatuto y de la ley orgánica correspondiente.

2. La Comunidad Autónoma determinará las funciones de la Policía autonómica de Aragón en su ley de creación en el marco de la legislación del Estado.

3. Corresponde a la Comunidad Autónoma la coordinación de la actuación de las Policías locales aragonesas.

4. Se creará, en su caso, una Junta de Seguridad que, con representación paritaria del Estado y la Comunidad Autónoma, coordinará las actuaciones de la Policía autonómica y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado".

Y el Artículo 77, en el ámbito de las competencias ejecutivas y en orden a la aplicación de la legislación estatal, dice que la Comunidad Autónoma de Aragón podrá dictar reglamentos para la regulación de su propia competencia funcional y la organización de los servicios necesarios para ello, y en general podrá ejercer todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento jurídico atribuye a la Administración Pública. Corresponde a la

Comunidad Autónoma la competencia ejecutiva en las siguientes materias:

15.ª "Seguridad ciudadana y seguridad privada cuando así lo establezca la legislación del Estado".

– **Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra (BOE núm 100, de 26 de abril de 2007).**

Señala su Exposición de Motivos que la sociedad actual, moderna, cada vez más plural en su composición y compleja en sus interrelaciones, necesita una policía también moderna y mejor preparada técnica, psicológica y humanamente, a la altura de los nuevos retos que se plantean. Esta policía ha de estar empapada de los valores que la nueva sociedad civil reclama y ha de tener un enfoque integral. No basta con la limitación de sus funciones por razones históricas o mediales, sino que, al socaire de las demandas sociales, ha de estar al servicio del conjunto de la población y satisfacer las necesidades de ésta en materia de seguridad pública, sin visiones parciales, sesgadas o reduccionistas. La nueva policía que reclama la seguridad pública anhelada por los ciudadanos, sólo puede ser integral, pues integral es el concepto de seguridad pública que sienten esos mismos ciudadanos. La prevención de los delitos, de las infracciones administrativas o de determinadas conductas lesivas de la convivencia social, cuando no la persecución de los mismos y la represión a sus autores, reclama visiones generales y, en consecuencia, policías generales cuyas funciones no se vean cercenadas por una concepción anticuada u obsoleta de la policía.

Conscientes de esas demandas sociales que requieren de una nueva policía civil, integral y al servicio de los ciudadanos, que preste un servicio público de seguridad pública, se hace preciso actualizar y modernizar el actual régimen de las policías de Navarra, con mayor razón cuando recientemente el Parlamento de Navarra ha aprobado la Ley Foral de Seguridad Pública, en la que se articulan ya, como norma jurídica vinculante, estos principios. De todo su articulado destacaremos los siguientes preceptos:

Artículo 1. Objeto.

"La presente Ley Foral tiene por objeto, en desarrollo de los artículos 49.1.b) y 51 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra y al amparo de la disposición adicional primera de la Constitución:

a) La actualización y regulación del régimen de la Policía Foral de Navarra.

b) La coordinación normativa y administrativa de las Policías de Navarra en aspectos no regulados por la Ley Foral de Seguridad Pública de Navarra, así como la regulación del régimen específico de los agentes municipales y de los auxiliares de las Policías Locales de Navarra.

c) La regulación del estatuto del personal de los Cuerpos de Policía de Navarra".

Artículo 2. "A los efectos de esta Ley Foral, se entenderá por:

a) «Cuerpo de Policía»: El conjunto de servicios encargados del mantenimiento de la seguridad pública, integrado por un jefe del cuerpo y policías, dotados de carácter civil, unidad y estructura jerarquizada.

b) «Cuerpos de Policía de Navarra»: La Policía Foral de Navarra y los cuerpos de policía local de Navarra.

c) «Policía Foral de Navarra»: El cuerpo de policía propio de la Comunidad Foral de Navarra.

d) «Policía Local»: El cuerpo de policía que depende de una Entidad Local de Navarra.

e) «Policía»: El funcionario público encargado del mantenimiento de la seguridad pública, integrado en su correspondiente cuerpo de Policía y revestido para ello de la autoridad que le otorgan las leyes.

f) «Agente Municipal»: El personal de las entidades locales que, no disponiendo de cuerpo de Policía Local, ejerza con esta u otra denominación las funciones establecidas en esta Ley Foral.

g) «Auxiliar de Policía Local»: El personal contratado temporalmente en régimen administrativo por las entidades locales que dispongan de Cuerpo de Policía Local, para la sustitución del personal de este cuerpo, por causas

de absentismo, la provisión temporal de las vacantes existentes en sus respectivas plantillas orgánicas o la atención de necesidades relacionadas con la seguridad pública cuando no sea suficiente el personal fijo para hacer frente a las mismas.

h) «Consejero competente»: El Consejero del Gobierno de Navarra titular del Departamento al que el Decreto Foral del Presidente del Gobierno de Navarra atribuya las competencias y funciones relacionadas con las materias de seguridad pública, Policía Foral o coordinación de las policías locales de Navarra».

– **Ley 3/2007, de 4 de abril, de Pesca en Aguas Continentales de la Comunidad Autónoma de Cantabria (BOE núm. 110, de 8 de mayo de 2007).**

En base al artículo 24.12 del Estatuto de Autonomía de Cantabria, que atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materias de pesca fluvial y lacustre, se redacta la presente iniciativa legislativa.

El último de los títulos de la Ley, el VIII, contiene el régimen sancionador, configurado institucionalmente como cierre final del sistema. Título que además de regular la tipificación de las infracciones, la descripción de las sanciones imponibles, así como los criterios de graduación, dispone la asignación de las competencias a los órganos de la Administración Autonómica para su imposición.

Es el artículo 46 el que hace referencia a las autoridades competentes y personal colaborador en materia de vigilancia, a los que atribuye la consideración de *Agentes de la Autoridad*:

1. "El cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley en general, y la vigilancia de la actividad de la pesca en particular, será desempeñada en la Comunidad Autónoma de Cantabria por el personal funcionario adscrito a la Consejería competente, que tenga atribuidas las funciones de vigilancia y control de esta actividad, sin perjuicio de las competencias que en la materia correspondan al Estado.

2. A los efectos de lo dispuesto en la presente Ley, el personal referido en el apartado anterior tendrá la consideración de Agente de la Autoridad. Los hechos constatados por este

personal, debidamente formalizados en documento público con observancia de los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio en el correspondiente procedimiento administrativo.

3. Los funcionarios a los que se refiere el apartado 1 de este artículo podrán acceder, en el ejercicio de sus funciones, a todos los terrenos, locales, vehículos, embarcaciones, remolques, equipamientos auxiliares e instalaciones relacionadas con el objeto de regulación de la presente Ley. En el supuesto de entrada domiciliaria se precisará del consentimiento del titular o de resolución judicial.

4. Los gestores y administradores de una zona de pesca intensiva y los titulares de aguas privadas a los que se refiere la disposición adicional primera de la presente Ley, podrán dotarse de Guardas Particulares de Campo que deberán regirse por lo establecido en la normativa estatal en materia de seguridad privada. Los Guardas Particulares de Campo estarán obligados a colaborar con los Agentes de la Autoridad a los efectos de lo dispuesto en la presente Ley, así como a denunciar toda infracción a lo previsto en la misma".

– **Ley 3/2007, de 9 de abril, de prevención y defensa contra los incendios forestales de la Comunidad Autónoma de Galicia (BOE núm. 119, de 18 de mayo de 2007).**

El artículo 4 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, contempla la función social de los montes vinculada a la producción de recursos naturales y servicios ambientales. Los incendios forestales en el medio rural constituyen una grave amenaza para cualquier política seria de desarrollo rural, además de comprometer la sostenibilidad económica y social de Galicia.

Destaca en este sentido lo dispuesto en el apartado 8 del artículo 48 de esta norma en relación con las personas encargadas de realizar la investigación de los incendios forestales, que dispone que "será realizada por los agentes forestales especializados o las brigadas de investigación de incendios forestales siguiendo los protocolos oficiales y procedimientos técnicos establecidos".

– **Ley 9/2007, de 13 de abril, del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias y de modificación de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de Canarias (BOE núm. 124, de 24 de mayo de 2007).**

El objetivo fundamental que la presente Ley determina en su Preámbulo es contribuir a la articulación de un verdadero Sistema Canario de Seguridad y Emergencias, que proporcione mayores garantías tanto a los canarios como a los visitantes en materia de seguridad ciudadana y protección civil. Así, el Título Preliminar y también el Primero y Segundo de la Ley se destinan, precisamente, a sentar las bases de la contribución de las Administraciones Públicas Canarias a la configuración de un Sistema Canario de Seguridad y Emergencias.

En el ámbito de la seguridad ciudadana, el Sistema Canario de Seguridad y Emergencias debe dotarse de medios que han de permitir tipificar la información sobre la actividad de los cuerpos policiales, homogeneizarla, hacerla compatible y disponer de un sistema estadístico coherente, fiable, actualizado y equiparable a los sistemas del entorno, asegurando la coordinación operativa entre cuerpos de policía local.

La Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de Policías Locales de Canarias, supuso, sin lugar a dudas, un gran avance para la consolidación de los cuerpos de Policía Local como un elemento destacado en relación con la seguridad pública. La aplicación de la Ley ha permitido y propiciado significativas mejoras en el ámbito de la formación de los agentes, de la homogeneización en materia de medios técnicos y de defensa, uniformes o acreditación, además de favorecer evidentes avances en la coordinación de la actuación de los distintos Ayuntamientos y del Gobierno de Canarias, a través de la Comisión de Coordinación de Policías Locales de Canarias.

Casi diez años después de la aprobación de la Ley 6/1997 el escenario de la seguridad pública en Canarias ha experimentado cambios muy importantes que han alterado sustancialmente el papel que, de hecho, desempeñan las Policías Locales en dicho ámbito.

Una de las manifestaciones más claras de esos cambios radica en el protagonismo que

ha adquirido la Policía Local en un campo, en principio ajeno a sus cometidos básicos, como es la seguridad ciudadana. Actualmente en Canarias, más de la mitad de las demandas de seguridad ciudadana que se cursan al Centro Coordinador de Emergencias 1-1-2 son atendidas por agentes de la Policía Local. En consecuencia, la población percibe hoy a los agentes de la Policía Local como un elemento de respuesta frente a las amenazas a la seguridad ciudadana, por lo que muchas veces se ha trasladado al ámbito municipal la demanda de un mejor servicio en esta área. Ello ha conducido a un mayor nivel de implicación de las Administraciones canarias (Ayuntamientos, Cabildos y Gobierno de Canarias) en la lucha contra la inseguridad ciudadana y obliga a replantearse algunas de las premisas sobre las que se asentaba la Ley 6/1997.

Así, la colaboración entre los Ayuntamientos con el fin de garantizar la seguridad con ocasión de grandes acontecimientos, festividades y eventos que requieran especial atención en materia de seguridad se ha revelado en los últimos años como un mecanismo fundamental para garantizar la seguridad ciudadana, por lo que se hace necesario ahondar en las posibilidades que el actual marco constitucional y competencial permite.

La regulación de la segunda actividad parece claro que no se ajusta ya a los cometidos y al nivel de exigencia que el ejercicio de sus funciones comporta en la actualidad a los agentes de la Policía Local. Dicha regulación constituye, además, una magnífica herramienta para propiciar un rejuvenecimiento de las plantillas de las Policías Locales de Canarias, lo cual redundará positivamente en la calidad del servicio que reciben los ciudadanos.

La actual clasificación de las escalas y empleos de los agentes de la Policía Local no se corresponde a la propia de las restantes Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, ni a la que ya han adoptado numerosas Comunidades Autónomas en un esfuerzo por ajustarse a los nuevos cometidos de están asumiendo en la práctica los policías locales.

Por todo ello, la presente ley pretende abordar la inaplazable tarea de ajustar la regulación contenida en la Ley 6/1997, de 4 de julio, a las actuales circunstancias de Canarias,

recogiendo mejoras largamente reclamadas en el ámbito de la Comisión de Coordinación de Policías Locales de Canarias.

El artículo 1 de la presente Ley, además de regular cual es su objeto, anticipa la importancia que tienen las Policías Locales de Canarias dentro del sistema de seguridad pública de las Islas:

1. "La presente Ley tiene por objeto la ordenación de las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de seguridad pública mediante la organización del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias. Además, se modifica la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de Canarias.

2. Las Administraciones Públicas Canarias, en el ámbito de sus respectivas competencias, aseguran en su conjunto la salvaguarda de la seguridad pública en la Comunidad Autónoma, ateniéndose en sus relaciones recíprocas y con la Administración General del Estado a los principios de colaboración, cooperación, coordinación, asistencia mutua y lealtad institucional".

– **Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policías locales (CC. AA de Galicia) (BOE núm. 137, de 8 de junio de 2007).**

La Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad, promulgada a raíz del mandato constitucional, señala que corresponde a las comunidades autónomas, con arreglo a la misma ley y la de régimen local, coordinar las actuaciones de las policías locales dentro de su ámbito territorial.

Con tal motivo se promulgó la Ley 3/1992, de 23 de marzo, de coordinación de las policías locales de Galicia, que tenía como objetivo la coordinación de las policías locales de su territorio, en los términos establecidos en el artículo 39 de la anterior ley orgánica.

El objeto de la presente ley es regular la coordinación de las policías locales en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Galicia, sin perjuicio de su dependencia de las autoridades municipales, de conformidad con lo dispuesto en la legislación orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad, y con pleno respeto al principio de autonomía municipal.

La presente ley es de aplicación a los cuerpos de Policía local de los diferentes municipios de la Comunidad Autónoma de Galicia y a su personal.

En los municipios donde no exista cuerpo de Policía local, la coordinación se extenderá al personal que realice funciones propias de auxiliar de Policía local, que, a partir de la entrada en vigor de la presente ley, pasan a denominarse vigilantes municipales.

Guardia Civil

– **Real Decreto 5/2007, de 12 de enero, por el que se modifican determinados complementos retributivos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (BOE núm. 14, de 16 de enero de 2007).**

El sistema retributivo vigente del personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado se encuentra regulado por los Reales Decretos 950/2005, de 29 de julio, y 359/2006, de 24 de marzo.

Con el fin de proseguir el proceso de adecuación retributiva publicado en el primero de los citados reales decretos, procede modificar los importes correspondientes tanto al componente general del complemento específico como al complemento de disponibilidad, en sus distintas modalidades, dotando a todo ello de efectos económicos a partir del 1 de enero de 2007.

Por otra parte, desde la entrada en vigor del Real Decreto 950/2005, de 29 de julio, se viene produciendo en el Cuerpo Nacional de Policía una diferencia retributiva en el complemento de disponibilidad entre las categorías de Subinspector, Oficial de Policía y Policía y sus homólogos del Cuerpo de la Guardia Civil, desigualdad que se pretende eliminar en la presente disposición.

En este sentido destacan las modificaciones introducidas en los siguientes artículos:

Artículo 1. Modificación de los importes del componente general del complemento específico.

"Se modifican los importes del componente general del complemento específico regulado

en el artículo 4.B) del Real Decreto 950/2005, de 29 de julio, que se expresan en el anexo III del citado Real Decreto, sustituyéndose por los que se recogen en la presente disposición”.

Artículo 2. *Modificación de los importes de determinados complementos correspondientes al personal de la Guardia Civil en situación de reserva.*

1. “Se modifican los importes del complemento de disponibilidad regulado en el artículo 6 del Real Decreto 950/2005, de 29 de julio, que se expresan en su anexo IV, sustituyéndose por los que se recogen en el anexo de la presente disposición.

2. Se modifican los importes de los complementos regulados en la disposición adicional séptima del real decreto anteriormente citado, que se expresan en sus anexos VII y VIII, sustituyéndose, respectivamente, por los que se recogen en esta disposición”.

Anexo III

Componente general del complemento específico Cuerpo de la Guardia Civil

Empleo	Cuantía anual (en euros)
General de División	13.246,49
General de Brigada	10.050,05
Coronel	9.147,29
Teniente Coronel	9.384,59
Comandante	9.703,79
Capitán	8.875,07
Teniente	7.199,99
Alférez	6.368,63
Suboficial Mayor	8.963,13
Subteniente	8.300,25
Brigada	5.467,65
Sargento primero	5.463,81
Sargento	4.737,57
Cabo Mayor	7.728,57
Cabo primero	6.965,13
Cabo	6.148,05
Guardia civil	5.403,14

Importe de los complementos de disponibilidad correspondiente al personal de la Guardia Civil que haya pasado o pase a la situación de reserva sin destino a partir de la entrada en vigor de la Ley 42/1999, de 25 de noviembre Cuerpo de la Guardia Civil.

Empleo	Cuantía anual (en euros)
General de División	20.332,07
General de Brigada	17.775,11
Coronel	15.732,11
Teniente Coronel	15.568,17
Comandante	15.469,65
Capitán	13.098,69
Teniente	11.404,77
Alférez	10.385,85
Suboficial Mayor	12.461,54
Subteniente	11.577,26
Brigada	9.310,94
Sargento primero	8.628,74
Sargento	8.047,82
Cabo Mayor	10.440,50
Cabo primero	9.612,50
Cabo	8.958,86
Guardia civil	7.927,82

Anexo VII

Cuantías de los complementos correspondientes al personal del Cuerpo de la Guardia Civil que a la entrada en vigor de la Ley 42/1999, de 25 de noviembre, se encontraba en situación de reserva y que pasó a ésta tras la entrada en vigor de la Ley 28/1994, de 18 de octubre.

Empleo	Cuantía anual (en euros)
General de División	20.332,07
General de Brigada	17.775,11
Coronel	15.732,11
Teniente Coronel	15.568,17
Comandante	15.469,65
Capitán	13.098,69
Teniente	11.404,77

Empleo	Cuantía anual (en euros)
Alférez	10.385,85
Suboficial Mayor	12.461,54
Subteniente	11.577,26
Brigada	8.645,90
Sargento primero	8.005,34
Sargento	7.411,94
Cabo primero	9.276,26
Cabo	8.655,14
Guardia civil	7.570,82

Anexo VIII

Cuantías de los complementos de disponibilidad del personal de la Guardia Civil que pasó a la situación de reserva antes de la entrada en vigor de la Ley 28/1994, de 18 de octubre

Empleo	Cuantía anual (en euros)
Coronel	13.593,95
Teniente Coronel	12.755,85
Comandante	12.755,85
Capitán	10.411,41
Teniente	8.273,97
Subteniente	9.920,06
Brigada	6.076,70
Sargento Primero	5.331,74
Sargento	4.671,86
Cabo Primero	6.598,70
Guardia Civil	4.810,34

– **Real Decreto 121/2007, de 2 de febrero, por el que se aprueba la provisión de plazas de las Fuerzas Armadas y de la Escala Superior de Oficiales de la Guardia Civil para el año 2007 (BOE núm.33, de 7 de febrero de 2007).**

De acuerdo con lo previsto en el artículo 18.2 y en el artículo 20.4 de la Ley 42/1999, de 25 de noviembre, de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil, y dado el carácter unitario de las convocatorias para el acceso directo a los centros de formación para la

incorporación a las Escalas Superiores de Oficiales de los Cuerpos Generales de los Ejércitos, de Infantería de Marina y de la Guardia Civil, en la provisión anual de plazas también se incluyen las de acceso directo a la Escala Superior de Oficiales del Cuerpo de la Guardia Civil.

En su virtud, a iniciativa del Ministerio de Defensa, conjuntamente con el Ministerio del Interior por lo que respecta a la Guardia Civil, a propuesta del Ministro de Administraciones Públicas, con el informe favorable del Ministerio de Economía y Hacienda y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 2 de febrero de 2007, se dispone lo siguiente:

Artículo 7. "Se autoriza la convocatoria de las plazas para acceso directo a la Escala Superior de Oficiales de la Guardia Civil que figuran en el anexo VI".

Anexo VI

Guardia Civil Acceso directo

Escala Superior de Oficiales	45
------------------------------	----

– **Orden PRE/735/2007, de 27 de marzo, por la que se modifica la Orden del Ministerio de la Presidencia de 9 de abril de 1996, por la que se aprueban las bases y circunstancias aplicables a los procesos selectivos para ingreso en los centros docentes militares de formación para acceso a la Escala de Cabos y Guardias del Cuerpo de la Guardia Civil (BOE núm. 75, de 28 de marzo de 2007).**

La Orden del Ministerio de la Presidencia de 9 de abril de 1996, por la que se aprueban las bases y circunstancias aplicables a los procesos selectivos para ingreso en los centros docentes militares de formación para acceso a la Escala de Cabos y Guardias del Cuerpo de la Guardia Civil, regula las normas, el programa, el cuadro médico de exclusiones y los baremos por los que han de regirse los citados procesos selectivos. Las pruebas de aptitud física y las marcas que los aspirantes habrán de superar en esos procesos selectivos se determinarán por el Subsecretario de Defensa

en cada una de las convocatorias correspondientes.

En el apéndice B del anexo a la citada Orden, se regula el cuadro médico de exclusiones para el ingreso en el Cuerpo de la Guardia Civil, determinando las capacidades físicas generales, entre las que se incluye una talla mínima de estatura que debe reunir el aspirante, diferente según sea hombre o mujer, y las enfermedades que, en su caso, podrán impedir su acceso al Cuerpo.

Por Orden PRE/600/2006, de 3 de marzo, se modificó la citada Orden del Ministerio de la Presidencia de 9 de abril de 1996, con la única finalidad de disminuir, en cinco centímetros, la talla mínima exigida a la mujer para su ingreso en los centros docentes de formación para la incorporación a la citada Escala, que pasó de 165 centímetros a 160 centímetros. De esta manera se pretendió dar una solución al impedimento que, a lo largo de estos años, había supuesto el exigir una estatura excesivamente elevada a la mujer, como requisito para ingresar en el Cuerpo de la Guardia Civil.

Si bien la estatura mínima exigida a las mujeres se ha rebajado para solucionar una desigualdad existente desde hace años, la estatura de los hombres no se ha modificado, permaneciendo en 170 centímetros la talla que, como mínimo, deben medir los varones que aspiren a ingresar en el Cuerpo de la Guardia Civil.

Si tenemos en cuenta que la mayoría de los países de nuestro entorno requieren para el ingreso en sus cuerpos policiales unos requisitos de talla que vienen a situarse, como media, en los 160 centímetros para las mujeres y en 165 centímetros para los hombres, se pone de manifiesto que mientras que para la mujer, en nuestro país, se ha conseguido, en cuanto al requisito de la estatura mínima exigida, una posición de igualdad con respecto a sus colegas europeos, por el contrario, para el hombre, se mantiene una situación de desigualdad pues se le está exigiendo, con respecto a sus colegas europeos, más estatura para poder ingresar en el Cuerpo de la Guardia Civil, en concreto, cinco centímetros más.

Además, según ha ido demostrando la experiencia práctica, la estatura de 170 centímetros exigida actualmente a los varones impide el ingreso a un número apreciable de aspirantes

que reúnen sobradamente el resto de los condicionantes exigidos y cuentan con un perfil adecuado para ello.

Para corregir esta situación, se procede ahora a reducir también, en cinco centímetros, la estatura mínima exigida a los aspirantes masculinos, de tal manera que pase de los 170 centímetros requeridos actualmente a 165 centímetros.

En su virtud, a propuesta conjunta de los Ministros de Defensa y del Interior, se dispone la modificación de la Orden del Ministerio de la Presidencia de 9 de abril de 1996, por la que se aprueban las bases y circunstancias aplicables a los procesos selectivos para ingreso en los centros docentes militares de formación para acceso a la Escala de Cabos y Guardias del Cuerpo de la Guardia Civil.

Así, el apartado 1 del párrafo A) del apéndice B «Cuadro médico de exclusiones para ingreso en el Cuerpo de la Guardia Civil» del anexo, queda redactado del siguiente modo:

«1. Talla inferior a 165 centímetros en hombres y 160 centímetros en mujeres, o superior a 203 centímetros, en bipedestación.»

Por su Disposición transitoria única esta Orden, que entró en vigor el día 29 de marzo de 2007, es de aplicación a los procesos selectivos en curso, así como a aquellos procesos selectivos de ingreso convocados con anterioridad a su entrada en vigor, en los que no haya finalizado el plazo de presentación de solicitudes.

- Orden PRE/926/2007, de 2 de abril, por la que se establecen las características del expediente académico del personal del Cuerpo de la Guardia Civil y se dictan las normas para su elaboración, custodia y utilización (BOE núm. 87, de 11 de abril de 2007).

Por Orden del Ministerio de la Presidencia, de 4 de febrero de 1998, se aprobó el Reglamento de elaboración, custodia y utilización de los expedientes académicos en la Guardia Civil, actualmente vigente.

La Ley 42/1999, de 25 de noviembre, de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil, en su artículo 45.1 establece

que las vicisitudes profesionales del guardia civil quedarán reflejadas en su historial profesional individual del que forma parte, entre otros documentos, el expediente académico. Dicha ley, en el artículo 48, determina que en el citado expediente constarán las calificaciones académicas, certificaciones y acreditaciones de los títulos obtenidos y estudios realizados en el sistema de enseñanza de la Guardia Civil, así como las correspondientes a títulos o estudios del sistema educativo general y los estudios profesionales realizados en otros países.

La presente Orden se dispone:

Primero. En el expediente académico constarán las calificaciones académicas, certificaciones y acreditaciones de los títulos obtenidos y estudios realizados por los guardias civiles:

a) En los centros docentes y unidades de la Guardia Civil, en el marco de su sistema de enseñanza.

b) En otros centros docentes, civiles o militares, nacionales o extranjeros, en los que la asistencia del personal del Cuerpo sea organizada o promovida por la Guardia Civil.

c) En el sistema educativo general, y en aquellos centros en los que se impartan estudios declarados equivalentes por el Ministerio de Educación y Ciencia o estudios profesionales cuyos títulos o certificados sean expedidos por los órganos competentes de las administraciones públicas.

Segundo. Características y contenido.—El expediente académico estará integrado por los registros que a continuación se indican, los cuales contendrán los conceptos detallados en el anexo a la presente orden:

Registro n.º 1. Ficha de datos personales. Este registro contendrá los datos necesarios para la identificación de la persona titular del expediente académico.

Registro n.º 2. Enseñanza de formación. En él se incluirán los estudios realizados en los distintos centros docentes de formación.

Registro n.º 3. Enseñanza de perfeccionamiento. Incluirá los títulos obtenidos y estudios realizados de capacitación, especialización y

ampliación o actualización de conocimientos y aptitudes. En dicho registro sólo se anotarán los títulos y estudios de ampliación o actualización de conocimientos y aptitudes que tengan, al menos, ocho (8) días de duración o treinta y seis (36) horas de carga lectiva.

Registro n.º 4. Enseñanza de altos estudios profesionales. Se anotarán los títulos obtenidos y estudios realizados considerados de altos estudios profesionales.

Registro n.º 5. Estudios en el extranjero. Se incluirán los títulos obtenidos y estudios realizados en el ámbito de las enseñanzas de perfeccionamiento y de altos estudios profesionales realizados en otros países.

Registro n.º 6. Enseñanzas del sistema educativo general y estudios profesionales. Se anotarán los títulos obtenidos y estudios realizados referidos en el apartado primero, letra c), excepto aquellos relativos a idiomas.

Registro n.º 7. Idiomas. Este registro incluirá los niveles de conocimiento en distintos idiomas, acreditados por el Ministerio de Defensa, las escuelas oficiales de idiomas y la Dirección General de la Guardia Civil.

El expediente académico de cada guardia civil contendrá, además, los documentos originales o copias autenticadas de las certificaciones y acreditaciones de los títulos y estudios remitidos.

Tercero. Medidas de seguridad.—El expediente académico tendrá uso confidencial y su custodia se llevará a cabo con arreglo a la reglamentación existente sobre la materia.

Por lo que respecta a la seguridad del fichero automatizado empleado en la elaboración y utilización del expediente académico, quedará salvaguardada conforme lo dispuesto en el Reglamento de medidas de seguridad de los ficheros automatizados que contengan datos de carácter personal, aprobado por el Real Decreto 994/1999, de 11 de junio.

Cuarto. Elaboración, custodia y tratamiento.—La elaboración, custodia y tratamiento documental e informático del expediente académico a que se refiere la presente orden ministerial corresponde a la Jefatura de Enseñanza de la Guardia Civil.

Quinto. Anotaciones.—Las anotaciones en el expediente académico podrán realizarse de oficio o a petición del interesado.

Se anotarán de oficio:

a) Los títulos y estudios a los que se refieren las letras a) y b) del apartado primero.

b) Los títulos y estudios publicados en los Boletines Oficiales del Estado, de Defensa o de la Guardia Civil.

c) Los títulos y estudios que se hagan valer ante la Jefatura de Enseñanza en los distintos procesos de selección para el ingreso en los centros de formación de la estructura docente de la Guardia Civil, o para la selección de concurrentes a cursos de perfeccionamiento y de altos estudios profesionales.

Se anotarán a instancia del interesado, los títulos y estudios presentados ante la Jefatura de Enseñanza a los que se refiere la letra c) del apartado primero.

Sexto. Procedimiento para la anotación.-La anotación de datos en el expediente se registrará por el siguiente procedimiento:

1. Estudios de la enseñanza de formación.

a) Los cursos, así como las calificaciones obtenidas en los mismos, superados en centros de la estructura docente de la Guardia Civil serán anotados a su finalización por el centro correspondiente.

b) La Academia General Militar del Ejército de Tierra remitirá a la Academia de Oficiales de la Guardia Civil, para su anotación, las calificaciones de los cursos y fases realizados en dicho centro, de forma individualizada.

2. Títulos y estudios de la enseñanza de perfeccionamiento y de altos estudios profesionales.-

Los títulos obtenidos y estudios realizados en centros de la estructura docente de la Guardia Civil serán anotados a su finalización por el centro correspondiente.

Los títulos obtenidos y estudios realizados en centros no pertenecientes a la estructura docente de la Guardia Civil serán anotados por la Jefatura de Enseñanza, tras la publicación de la resolución correspondiente en el Boletín Oficial del Estado, de Defensa o de la Guardia Civil.

Las unidades y organismos de la Guardia Civil que organicen actividades formativas o promuevan la asistencia del personal del Cuerpo, remitirán a la Jefatura de Enseñanza,

para su anotación, certificación de los títulos y estudios antes mencionados, con independencia de su posterior publicación oficial.

3. Otros títulos y estudios, excepto idiomas.-

Será competencia de la Jefatura de Enseñanza, previa solicitud del interesado y presentación de la documentación que así lo acredite, la anotación en el expediente académico de los títulos y certificados de los estudios realizados dentro del sistema educativo general, o declarados equivalentes, así como los de carácter profesional expedidos por los órganos competentes de las administraciones públicas.

En ningún caso se anotarán cursos o estudios incompletos.

4. Idiomas.-

Será competencia de la Jefatura de Enseñanza anotar la acreditación de los niveles de conocimiento de idiomas, una vez sean publicados en el boletín oficial correspondiente o a solicitud del interesado.

Séptimo. Utilización.

1. El uso confidencial del expediente académico requiere limitar y controlar el acceso a la información que contiene a los órganos competentes en:

a) Las evaluaciones para el ascenso.

b) Las evaluaciones para la selección de un número limitado de asistentes a determinados cursos de capacitación.

c) La asignación de determinados destinos.

d) La selección para la asistencia a cursos de perfeccionamiento o de altos estudios profesionales.

e) Los procesos selectivos de acceso a la enseñanza de formación.

2. La Jefatura de Enseñanza, previa solicitud del interesado, emitirá certificación de los datos obrantes en su expediente académico.

3. En la elaboración, custodia y tratamiento del expediente académico, así como en las compulsas y certificaciones solicitadas, la Jefatura de Enseñanza aplicará en lo posible los procedimientos telemáticos con las características de seguridad adecuadas.

Octavo. Recursos.-

Los actos y resoluciones que adopte la Jefatura de Enseñanza podrán ser recurridos en alzada ante el Subdirector

general de Personal de la Guardia Civil, según lo dispuesto en el artículo 114 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Disposición transitoria única. Adaptación contenido expediente académico.

En el plazo máximo de dos años, a partir de la entrada en vigor de esta orden ministerial, la Jefatura de Enseñanza adaptará el contenido del expediente académico a lo dispuesto en la misma.

Durante dicho período, la citada Jefatura velará para que el contenido de los expedientes académicos que se remitan a los órganos competentes a los fines previstos en el apartado séptimo de esta orden ministerial, se ajuste a lo dispuesto en su apartado segundo.

Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

1. Queda derogada la Orden del Ministerio de la Presidencia de 4 de febrero de 1998, por la que se aprueba el Reglamento de elaboración, custodia y utilización de los expedientes académicos en la Guardia Civil.

2. Asimismo, quedan derogadas todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo dispuesto en la presente orden ministerial.

Disposición final primera. Facultades de desarrollo.

Se autoriza al Director General de la Policía y de la Guardia Civil a dictar cuantas disposiciones sean necesarias para la ejecución y desarrollo de la presente orden ministerial.

Disposición final segunda. Entrada en vigor.

La presente orden ministerial entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, es decir el 12 de abril de 2007.

- Real Decreto 476 /2007, de 13 de abril, por el que se modifica el Reglamento de provisión de destinos del personal del

Cuerpo de la Guardia Civil, aprobado por Real Decreto 1250/2001, de 19 de noviembre (BOE núm. 101, de 27 de abril de 2007).

La Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, mediante su disposición adicional novena, punto tres, añadió una letra i) al apartado 1 del artículo 20 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la reforma de la Función Pública, creando específicamente para la funcionaria víctima de violencia de género un derecho preferente a obtener otro puesto propio de su cuerpo o escala, de análogas características, que se encuentre vacante y sea de necesaria provisión, para hacer efectiva su protección o su derecho a la asistencia social integral.

Por otro lado, el Real Decreto 255/2006, de 3 de marzo, por el que se modifican el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios de la Administración General del Estado, aprobado por el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, y el Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, aprobado por el Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, también desarrolla diversos aspectos relativos a la movilidad de la funcionaria víctima de violencia de género, fundamentalmente, sobre el procedimiento de solicitud, las vacantes que la afectada puede solicitar y la consideración de forzosos para los traslados que impliquen cambio de residencia.

La Orden APU/3902/2005, de 15 de diciembre, dispuso la publicación del Acuerdo de la Mesa General de Negociación por el que se establecen medidas retributivas y para la mejora de las condiciones de trabajo y la profesionalización de los empleados públicos, conocidas como «Plan Concilia».

Entre esas medidas, incluye el derecho explícito a la protección de las empleadas públicas objeto de situaciones de violencia de género, para facilitar su movilidad en el seno de la Administración del Estado con especiales garantías, de manera que aquella que se vea obligada a abandonar el puesto de trabajo en la localidad donde venía prestando sus ser-

vicios pueda solicitar, del órgano competente, el traslado a un puesto de trabajo en distinta Unidad administrativa o en otra localidad, concediendo a este traslado la consideración de forzoso.

Para la pronta aplicación de esta medida a las guardias civiles que se encuentren en la citada situación, resulta necesario modificar el Reglamento de provisión de destinos del personal del Cuerpo de la Guardia Civil, aprobado por Real Decreto 1250/2001, de 19 de noviembre.

La efectiva aplicación de esta medida protectora de las guardias civiles que han sufrido la violencia de género hasta el punto de que les obligue a un cambio de destino, exige añadir un nuevo artículo 27 bis, que excepcione los destinos de las guardias civiles que se encuentren en esa situación del régimen general de asignación de destinos, permita hacer efectiva la protección de quienes se encuentran en tales circunstancias y regule todas sus especialidades, incluida la protección de su intimidad.

Esta modificación ha de completarse con la del artículo 28.1, para excepcionar de la obligación de publicación de tales destinos, y con la del párrafo d) del artículo 42.1, para establecer una reserva de destino a la guardia civil víctima de violencia de género que haya pasado a la situación de excedencia voluntaria por esa condición.

La referida modificación del Reglamento de Provisión de Destinos del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil, aprobado por Real Decreto 1250/2001, de 19 de noviembre, queda como sigue:

Uno. Se añade un nuevo artículo 27 bis sobre asignación de destinos a las guardias civiles víctimas de violencia de género.

1. "No obstante lo dispuesto en los artículos anteriores, la autoridad que corresponda de acuerdo con las competencias atribuidas en el artículo 20 de este Reglamento, asignará nuevo destino a la guardia civil víctima de violencia de género que, para hacer efectiva su protección o su derecho a la asistencia social integral se vea obligada a abandonar el que ocupa, teniendo en cuenta las siguientes circunstancias:

a) El nuevo destino se encontrará vacante.

b) Podrá ser asignado cualquiera de los de provisión por antigüedad, o bien aquellos de libre designación o de concurso de méritos cuyo componente singular del complemento específico no sea superior al del puesto que ocupa.

c) Será solicitado por la afectada, debiendo acompañar a la solicitud copia de la orden de protección o, excepcionalmente y hasta tanto se dicte la misma, informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de que la demandante es víctima de violencia de género.

d) La afectada deberá reunir los requisitos necesarios para ocupar el nuevo destino.

2. La asignación de estos destinos tendrá carácter de forzoso".

Dos. El apartado 1 del artículo 28 queda redactado del siguiente modo:

"1. Se publicarán en el "Boletín Oficial de la Guardia Civil" todas las resoluciones de asignación de los destinos y de declaración de vacantes desiertas, excepto los asignados de acuerdo con el artículo 27 bis".

Tres. Se añade un nuevo párrafo a la letra d) del artículo 42.1, cuyo texto queda como se inserta a continuación:

"Cuando el pase a la situación de excedencia voluntaria sea por razón de violencia de género, se reservará el destino durante los seis primeros meses, prorrogables por períodos de tres meses hasta un máximo de dieciocho, cuando de las actuaciones de tutela judicial resultase que la efectividad del derecho de protección de la víctima lo exigiere".

- Resolución de 16 de mayo de 2007 de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, por la que se aprueban nuevos modelos para licencias, autorizaciones, tarjetas y guías de pertenencia de armas (BOE núm. 128, de 29 de mayo de 2007).

La disposición final segunda del Real Decreto 137/1993, por el que se aprueba el

Reglamento de Armas autorizó al Ministerio del Interior para aprobar y poner en vigor los modelos de documentos necesarios para la aplicación del Reglamento de Armas. En este sentido se faculta al Director General de la Policía y de la Guardia Civil para adoptar las medidas de ejecución necesarias, determinando las características técnicas de los documentos, así como la incorporación de los elementos necesarios para su informatización.

La experiencia adquirida desde la creación de estos documentos, así como la necesidad de proveer a las licencias, autorizaciones, tarjetas y guías de pertenencia de armas, de los elementos técnicos imprescindibles que permitan su utilización como soporte o contenedor de información al objeto de conseguir una mayor funcionalidad y eficacia, tanto para el ciudadano como para la propia Administración, hace necesaria la modificación de los actuales impresos.

POLITICA DE SEGURIDAD

Información general

– Ley 23/2006, de 20 de diciembre, de capitalidad de Palma de Mallorca (BOE núm. 26 de 30 de enero de 2007).

Palma de Mallorca, por su condición de capital de la comunidad autónoma de las Illes Balears y por su carácter solidario con el resto de pueblos de las Islas y en especial de Mallorca, ha tenido que afrontar en su término municipal multitud de servicios de carácter supramunicipal, que hacen que en la actualidad, sea algo más que la capital.

Pleno del Ayuntamiento de Palma de Mallorca aprobó, por unanimidad de todos los grupos municipales el día 31 de octubre de 2001, impulsar la aprobación por el Parlamento de las Illes Balears de un proyecto de Carta municipal. Reiterada la voluntad de llevar adelante su tramitación por el Pleno de la Corporación municipal el día 22 de marzo de 2002, hoy se hace realidad mediante la actualización en la Ley de capitalidad de Palma de Mallorca.

Son varios los preceptos que hacen referen-

cia a la seguridad pública dentro del Título VII dedicado a la distribución competencial. Así en el capítulo XV dedicado a regular lo relativo a seguridad ciudadana destacan estos: el artículo 118, donde se establece que:

Artículo 118. "Corresponde al Ayuntamiento de Palma de Mallorca:

a) Colaborar en la función de la policía de seguridad ciudadana, conforme a lo establecido por la Junta Local de Seguridad.

b) Tipificar en las ordenanzas municipales los actos contrarios al orden y la seguridad ciudadana en el ámbito de las relaciones de vecindad, respetando los derechos y las libertades fundamentales y sancionando las infracciones.

c) Ejercer las atribuciones que en materia de espectáculos establece la vigente legislación sectorial.

d) Estas competencias y funciones municipales en materia de seguridad serán desarrolladas por la Policía Local de Palma de Mallorca sin perjuicio de las que corresponden a otras fuerzas y cuerpos de seguridad".

Artículo 121. "Corresponden a la Junta Local de Seguridad Ciudadana de Palma de Mallorca las siguientes funciones:

a) Elaborar las políticas y los planes de seguridad ciudadana y de prevención del delito dentro del ámbito municipal.

b) Elaborar los programas de coordinación, colaboración y cooperación de las fuerzas y los cuerpos de seguridad que operan en Palma de Mallorca, adoptar las decisiones oportunas en dicha materia, realizar su seguimiento y su ejecución.

c) Intercambiar información entre las diferentes fuerzas y cuerpos de seguridad para el mayor cumplimiento de las respectivas funciones".

Artículo 122.

1. "El alcalde o la alcaldesa de Palma de Mallorca tiene la condición de autoridad competente en materia de seguridad cuando actúe en el ejercicio de las competencias atribuidas al municipio en dicha materia.

2. El alcalde o la alcaldesa puede imponer dentro del ámbito de las competencias municipales en materia de seguridad las sanciones establecidas por la Ley”.

Artículo 123.

“La Policía Local de Palma de Mallorca actúa como policía de autoridad, policía de seguridad y asistencial y policía judicial, en los términos de la presente Ley y de las leyes orgánicas y procesales aplicables”.

Artículo 124.

“La Policía Local de Palma de Mallorca, como policía de autoridad, vela, a partir de las instrucciones generales y de las normas emanadas de las autoridades municipales, por el cumplimiento de las ordenanzas, los bandos y las demás disposiciones municipales”.

Artículo 125. *“La Policía Local de Palma de Mallorca ejerce las siguientes funciones:*

a) Proteger a las autoridades del Ayuntamiento así como a los edificios y las instalaciones municipales.

b) Ordenar y dirigir el tráfico y el uso de las vías públicas urbanas en el término municipal de Palma de Mallorca, conforme a lo establecido en las normas de circulación.

c) Instruir atestados por accidentes de circulación en las vías públicas urbanas del término municipal de Palma de Mallorca.

d) Prestar auxilio en los supuestos de accidente, catástrofe o calamidad pública y participar en la forma establecida por las leyes en la ejecución de los planes de protección civil.

e) Efectuar diligencias de prevención y las actuaciones tendientes a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido por la Junta Local de Seguridad.

f) Vigilar los espacios públicos y colaborar con las fuerzas y los cuerpos de seguridad del Estado y de la comunidad autónoma, en su caso, en la protección de manifestaciones y el mantenimiento del orden cuando sea requerida.

g) Cuidar el cumplimiento de las ordenanzas y los bandos que dicte el Ayuntamiento.

h) Ayudar a la ciudadanía en la resolución de los conflictos privados cuando se lo solicite.

i) Captar, recibir y analizar todos los datos que tengan interés para el orden y la seguridad en los espacios públicos y estudiar, programar y ejecutar los métodos y las técnicas de prevención de la delincuencia que atenten contra aquella seguridad.

j) Cualquier otra función que le pueda ser atribuida de acuerdo con la legislación vigente en materia de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, con los que se deberán establecer mecanismos eficientes de coordinación de actuaciones y de traspaso de datos, bajo la supervisión de la Junta Local de Seguridad.”

2. Protocolo que modifica el Convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía (EUROPOL) y el Protocolo relativo a los privilegios e inmunidades de Europol, los miembros de sus órganos, sus directores adjuntos y sus agentes, hecho en Bruselas el 28 de noviembre de 2002. (B.O.E. núm. 40, de 15 de febrero de 2007).

Se introducen diferentes artículos que modifican el Convenio Europol en aspectos relacionados con la participación de agentes de Europol en equipos conjuntos de investigación, solicitudes para iniciar investigaciones criminales, responsabilidades, etc.

3. Convenio entre España y Rumania sobre cooperación en materia de lucha contra la delincuencia, hecho en Madrid el 30 de marzo de 2006. (B.O.E. núm. 41, de 16 de febrero de 2007).

El día 14 de febrero entro en vigor este Convenio en el que las Partes Contratantes, de conformidad con la legislación de ambos Estados y con el presente Convenio, han acordado que cooperarán en el ámbito de lucha contra la delincuencia, especialmente en sus formas organizadas. Y también en materia de lucha contra las acciones criminales, en particular:

a) El terrorismo;

b) Los delitos contra la vida, salud, libertad e integridad de las personas.

c) El tráfico, la producción y el comercio ilegales de estupefacientes y de sustancias psicotrópicas, así como de las materias primas para su fabricación y precursores.

d) La inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos.

e) Tráfico de órganos y tejidos humanos.

f) El encierro o detención de un particular por otro particular o particulares, aún cuando no se exija condición para su liberación.

g) La falsificación (elaboración, alteración) y utilización ilegal de documentos de identidad (pasaportes, visados y documentación de vehículos de motor).

h) El contrabando, delitos económicos y fiscales.

i) El blanqueo de dinero y otros productos procedentes de actividades delictivas.

j) La falsificación y la distribución fraudulenta de moneda, medios de pago, cheques y títulos valores.

k) La sustracción o el tráfico ilícito de vehículos de motor, y las actividades delictivas relacionadas con ellos.

l) El tráfico ilegal de armas, municiones, explosivos, materias primas estratégicas (nucleares y radiactivas), así como otras sustancias de peligrosidad general y mercancías y tecnologías de doble uso.

m) El tráfico ilícito de bienes culturales, de valor histórico y obras de arte patrimoniales;

n) Los delitos cometidos contra la propiedad intelectual, industrial, de patentes y marcas o análoga.

o) Las actividades ilícitas relacionadas con juegos de azar.

p) Las formas organizadas de delincuencia contra la libertad sexual, especialmente las relacionadas con menores, así como la confección, reproducción, difusión o facilitación de materiales o soportes con contenidos pornográficos que impliquen a menores.

q) Los delitos cometidos a través de sistemas informáticos.

r) Delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente.

Además, colaborarán asimismo en la lucha contra cualquier otra forma de delito cuya prevención, detección e investigación requiera la cooperación de las autoridades competentes de ambos Estados.

El artículo 3 establece cómo serán las formas de cooperación en estas materias, y el artículo 4 regula la figura de los Oficiales de Enlace:

(1) "Cada una de las Autoridades competentes de las Partes Contratantes, conforme al artículo 3 del presente Convenio, en base a su legislación aplicable, podrá destinar a una o varias personas especializadas a su respectiva misión diplomática en el Estado de la otra Parte Contratante.

(2) Dichas personas actuarán en calidad de agregados para asuntos de interior o de oficiales de enlace para mantener contactos, apoyar la comunicación y llevar a cabo otras formas de cooperación técnica con las autoridades competentes de la otra Parte Contratante".

– Resolución de 14 de febrero de 2007, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación de la Resolución de las Secretarías de Estado, de Seguridad, del Ministerio del Interior y de Inmigración y Emigración, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por la que se determinan las rutas sobre las que se establecen obligaciones de información por parte de las compañías, empresas de transportes o transportistas (BOE núm. 42, de 17 de febrero de 2007).

Esta resolución conjunta de estas Secretarías de Estado, que entró en vigor el pasado día 19 de marzo de 2007, se dicta para luchar de forma más eficaz contra la inmigración ilegal, garantizar la seguridad pública y mejorar el control fronterizo, para lo cual resulta esencial utilizar todas las innovaciones tecnológicas.

El artículo 66.1 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en su redacción conforme a la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, establece la facultad de las autoridades españolas para obligar a las compañías, las empresas de transporte o a los transportistas, a que remitan a las autoridades encargadas del control de entrada, información relativa a los pasajeros de rutas procedentes de fuera del Espacio Schengen que accedan al territorio español, ya sea en tránsito o como destino final.

En este mismo sentido, la Directiva 2004/82/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, con el fin de lograr las finalidades expuestas anteriormente, regula las actuacio-

nes que deben realizarse para mejorar los controles fronterizos y combatir la inmigración ilegal mediante la comunicación previa por los transportistas a las autoridades nacionales competentes de la información relativa a las personas que van a transportar a un paso fronterizo habilitado por el que entrarán en el territorio de un Estado miembro.

La imposición de dicha obligación a los transportistas corresponde a las autoridades españolas, respecto de aquellas rutas procedentes de fuera del Espacio Schengen en las que, por la intensidad de los flujos migratorios, consideren necesario adoptar esa medida para facilitar la lucha contra la inmigración ilegal y velar por la seguridad pública.

Es evidente que no todas las escalas o trayectos efectuados dentro de una ruta que acceda al territorio nacional necesariamente inciden de manera relevante en la inmigración ilegal o pueden llegar a afectar a la seguridad pública. Pero rutas cuyo origen esté en países o zonas que no presenten riesgo pueden incluir escalas o trayectos intermedios en zonas o países que sí lo presenten, y las autoridades españolas deben poder obtener igualmente la información en estas ocasiones.

Por otra parte, en el transporte aéreo, en el caso de que se produzcan tránsitos en una ruta, la información API (Advanced Passenger Information) que pueden proporcionar los transportistas normalmente solo incluye los datos del aeropuerto de tránsito. En consecuencia, si se estableciera la obligación de remisión de información para determinadas rutas procedentes de fuera del Espacio Schengen, y no para otras, las autoridades españolas no podrían tener la certeza de estar recibiendo información de todos los pasajeros que procedieran en origen de zonas o países de riesgo.

Finalmente, la naturaleza global de algunas de las amenazas que afectan a la seguridad, así como la actual movilidad en el transporte internacional, hacen difícil identificar con precisión y agilidad zonas de mayor o menor riesgo, y no permiten garantizar que en un momento determinado no puedan acceder hasta España amenazas concretas desde zonas consideradas habitualmente como de bajo riesgo.

Por todos estos motivos, es necesario que se remita a las autoridades españolas la información de todas las rutas procedentes de países externos al Espacio Schengen.

Lo previsto en la presente Resolución será de aplicación a los supuestos previstos y rutas procedentes de fuera del Espacio Schengen referidas en el artículo 66 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, cuyo contenido se desarrolla en los artículos 14 a 16 del Reglamento de la citada Ley Orgánica 4/2000, aprobado por Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre.

La presente Resolución da cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 15.2 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, en el que se establece la determinación, mediante resolución conjunta del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y del Ministerio del Interior, de las rutas procedentes de fuera del Espacio Schengen a las que se alude en el artículo 66.1 de la Ley Orgánica 4/2000.

En consecuencia, esta Resolución permite concretar estos aspectos:

Primero.—Los sujetos obligados por esta Resolución son las compañías, empresas de transportes y transportistas.

Se entiende por «ruta» al conjunto de viajes, itinerarios o trayectos, ya sea por vía aérea, marítima o terrestre, mediante los cuales se trasladan viajeros, directamente o con escalas o tránsitos intermedios, al territorio español, ya sea en tránsito o como destino final.

Segundo.—A efectos de combatir la inmigración ilegal y garantizar la seguridad pública, los transportistas que realicen rutas procedentes de países externos al Espacio Schengen suministrarán a la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior la siguiente información relativa a las personas que vayan a ser trasladadas:

El número y el tipo de documento de viaje utilizado.

La nacionalidad.

El nombre y apellidos.

La fecha de nacimiento.

El paso fronterizo de entrada en el territorio español.

El código de transporte.

La hora de salida y de llegada del transporte.
El número total de personas transportadas en ese medio.

El lugar inicial de embarque.

Tercero.—Los datos se remitirán por medios electrónicos, de acuerdo con los requisitos técnicos que establezca el Ministerio del Interior.

Cuarto.—La información se transmitirá en el momento de la finalización del término del embarque y antes de la salida del medio de transporte.

Quinto.—Quienes omitan o incumplan la obligación de remitir los datos antes indicados, o comuniquen datos incompletos o falsos, podrán ser sancionados por comisión de la infracción contemplada en el artículo 54.2.a) de Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Sexto.—La Secretaría de Estado de Seguridad remitirá mensualmente a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración un informe estadístico completo, a mes cerrado, sobre todos los datos transmitidos sobre la base de la presente Resolución, desglosados por rutas, nacionalidad de los pasajeros, puesto fronterizo de entrada en territorio español, y otras variables que se estimen de interés.

– **Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia (BOE núm. 72, de 24 de marzo de 2007).**

La obligación de los poderes públicos de garantizar el derecho a la vida y a la integridad física, como el más importante de todos los derechos fundamentales, incluido en el artículo 15 de la Constitución Española, debe plantearse no sólo de forma que los ciudadanos alcancen la protección a través de las Administraciones Públicas, sino que se ha de procurar la adopción de medidas destinadas a la prevención y control de riesgos en su origen, así como a la actuación inicial en las situaciones de emergencia que pudieran presentarse.

La Ley 2/1985 de 21 de enero, sobre

Protección Civil, contempla los aspectos relativos a la autoprotección, determinando en sus artículos 5 y 6 la obligación del Gobierno de establecer un catálogo de las actividades de todo orden que puedan dar origen a una situación de emergencia y la obligación de los titulares de los centros, establecimientos y dependencias o medios análogos donde se realicen dichas actividades, de disponer de un sistema de autoprotección, dotado con sus propios recursos, para acciones de prevención de riesgos, alarma, evacuación y socorro. Asimismo el propio artículo 6 determina que el Gobierno, a propuesta del Ministerio del Interior, previo informe de la Comisión Nacional de Protección Civil, establecerá las directrices básicas para regular la autoprotección.

Debemos destacar el Artículo 2, en relación al ámbito de aplicación de la norma y sus exclusiones:

1. "Las disposiciones de este real decreto se aplicarán a todas las actividades comprendidas en el anexo I de la Norma Básica de Autoprotección aplicándose con carácter supletorio en el caso de las Actividades con Reglamentación Sectorial Específica, contempladas en el punto 1 de dicho anexo.

2. No obstante, las Administraciones Públicas competentes podrán exigir la elaboración e implantación de planes de autoprotección a los titulares de actividades no incluidas en el anexo I, cuando presenten un especial riesgo o vulnerabilidad.

3. Quedarán exentas del control administrativo y del registro, aquellos centros, establecimientos o instalaciones dependientes del Ministerio de Defensa, de Instituciones Penitenciarias, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y Resguardo Aduanero, así como los de los órganos judicial".

– **Instrumento de ratificación del Tratado de Extradición entre el Reino de España y la República Popular China, hecho en Madrid el 14 de noviembre de 2005 (BOE núm. 75, de 28 de marzo de 2007).**

El día 14 de noviembre de 2005, el Plenipotenciario de España firmó en Madrid, juntamente con el Plenipotenciario de China, el Tratado de Extradición entre el Reino de

España y la República Popular China, que por el presente documento se aprueba y ratifica.

Es el Artículo 2 el que determina los delitos que dan lugar a la extradición entre ambos países:

1. "Sólo se concederá la extradición para los delitos que se encuentren tipificados penalmente por la legislación de ambas Partes y cumplan una de las siguientes condiciones:

a) si la solicitud de extradición está dirigida al procesamiento de la persona, que el delito esté castigado en la legislación de ambas Partes con pena de prisión de duración superior a un año.

b) si la solicitud de extradición está dirigida a la ejecución de una pena de prisión u otra privación de libertad, que el periodo de condena que quede por cumplir por la persona reclamada sea de, al menos, 6 meses en el momento de formular la solicitud por la Parte requirente.

2. A la hora de determinar si los hechos constituyen delito conforme a la legislación de ambas Partes, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 1 de este artículo, no tendrá relevancia el hecho de que las respectivas legislaciones incluyan el acto dentro de la misma categoría de delitos, o que el delito reciba la misma denominación.

3. Si la solicitud de extradición se refiere a dos o más hechos, cada uno de los cuales constituye delito conforme a la legislación de ambas Partes, y, al menos, uno de ellos cumple los requisitos de duración de la pena previstos en el apartado 1 de este artículo, la Parte requerida podrá conceder la extradición por todos ellos".

- Orden INT/761/2007, de 20 de marzo, por la que se aprueba el nuevo modelo de carné profesional de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía y otros documentos identificativos para determinado personal que presta sus servicios en el ámbito del Cuerpo Nacional de Policía en la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil (BOE núm. 76, de 29 de marzo de 2007).

El Real Decreto 1484/1987, de 4 de diciembre, sobre normas generales relativas a escalas, categorías, personal facultativo y técnico, uniformes, distintivos y armamento del Cuerpo Nacional de Policía, promulgado en desarrollo de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en su Disposición Final Segunda faculta al Ministro del Interior a dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo del mismo y, en especial, para determinar el diseño, contenido y características técnicas del carné profesional.

Así, de entre los documentos identificativos, con la finalidad de acreditar la identidad profesional y su vinculación con la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil en el ámbito del Cuerpo Nacional de Policía, así como la de posibilitar la firma electrónica reconocida a sus titulares, la indicada Dirección General expedirá los documentos identificativos correspondientes al personal que seguidamente se relaciona:

1. Personas que ostenten la titularidad de los Organos Directivos en el ámbito citado.

2. Alumnos del centro de formación para ingreso y funcionarios en prácticas del Cuerpo Nacional de Policía.

3. Funcionarios de los Cuerpos de la Administración General del Estado o de otras Administraciones Públicas y personal laboral que desempeñen puestos de trabajo en el repetido ámbito de la Dirección General.

- Orden INT/1390/2007, de 11 de mayo, por la que se determina la indemnización a percibir por el personal que participe o coopere en asistencia técnica policial, operaciones de mantenimiento de la paz y seguridad, humanitarias o de evacuación de personas en el extranjero (BOE núm. 122, de 22 de mayo de 2007).

La disposición adicional cuarta del Real Decreto 950/2005, de 29 de julio, de retribuciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, regula las retribuciones del personal que participe o coopere en asistencia técnica policial, operaciones de mantenimiento de la paz y seguridad, humanitarias o de evacuación de personas en el extranjero, entre las que se encuentra una *indemnización* que retri-

buirá las especiales condiciones en que desarrolla su actividad el personal participante en ellas, durante su permanencia en territorio extranjero.

La presente Orden procede a regular la forma en que percibirá dicha indemnización en base a las siguientes estipulaciones:

Primero.—El personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que participe o coopere en asistencia técnica policial, operaciones de mantenimiento de la paz y seguridad, humanitarias o de evacuación de personas en el extranjero, percibirá las retribuciones que por su empleo, situación y puesto de trabajo le corresponden, conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 950/2005, de 29 de julio, de retribuciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (no percibiendo el complemento de productividad), así como una indemnización, cuyo importe será, para cada empleo o categoría profesional, el resultante de la suma de los importes mensuales correspondientes a:

a) La cuantía máxima que en concepto de complemento de productividad fija el punto cuarto de la Resolución de la Subsecretaría del Departamento, de 28 de marzo de 2005, determinándose según el nivel superior que corresponda al funcionario entre los fijados para cada empleo o categoría en el Anexo II del Real Decreto 950/2005, de 29 de julio, el correspondiente al puesto de trabajo o el que le pudiere corresponder por su grado consolidado.

b) El porcentaje de la indemnización por residencia eventual del país donde se realiza la comisión de servicio o del «resto del mundo», en su caso, que se establezca para cada misión u operación.

c) El porcentaje que se establezca para cada misión u operación de la suma de sueldo, complemento de destino del puesto de trabajo que ocupa y componente general del complemento específico.

Segundo.—1. En aquellos supuestos en que se apruebe la participación de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en estas misiones u operaciones, la Secretaría de Estado de Seguridad elevará una pro-

puesta estableciendo, conforme a los criterios del apartado primero de esta Orden, la indemnización para cada misión u operación concreta para cada empleo o categoría profesional.

2. Dicha propuesta, previos los informes preceptivos de los órganos del Ministerio del Interior, se remitirá -en cumplimiento de lo dispuesto en la disposición adicional cuarta del Real Decreto 950/2005, de 29 de julio- al Ministro de Economía y Hacienda para su informe.

3. Obtenido el informe del Ministerio de Economía y Hacienda, se aprobarán las indemnizaciones aplicables a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que participen en la misión u operación.

4. Una vez que se haya aprobado la participación de personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la misión u operación y hasta la aprobación de la correspondiente Orden, se autoriza a abonar, en concepto de anticipo, un importe que será el resultado de la suma del complemento de productividad descrito en el párrafo a) del apartado primero de esta Orden, más el resultado de aplicar a la indemnización por residencia eventual correspondiente a la dieta en el «resto del mundo» un porcentaje del 30 por 100, y a la suma de las retribuciones fijadas en el párrafo c) del apartado primero de esta Orden el porcentaje del 60 por 100, sin perjuicio de la posterior liquidación una vez haya sido aprobada.

Tercero.—Las cuantías de este concepto retributivo se abonarán con periodicidad mensual, pero se devengarán por días, para lo cual, en el caso de tenerse que abonar por un periodo inferior al mes, el importe diario se calculará dividiendo el valor mensual de la indemnización por el número de días naturales del mes que se trate.

Cuarto.—La designación de los participantes en estas operaciones será competencia de aquellas autoridades con facultades para la designación de comisiones de servicio con derecho a indemnización.

Quinto.—Durante los días de traslado al área de misión y regreso, el personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado percibirá la indemnización por razón de servi-

cio que le pudiera corresponder, según lo estipulado en el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio, no percibiendo por tanto en ese periodo la indemnización regulada en la presente Orden.

Sexto.—El personal que forma parte de la misión, pero cuyo lugar de trabajo no se encuentre en el área de misión, percibirá la indemnización por razón del servicio que le pudiera corresponder, según lo estipulado en el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, no percibiendo por tanto la indemnización regulada en esta Orden.

Séptimo.—El personal que estando participando en alguna de las misiones u operaciones que se contemplan en esta Orden, fuera nombrado en comisión de servicio, debiéndose desplazar a otra localidad, percibirá además de la indemnización regulada en la presente Orden, durante los días que dure, dietas exclusivamente por alojamiento y los correspondientes gastos de viaje, en las condiciones establecidas para las comisiones de servicio en general.

Octavo.—El personal que para participar en estas misiones u operaciones sea destinado al extranjero ocupando un puesto de trabajo específico, percibirá exclusivamente las retribuciones que le correspondan en virtud del puesto que ocupe y, en su caso, el empleo que ostente, siendo de aplicación lo dispuesto en el Real Decreto 6/1995, de 13 de enero, por el que se regula el régimen de retribuciones de los funcionarios destinados en el extranjero.

Noveno.—El personal que acuda a las zonas de operaciones no formando parte de la misión percibirá la indemnización por razón de servicio que le corresponda, de acuerdo con las previsiones del Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, no percibiendo por tanto la indemnización regulada para dicha operación.

Décimo.—El personal que cause baja en la misión por cualquier motivo, incluido por lesión o enfermedad, dejará de percibir la indemnización en la fecha en que abandone la zona de operaciones.

Undécimo.—Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado séptimo, la percepción de la indemnización regulada en esta Orden es

incompatible con cualquier otra indemnización o retribución con cargo a los Presupuestos Generales del Estado distinta de las citadas en el apartado primero.

Disposición adicional primera.

El personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que en el momento de la entrada en vigor de esta Orden se encuentre participando en estas misiones u operaciones, percibirá las indemnizaciones que para cada una de ellas se describe en el Anexo I.

Disposición adicional segunda.

El personal del Cuerpo de la Guardia Civil que forme parte de contingentes militares desplazados al extranjero percibirá esta indemnización con cargo a los créditos del Ministerio de Defensa específicamente aprobados para estas operaciones, aplicándose para su determinación las retribuciones básicas y complementarias reguladas en el Real Decreto 950/2005, de 29 de julio.

Su aprobación corresponderá al Ministro de Defensa, conforme al artículo 18 del Reglamento de retribuciones del personal de las Fuerzas Armadas, aprobado por Real Decreto 1314/2005, de 4 de noviembre.

Disposición final primera.

Se autoriza al Secretario de Estado de Seguridad y al Director General de la Policía y de la Guardia Civil para dictar, en el ámbito de sus competencias, las instrucciones necesarias para la aplicación de esta Orden.

Disposición final segunda.

Las indemnizaciones recogidas en esta Orden se aplicarán desde el 1 de agosto de 2005.

Disposición final tercera.

La presente Orden entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

Anexo I

Misión	Porcentaje del complemento de productividad	Porcentaje de indemnización por residencia	% de sueldo, C. de destino y Comp. Gral. del C. específico
<i>Bosnia-Herzegovina:</i>			
Personal que percibe algún tipo de indemnización o retribución de organismos internacionales	80 %	80 % de la dieta según RD 462/2002.	55 %
Personal que no percibe algún tipo de indemnización o retribución de organismos internacionales	100 %	80 % de la dieta según RD 462/2002.	80 %
<i>Servia y Montenegro, Macedonia:</i>			
Personal que percibe algún tipo de indemnización o retribución de organismos internacionales	80 %	65 % de la dieta del resto del mundo.	55 %
Personal que no percibe algún tipo de indemnización o retribución de organismos internacionales	100 %	80 % de la dieta del resto del mundo.	80 %
<i>Haití:</i>			
Personal que percibe algún tipo de indemnización o retribución de organismos internacionales	80 %	80 % de la dieta según RD 462/2002.	55 %
Personal que no percibe algún tipo de indemnización o retribución de organismos internacionales	100 %	80 % de la dieta según RD 462/2002.	80 %
<i>Timor:</i>			
Personal que percibe algún tipo de indemnización o retribución de organismos internacionales	80 %	65 % de la dieta del resto del mundo.	55 %
Personal que no percibe algún tipo de indemnización o retribución de organismos internacionales	100 %	80 % de la dieta del resto del mundo.	80 %
<i>Afganistán:</i>			
Personal que percibe algún tipo de indemnización o retribución de organismos internacionales	80 %	65 % de la dieta del resto del mundo.	55 %
Personal que no percibe algún tipo de indemnización o retribución de organismos internacionales	100 %	80 % de la dieta del resto del mundo.	80 %
<i>Sudán:</i>			
Personal que percibe algún tipo de indemnización o retribución de organismos internacionales	80 %	65 % de la dieta del resto del mundo.	55 %
Personal que no percibe algún tipo de indemnización o retribución de organismos internacionales	100 %	80 % de la dieta del resto del mundo.	80 %
<i>Israel (Misión UE policía Palestina):</i>			
Personal que percibe algún tipo de indemnización o retribución de organismos internacionales	80 %	65 % de la dieta según RD 462/2002.	55 %
Personal que no percibe algún tipo de indemnización o retribución de organismos internacionales	100 %	80 % de la dieta según RD 462/2002.	80 %

– **Real Decreto 399/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba el protocolo de intervención de la Unidad Militar de Emergencias (UME) (BOE núm. 131, de 1/6/2007).**

La Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, en su artículo 15.3 estableció también como misión de las Fuerzas Armadas que éstas deben preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas.

Para hacer efectiva la misión atribuida a las Fuerzas Armadas por esta Ley Orgánica, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de octubre de 2005, creó la Unidad Militar de Emergencias, como fuerza conjunta compuesta por personal de todas las Fuerzas Armadas. Todo ello se hace, por lo demás, en el marco operativo diseñado por la Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil, que atribuye al Ministro del Interior la condición de autoridad superior en materia de Protección Civil.

La UME se encuadra orgánicamente en el Ministerio de Defensa, dependiendo del Ministro de Defensa, quien por delegación del Presidente del Gobierno, ordenará su intervención, a propuesta del Ministro del Interior. Los miembros de la Unidad Militar de Emergencias, en el cumplimiento de sus misiones, gozarán del carácter de «agente de la autoridad».

– **Real Decreto 660/2007, de 25 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 355/2004, de 5 de marzo, por el que se regula el Registro central para la protección de las víctimas de la violencia doméstica, en relación con el acceso a la información contenida en el Registro central) (BOE núm. 133, de 4 de junio de 2007).**

El Real Decreto 355/2004, de 5 de marzo, reguló el Registro central para la protección de las víctimas de la violencia doméstica. Por el Real Decreto 513/2005, de 9 de mayo, se modificó dicha norma teniendo en cuenta las funciones que la legislación asigna a los puntos de coordinación establecidos en las comunidades autónomas. La evolución del fenó-

meno de la violencia doméstica y de género aconsejan profundizar en esta protección a las víctimas. En su Artículo 8 se limita el acceso a la información contenida en el Registro central quedará limitado a los órganos judiciales, el Ministerio Fiscal, la policía judicial, las comunidades autónomas y las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno. El acceso a los datos de este Registro central se llevará a cabo telemáticamente, mediante procedimientos de identificación y autenticación.

– **Aplicación provisional del Convenio entre el Reino de España y la República de Chipre sobre cooperación en materia de lucha contra la delincuencia, hecho en Nicosia el 30 de abril de 2007 (BOE núm. 140, de 12 de junio de 2007).**

El Reino de España y la República de Chipre, han convenido cooperar en el ámbito de lucha contra la delincuencia, especialmente en sus formas organizadas y colaborarán en materia de lucha contra las acciones criminales, en particular:

- a) El terrorismo.
- b) Delitos contra la vida e integridad de las personas.
- c) El tráfico, la producción y el comercio ilegales de estupefacientes y de sustancias psicotrópicas, así como de las materias primas para su fabricación y precursores.
- d) La inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos.
- e) Las detenciones ilegales y secuestros.
- f) La falsificación (elaboración, alteración) y utilización ilegal de documentos de identidad (pasaportes, visados y documentación de vehículos).
- g) El contrabando.
- h) El blanqueo de dinero procedente de actividades delictivas.
- i) La falsificación (elaboración, alteración) y difusión fraudulenta de: moneda, medios de pago, cheques y valores.
- j) La sustracción de vehículos, su tráfico ilícito y las actividades delictivas relacionadas con ellos.
- k) El comercio ilegal de armas, municiones, explosivos, materias primas estratégicas (materiales nucleares y radiactivos), así como

otras sustancias de peligrosidad general y mercancías y tecnologías de doble uso.

l) El tráfico ilícito de bienes culturales, de valor histórico y obras de arte.

m) Los delitos económicos, incluidos los delitos fiscales.

n) Las formas organizadas de delincuencia contra la libertad sexual, especialmente las relacionadas con menores, así como la concepción, difusión y facilitación de contenidos pornográficos con participación de menores.

o) Los delitos cometidos a través de sistemas informáticos.

p) Delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente.

En la colaboración entre las Partes para llevar a la práctica este Convenio, participarán los siguientes órganos competentes: por parte de la República de Chipre a la Policía Nacional, Aduanas y MOKAS (Departamento contra el delito encubierto), y por parte del Reino de España, al Ministerio del Interior, sin perjuicio de las competencias que corresponden a otros Ministerios. La información se canalizará a través de los Agregados U Oficiales de Enlace que se designen al efecto.

– **Real Decreto 732/2007, de 8 de junio, por el que se establecen las normas especiales sobre ayudas en el ámbito de la cooperación policial internacional (BOE núm. 140, de 12 de junio de 2007).**

Se regulan por el presente Real Decreto las ayudas sin contraprestación de cooperación policial internacional otorgadas por el Ministerio del Interior en desarrollo de la política del Gobierno en el marco de la política exterior española y en el desarrollo de la política de seguridad.

Quedan excluidas de esta norma las ayudas en materia de cooperación policial internacional cuando su otorgamiento no suponga ejercicio de las competencias constitucionales del Gobierno no sujetas a Derecho administrativo. Asimismo quedan excluidas de este Real Decreto las subvenciones establecidas por Ley, Acuerdo o Tratado internacional.

El presente Real Decreto se aplicará a las ayudas que tengan por finalidad:

- Actuaciones de cooperación operativa de Cuerpos Policiales de otros Estados o de organizaciones internacionales con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en materia de seguridad.
 - Programas de formación y perfeccionamiento de Cuerpos Policiales de otros Estados o con Organizaciones Internacionales, que favorezcan la cooperación policial con el Reino de España.
 - Actividades de colaboración de otros Estados o de Organismos Internacionales con el Reino de España en la lucha contra la inmigración ilegal, incluidas las ayudas a personas físicas o jurídicas para apoyar las repatriaciones.
 - La mejora de los medios materiales y equipamientos de los Cuerpos Policiales de otros Estados o de Organizaciones Internacionales para favorecer la cooperación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en materia de lucha contra el terrorismo, el tráfico de seres humanos, el crimen organizado, el tráfico de drogas y cualquier otra forma de delincuencia transfronteriza que constituya una amenaza para la seguridad interior e internacional.
- **Ley 4/2007, de 22 de marzo, de Prevención y Protección Integral a las Mujeres Víctimas de Violencia en Aragón. (BOE núm. 141, de 13 de junio de 2006).**

La presente Ley pretende abordar el problema de la violencia contra las mujeres desde una visión integral y globalizadora, teniendo en cuenta sus diferentes aspectos con el fin de establecer medidas desde todos los ámbitos de actuación implicados.

Entre los órganos de información y asesoramiento el Gobierno de Aragón creará el Servicio Social Integral y Especializado en Violencia contra la Mujer, dependiente del Instituto Aragonés de la Mujer, que prestará servicios de información, de atención, de emergencia, de apoyo y acogida y de recuperación integral. Además, este Servicio actuará coordinadamente y en colaboración con otras Administraciones públicas, con los cuerpos de seguridad, los jueces y fiscales de violencia sobre la mujer, los servicios sanitarios, los

colegios de trabajadores sociales, los colegios de abogados, en su caso con la letrada o letrado que haya asumido la defensa de la víctima, y otras instituciones encargadas de prestar asistencia jurídica a las víctimas, ubicados en el ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma de Aragón.

– Instrumento de ratificación del Convenio Internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear, hecho en Nueva York el 13 de abril de 2005 (BOE núm. 146, de 19 de junio de 2007).

El día 14 de septiembre de 2005, el Plenipotenciario de España nombrado en buena y debida forma al efecto, firmó en Nueva York el Convenio Internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear, hecho en Nueva York el 13 de abril de 2005.

Por el presente Convenio, entre otras medidas que se acuerdan, cada Estado Parte adoptará las que resulten necesarias, incluida, cuando proceda, la adopción de legislación interna, para que los actos criminales comprendidos en el ámbito del presente Convenio, en particular los que obedezcan a la intención o al propósito de crear un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinadas personas, no puedan justificarse en circunstancia alguna por consideraciones de índole política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa u otra similar y sean sancionados con penas acordes a su gravedad.

– Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. (BOE núm. 150, de 23 de junio de 2007).

El servicio al ciudadano exige consagrar su derecho a comunicarse con las Administraciones por medios electrónicos. La contrapartida de ese derecho es la obligación de éstas de dotarse de los medios y sistemas electrónicos para que ese derecho pueda ejercerse. Esa es una de las grandes novedades de la Ley: pasar de la declaración de impulso de los medios electrónicos e informáticos -que se concretan en la práctica en la simple posibilidad de que algunas Administraciones, o algu-

nos de sus órganos, permitan las comunicaciones por medios electrónicos- a que estén obligadas a hacerlo porque la Ley reconoce el derecho de los ciudadanos a establecer relaciones electrónicas.

La Ley consagra la relación con las Administraciones Públicas por medios electrónicos como un derecho de los ciudadanos y como una obligación correlativa para tales Administraciones. El reconocimiento de tal derecho y su correspondiente obligación se erigen así en el eje central de esta Ley, cuyo ámbito de aplicación es:

- A las Administraciones Públicas, entendiéndose por tales la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local, así como las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de las mismas.
- A los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas.
- A las relaciones entre las distintas Administraciones Públicas.

Información parlamentaria

– Comisión de Interior de 21 de febrero de 2007.

Comparecencia del señor ministro del Interior (Sr. Pérez Rubalcaba) para informar sobre:

- La evolución y situación actual de la lucha contra la inmigración clandestina.
- El conocimiento que tenía la Guardia Civil de las muertes de inmigrantes en alta mar cuando pretendían llegar a las costas canarias; sobre la inaplicación del acuerdo entre España y Mauritania aprobado en 2003 en materia de inmigración, siendo el Ministerio del Interior el órgano competente para su puesta en marcha; y sobre el estado de la solicitud de cooperación a la Unión Europea en la canalización de los flujos migratorios.
- Las medidas que tomó el Gobierno ante las informaciones de la Guardia Civil sobre naufragios frente a las costas de Mauritania.

– Comisión de Interior de 13 de marzo de 2007.

Comparecencia del señor ministro del Interior (Sr. Pérez Rubalcaba) para informar sobre la política penitenciaria en relación con los presos de ETA y, en particular, de la situación del preso Ignacio de Juana Chaos. Así como la decisión de conceder prisión atenuada al preso de la banda terrorista ETA, Ignacio de Juana Chaos.

– Comisión de Interior celebrada el 14 de marzo de 2007.

En esta comisión se trató una proposición no de ley del Grupo Parlamentario Catalán (Convergencia i Unió) relativa a la confidencialidad de los datos de las personas solicitantes de asilo. También trató una proposición no de ley del Grupo Parlamentario Popular relativa a la construcción de una Comisaría de Policía Nacional en Hellín (Albacete). Asimismo, se debatió otra proposición no de ley, presentada por el grupo popular referida a la modificación del Reglamento de Armas en relación con una serie de inquietudes del colectivo cinegético español. Del mismo modo, se trató otra proposición no de ley, presentada por el grupo socialista, por la que se insta al Gobierno a continuar incrementando progresivamente el número de efectivos policiales en Málaga para mejorar la seguridad ciudadana. De igual modo se debatió la proposición no de ley presentada por el grupo parlamentario izquierda unida-iniciativa per catalunya verds sobre el establecimiento de las bases para la negociación y el acuerdo en relación con los derechos de los Guardias Civiles.

– Comisión de Interior celebrada el 20 de marzo de 2007.

Comparecencia del señor ministro del Interior (Sr. Pérez Rubalcaba) para informar sobre:

- Las reformas que afectan a la Guardia Civil.
- La situación de la Guardia Civil después de la manifestación del día 20 de enero de 2007 en Madrid.

- Los motivos de la paralización de las reformas legales en la Guardia Civil comprometidas por el Gobierno.
- Los motivos para abrir expedientes disciplinarios a los guardias civiles que se manifestaron en defensa de sus derechos.

– Comisión de Interior celebrada el 12 de junio de 2007.

En esta comisión se aprobaron las ponencias designadas para informar sobre el proyecto de Ley orgánica reguladora de la base de datos policial sobre identificadores obtenidos a partir del ADN. Del mismo modo esta comisión también aprobó el proyecto de Ley orgánica del régimen disciplinario de la Guardia Civil.

– Comisión de Interior celebrada el 19 de junio de 2007.

Esta comisión trató la ratificación de la ponencia designada para informar el Proyecto de Ley orgánica reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil. Del mismo modo, emitió dictamen, a la vista del informe elaborado por la ponencia, sobre el Proyecto de Ley orgánica reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil. El texto del proyecto fue aprobado.

JURISPRUDENCIA

– Sentencia de 8 de febrero de 2007, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (BOE núm. 71, de 23 de marzo de 2007).

En esta sentencia se estima el recurso de casación en interés de la Ley n.º 26/2005, interpuesto por el Abogado del Estado contra la Sentencia n.º 182/04, dictada el 21 de septiembre de 2004 por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo n.º 5, recaída en el recurso contencioso-administrativo n.º 30/2004, por la que se fija la siguiente doctrina legal: «El personal militar en reserva procedente de la reserva transitoria, carece del derecho a percibir la ayuda para vestuario a que se refiere el artículo 6, apartado 1, del

Reglamento de Retribuciones del Personal de las Fuerzas Armadas, aprobado por Real Decreto 662/2001, de 22 de junio».

- Sentencia de 30 de enero de 2007, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, por la que se declara nulo de pleno derecho el artículo 22 del Reglamento de Seguridad Privada aprobado por Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre. (BOE núm. 55, de 5 de marzo de 2007).

En el recurso contencioso-administrativo 169/1995, en nombre y representación de la Asociación Catalana de Empresas de Seguridad, la Sala Tercera (Sección Quinta), del Tribunal Supremo ha dictado sentencia, que contiene el siguiente fallo:

La sentencia falla en el sentido de estimar en parte el recurso contencioso-administrativo (169/1995) interpuesto por la representación procesal de la Asociación Catalana de Empresas de Seguridad contra el Reglamento de Seguridad Privada aprobado por el Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que declara nulo de pleno derecho el artículo 22 de dicho Reglamento, en el que se dispone que: «Con independencia de lo establecido en el artículo anterior y de las responsabilidades a que hubiere lugar, en el caso de que la prestación del servicio infrinja gravemente la normativa reguladora de la seguridad privada, o dicha prestación no se ajuste a las cláusulas contractuales, el Gobierno Civil podrá, en cualquier momento, ordenar la suspensión inmediata del servicio por el tiempo necesario para su adecuación a la norma».

