

# CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

REVISTA DE SEGURIDAD PUBLICA

NUMERO XXV

AÑO 2001

2.º EPOCA

**LOS RIESGOS CIBERNETICOS**

*Ignacio Cosidó Gutiérrez*

**LA NEBULOSA TERRORISTA "AL QAIDA", ¿MITO O REALIDAD?**

*Carlos Echeverría Jesús*

**LAS TENDENCIAS DE LA DELINCUENCIA EN LA DEMARCACION DE LA GUARDIA CIVIL, 1991-2000**

*Juan Avilés Farré*

**LA CONVENCION DE PALERMO CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA**

*Mauricio Rubio*

**LA DELINCUENCIA JUVENIL EN ESPAÑA: UN ANALISIS ESTADISTICO**

*Juan Luis Pérez Martín*

**USO DE LAS ARMAS DE FUEGO. ESTUDIO DE SU REGULACION LEGAL Y MODIFICACIONES NECESARIAS**

*José Luis Valle Gómez*

**LA ALTERNATIVA AL PROCESO PENAL: EL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO**

*Manuel Rodríguez Zabala*

## DOSSIER

**HACIA LA CREACION DE UN ESPACIO COMUN DE JUSTICIA, LIBERTAD Y SEGURIDAD**

*Santiago Martínez Garrido*

**LA COOPERACION ANTITERRORISTA EN LA UE: ANTES Y DESPUES DE LOS ATENTADOS DE SEPTIEMBRE CONTRA LOS ESTADOS UNIDOS**

*Félix Arteaga Martín*

**LA FUERZA DE POLICIA EUROPEA (FPE)**

*Bertrand Cavallier y José María Valladares González*

**LA ACADEMIA EUROPEA DE POLICIA (CEPOL)**

*Juan José Gómez Bodero*

**LA POLICIA DE PROXIMIDAD EN EUROPA**

*Maximiliano Lasén Paz*

**ESTUDIOS**

**LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA**

**LIBROS**

# SUMARIO

## Colaboraciones

Los riesgos cibernéticos

1

---

*Ignacio Cosidó Gutiérrez*

■ Las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones están transformando la estructura social y política de nuestro mundo. Su incidencia condicionará también la concepción de la seguridad en las sociedades avanzadas, y hará aparecer nuevos riesgos y amenazas.

La nebulosa terrorista "Al Qaida", ¿mito o realidad?

9

---

*Carlos Echeverría Jesús*

■ Los atentados del 11 de septiembre exigen un esfuerzo para interpretar en sus justos términos la organización terrorista creada por Osama Bin Laden. Este artículo analiza los orígenes y evolución de ese complejo entramado terrorista.

## Dossier

Hacia la creación de un espacio común de justicia, libertad y seguridad

19

---

*Santiago Martínez Garrido*

■ A partir de la cumbre de Tampere la Unión Europea ha emprendido decididamente el camino para la integración en temas de justicia y seguridad.

La cooperación antiterrorista en la UE: Antes y después de los atentados de septiembre contra los Estados Unidos

27

---

*Félix Arteaga Martín*

■ A raíz de los atentados del 11 de septiembre, la cooperación antiterrorista en la UE ha pasado de ser un asunto secundario en la agenda intergubernamental, a tener la consideración de prioritario. El terrorismo no es un problema interno de cada país, sino una amenaza global para la UE.

---

*Bertrand Cavallier y José María Valladares González*

■ A partir del criterio de que el mantenimiento y restablecimiento de la seguridad pública son condiciones esenciales para la resolución de crisis y para la prevención de conflictos, se deduce que para la Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD) resulta básico el desarrollo de la futura Fuerza de Policía Europea.

---

*Juan José Gómez Bodero*

■ Una síntesis sobre los orígenes, antecedentes inmediatos, estado actual, composición, estructura, financiación, misiones y objetivos de la Academia Europea de Policía que surge de los acuerdos de Tampere en octubre de 2000.

---

*Maximiliano Lasén Paz*

■ El aumento de la delincuencia y el consiguiente sentimiento de inseguridad que se respira en la sociedad occidental ha aconsejado a algunos países de la UE la puesta en práctica de la Policía de Proximidad, cuya definición, significado y objetivos analiza el artículo.

## Estudios

---

*Juan Avilés Farré*

■ A partir de los delitos conocidos por la Guardia Civil en los últimos diez años, el artículo aborda el debate sobre el aumento de las tasas de delincuencia y los factores que contribuyen al mismo.

---

*Mauricio Rubio*

■ Un análisis de las consideraciones previas, la naturaleza y el contenido de la Convención de Palermo y sus eventuales repercusiones en el objetivo global de combatir la delincuencia organizada transnacional.

*Juan Luis Pérez Martín*

■ A partir de los datos extraídos del Programa Estadístico de Seguridad del Ministerio del Interior, analiza los principales rasgos de la delincuencia juvenil en el período 1997-2000.

Uso de las armas de fuego. Estudio de su regulación legal y modificaciones necesarias

117

*José Luis Valle Gómez*

■ Un análisis de la actitud tanto de ciudadanos como de agentes ante el uso de las armas y de la normativa que lo regula conduce a sugerir la introducción de algunas modificaciones en la misma.

La alternativa al proceso penal: El procedimiento conciliatorio

131

*Manuel Rodríguez Zabala*

■ Un análisis de la apuesta de futuro que para los países democráticos supone el procedimiento conciliatorio como alternativa al proceso penal. El procedimiento, residenciado en las oficinas de asistencia a las víctimas, resulta adecuado para el conocimiento de infracciones penales leves y menos graves.

## Bibliografía y documentación

Libros

135

Legislación y Jurisprudencia

175

*José García San Pedro*

## LOS RIESGOS CIBERNETICOS

**IGNACIO COSIDO GUTIERREZ**

Jefe del Gabinete Técnico del Director General  
de la Guardia Civil

### INTRODUCCION

La nueva revolución tecnológica de la informática y de las comunicaciones, con la aparición de los conceptos de red global, influirá de manera decisiva en la estructura social y política de nuestro mundo en el próximo siglo. Esa revolución condicionará también la concepción de la seguridad en las sociedades avanzadas y hará aparecer nuevos riesgos y amenazas asociadas a la utilización y a la creciente dependencia de estas tecnologías emergentes.

En la evolución del hombre desde sus lejanos antepasados de *Homo Habilis* hasta el *Homo Sapiens Sapiens* actual hay que considerar tres tipos de desarrollo que en cierto modo podemos suponer interconectados. El primero de ellos es la evolución puramente biológica desde nuestro antepasado con un cerebro de 600 gramos y un bipedismo incierto, hasta nuestro actual cerebro de 1.500 gramos y una posición erguida continua. El segundo desarrollo está ligado a una intensa evolución social que propició la aparición de estructuras que superaron las meras agrupaciones unidas por lazos familiares de nuestros antepasados. El tercero se refiere a la utilización extensiva de artefactos tecnológicos que potencian las habilidades puramente físicas del hombre para la consecución de objetivos que precisan de una planificación previa. Estos tres desarrollos interconectados han dado origen a la aparición del lenguaje humano, al complejo mundo técnico que nos rodea, a las estructuras sociopolíticas, y por encima de todo ello, a la conciencia.

Si pasamos a un examen más detallado de la dinámica que ha conducido a los desarrollos anteriores nos encontraremos con que las dos fuerzas más importantes en la evolución del

mundo biológico: la aparición de estructuras complejas como resultado de la evolución de sistemas lejos del equilibrio y la simbiosis entre entidades con funcionalidades diferentes, tienen también un protagonismo decisivo en los posteriores desarrollos tecnológicos, sociales y mentales del ser humano.

Este análisis nos lleva a identificar dos grupos de elementos evolutivos: procesos mentales y estructuras sociopolíticas. Para explicar los procesos mentales, una teoría reciente presenta a la conciencia como resultado de una simbiosis evolutiva entre diferentes razonamientos que en el caso de nuestros antepasados funcionaban desconectados y que en nuestros cerebros modernos han comenzado a comunicarse, lo que les ha permitido elevarse sobre los procesos individuales e inconexos mediante la conciencia, consiguiendo esa nueva cualidad de aprehensión del conocimiento.

Para entender la evolución en las estructuras sociopolíticas debiéramos considerar el cambio de la energía por la información como variable que nos permita considerar a dichas estructuras relacionadas con su entorno mediante intercambios de conocimiento. En ambos casos, la aproximación metodológica nos lleva a unos modelos que presentan unas características no lineales entre las causas y los efectos que inducen y, por tanto, a una sospecha de evolución caótica. Todo ello nos hace concluir en el principio de impredecibilidad que domina el futuro, tanto de las capacidades humanas como de las estructuras que las mismas crean. Principio que si no invalida cualquier ejercicio de prospectiva como el que pretendemos, sí debe al menos tenerse humildemente en consideración en cualquier análisis de futuro.

Este principio de incertidumbre nos permite además establecer un paralelismo entre los desarrollos tecnológicos y las estructuras sociopolíticas asociadas, desde las tribus de cazadores-recolectores con su modelo tecnológico de herramientas de caza y estructura social tribal, pasando por la introducción de las tecnologías de la agricultura y la ganadería y la aparición de las nuevas estructuras sociales de los poblados y las ciudades, hasta llegar a los primeros reinos e imperios. La posterior evolución de la tecnología ha dado origen a

avances y retrocesos en las estructuras sociales hasta llegar con la revolución industrial al advenimiento de los modelos de las modernas democracias.

La nueva revolución tecnológica de la informática y las comunicaciones en curso, con la aparición del concepto de red global, no cabe duda que influirá en gran manera en la configuración que tome la estructura sociopolítica de la sociedad sobre la que se desarrollan dichas tecnologías. Esta nueva interrelación entre modelo tecnológico y el sociopolítico trae consigo amenazas y oportunidades que habrá que saber evitar y aprovechar respectivamente.

Estudiar esa conexión entre las nuevas tecnologías de la información y la comunicación con el mantenimiento de la estabilidad internacional, la convivencia pacífica de nuestras sociedades y la vigencia de nuestros principios democráticos, poniendo especial atención en identificar los nuevos riesgos y amenazas que emergen en este nuevo tipo de sociedades denominadas como sociedades de la información y del conocimiento, es el propósito de este análisis.

## **TIPOLOGIA DE LAS AGRESIONES TELEMATICAS**

Cuando conectamos un ordenador a INTERNET, los intrusos pueden abrir agujeros de seguridad o puertas traseras por las que pueden acceder a los recursos de la red y modificar los archivos almacenados con información sensible. Los agresores pueden también interceptar el correo electrónico, introducir un virus, dañar el sistema o incluso destruir el sistema completamente.

Los tipos y estilos de ataques basados en INTERNET más habituales son relativamente conocidos. Entre ellos podemos destacar las agresiones basadas en la adquisición de contraseñas mediante las cuales acceden al interior de un sistema utilizando un programa generador de claves de acceso. En otros casos, se trata simplemente de curiosear en la red e interceptar paquetes de información valiosa mediante la utilización de "sniffers" o analizadores de red para interceptar las contraseñas de acceso a un sistema.

Existen también casos de falseamiento de identidades electrónicas, suplantaciones que se produce cuando alguien proporciona información falsa acerca de la identidad de su ordenador. Un ejemplo de este tipo de agresiones es el de una persona que envía un mensaje a un usuario de INTERNET, suplantando la personalidad del administrador del sistema, solicitándole la contraseña de acceso a la red y disponiendo por tanto de acceso a mucha información personal de ese ciudadano.

Finalmente, existen también ataques dirigidos a aprovechar los puntos vulnerables de la tecnología, realizando accesos ilegales a sistemas ajenos, utilizando para ello los fallos de seguridad que pueden existir en sus sistemas operativos.

Esta amplia variedad de tipos de ataques que pueden ejecutarse a través de estas nuevas tecnologías cibernéticas nos llevan a tener que establecer una relación de riesgos que sin ser exhaustiva mencione los principales casos conocidos. Entre ellos podemos destacar los siguientes:

#### **Electronic mail bomb.**

Existen determinados programas relacionados con la gestión de correo electrónico que permiten generar multitud de órdenes de correo desde un origen a un solo destinatario, de tal forma que es posible bloquear el ordenador del destinatario generando una gran multitud de estas órdenes o mensajes.

#### **Caballos de Troya.**

Es una forma de dañar datos de sistemas informáticos consistente en insertar determinadas instrucciones en la secuencia de ejecución de un programa de forma que realice una función no autorizada e incluso dañe otros datos mientras aparentemente realiza una función correcta.

Un caso especial dentro de los denominados Caballos de Troya son los denominados *Salamis*, que consisten en pequeñas modificaciones en programas utilizados en banca que realizan a su vez pequeñísimos asientos en multitud de cuentas bancarias, de forma que no sean detectados por su importancia, para

realizar finalmente transferencias de esos asientos a otra cuenta bancaria.

#### **Virus.**

Tiene similitudes con un virus biológico, ya que un virus biológico necesita un cuerpo vivo para vivir, infecta células vivas de dicho cuerpo y se reproduce. En este sentido un virus informático que modifica a otro programa, dañándolo de tal forma que permite la nueva reproducción del programa o virus.

#### **Worms (Tormentas).**

Un "worm" o tormenta es un programa informático que no necesita otro para funcionar, a diferencia del virus. El worm simplemente se duplica el mismo tantas veces como está programado hasta que desborda por tamaño el ordenador o sistema informático donde está instalado.

#### **Bombas lógicas.**

Es un programa introducido en un sistema informático que se activa al coincidir una fecha y hora contenida en dicho programa con el reloj del ordenador donde se encuentra instalado, desencadenando a partir de ese momento una serie de órdenes (normalmente borrado físico de información) que dañan el sistema. Una bomba lógica puede ser introducida varios años antes de actuar.

#### **Obtención de secretos teóricamente eliminados.**

Este fue el caso del Teniente Coronel Oliver North en el que se revelaron secretos oficiales supuestamente destruidos relacionados con la operación Irán-contrá.

#### **Interceptación de líneas de datos y captura de emanaciones electrónicas.**

La interceptación de líneas telefónicas o de transmisión de datos permite capturar toda la información que circule entre dos ordenadores interconectados.

Pero estas posibilidades de interceptación no sólo son posibles actuando sobre una línea

física de transmisión, sino también mediante la captación de las emanaciones electrónicas generadas por los sistemas.

### **Utilización de "Back Doors".**

Esta técnica permite la modificación en un programa que permite traspasar la seguridad.

### **Utilización de SNIFFERS.**

El "sniffer" o rastreador es un programa informático normalmente escrito en lenguaje de programación "C" que circula libremente en determinados foros de debate o "news" en INTERNET, por lo que puede ser copiado al ordenador personal de cualquier usuario.

Este programa está diseñado para ser ejecutado en una red informática y rastrear todas las transacciones que viajan por la red para volcarlas finalmente a un fichero de salida. Entre dichas transacciones pueden encontrarse palabras de paso de acceso a proveedores o números de tarjetas de crédito utilizadas para realizar operaciones bancarias que una vez contenidas en el fichero de salida pueden ser utilizadas de forma fraudulenta por el ejecutor del "sniffer".

### **Terrorismo informático.**

Podemos considerar a los grupos terroristas como el ejemplo de delincuencia organizada más desarrollado y peligroso existente en nuestros días. No es extraño por tanto que también hayan utilizado los medios informáticos y concretamente INTERNET para desarrollar sus actividades.

En la actualidad los más importantes grupos terroristas existentes en Europa actúan como grupos organizados con diversos frentes de ataque o lucha. Así, encontramos un frente armado representado por un grupo terrorista específico, un frente político representado por un partido político legal o semiclandestino y un frente de masa representado por diferentes organizaciones legales que extienden las actividades terroristas en otros ámbitos (sindicatos, escuelas, fábricas). En la utilización que estos grupos hacen de las nuevas tecnologías podemos encontrar varios ejemplos:

*Atentados a Sistemas Informáticos de centros neurálgicos como Aeropuertos, Empresas de Electricidad de ámbito estratégico, Sistema de impresión de billetes o Centrales Nucleares.*

Este fue el caso de las Brigadas Rojas en Italia en los años setenta, que atentaron contra más de 25 centros considerados de interés neurálgico para el Estado. Hoy este tipo de ataques puede realizarse también, incluso con menor riesgo físico para los agresores, a través de las redes informáticas.

*Utilización de correo electrónico asociado a cifrado de datos.*

Otro ejemplo de utilización de estos medios para subvertir el orden social o político puede ubicarse en la red de comunicación de algunos de estos grupos.

Es fácil transmitir cualquier tipo de información de interés para un grupo terrorista (órdenes de ejecución de un atentado, documentos, planos, libros, fotografías de objetivos, vídeos) a través de correo electrónico entre dos usuarios conectados a INTERNET, uno por ejemplo en España y otro en Francia o Bélgica. La gran ventaja de este sistema es que pueden realizar esos enlaces sin moverse de su residencia habitual, lo que disminuye sustancialmente el riesgo de ser detectado y detenido.

Existen sin duda posibilidades técnicas de interceptar este tipo de mensajes e identificar origen y destino real de la información, sin embargo, las dificultades aumentan exponencialmente cuando el contenido del mensaje es cifrado mediante alguna clave.

La mayoría de los buenos sistemas de cifrado han sido durante años coto cerrado para las agencias o centros de inteligencia de determinados países. Sin embargo, hoy en día es sumamente fácil para cualquier usuario encontrar y disponer en INTERNET de un sistema de cifrado de datos de usuario, como PGP (Pretty Good Privacy), equiparable en cuanto a su eficacia a los grandes sistemas de cifrado conocidos.

Como ejemplo de la utilización de este tipo de cifrado en mensajes transmitidos por correo electrónico entre diversas células de un grupo terrorista, podemos destacar el uso de este

sistema por el grupo neonazi que realizó el atentado en los Juegos Olímpicos de Atlanta en 1996. La banda terrorista ETA viene utilizando también, cada vez con mayor asiduidad, este tipo de comunicación electrónica cifrada.

#### *Presentación de información clandestina en INTERNET.*

Es relativamente fácil encontrar información en INTERNET sobre el frente armado del IRA (Irish Republic Army) o del denominado frente de masas de ETA, conocido tradicionalmente como colectivo KAS (Koordinadora Abertzale Socialista) y posteriormente EKIN.

Hay también información abundante sobre grupos neonazis o sectas que dan publicidad a través de la red de sus actividades ilegales y animan a contactar con este tipo de organizaciones a través de correo electrónico. Todo ello supone una clara amenaza de expansión de ideologías racistas, destructivas y antidemocráticas.

#### *Blanqueo de capitales.*

Es posible encontrar en INTERNET determinados anuncios en páginas WEB, desde proveedores ubicados en paraísos fiscales como Gibraltar o la islas Caimán, donde se ofrece la compra de bienes de gran importancia como inmuebles, terrenos o empresas.

Estos anuncios, en algunos casos avalados por bancos existentes en dichos paraísos fiscales, permiten la compra de estos bienes simplemente mediante una transferencia bancaria a través de INTERNET, donde los datos introducidos en la página por el comprador pueden ser totalmente falsos, lo que no reviste importancia mientras la transferencia bancaria sea realizada correctamente. En este mismo sentido, tampoco importa el origen del dinero, que bien puede proceder de actividades ilegales como el tráfico de drogas o de armas.

El blanqueo de dinero procedente del narcotráfico o de otras actividades ilegales no es un delito nuevo, ni puede considerarse un "delito tecnológico" en sí mismo. Sin embargo, la utilización de un medio informático como INTERNET puede favorecer en gran medida este tipo de actividad ilícita, pues la operación detallada

anteriormente se realizaría a través de ordenadores y manteniendo el anonimato de la persona que realiza la transferencia.

#### *Pornografía infantil.*

En este caso INTERNET es una vez más el medio informático utilizado para cometer un delito que se venía realizando a través de otros medios, como revistas especializadas que se venden en sex-shops o círculos cerrados. La cuestión esencial es cómo descubrir el mundo criminal existente detrás de la publicación de pornografía infantil en INTERNET.

En diversos foros de debate en INTERNET podemos encontrar numerosas fotografías y vídeos pornográficos que son difundidos o comercializados con medios de pago electrónicos al resto de los usuarios de la red desde proveedores existentes en España y otras partes del mundo.

El problema se plantea cuando las imágenes presentadas en esos foros son imágenes reales de menores de edad en las cuales puede detectarse prácticas sexuales abusivas e ilegales o cuando se llega incluso a ofrecer relaciones con esos menores, para lo cual es preciso abonar cierta cantidad de dinero y ponerse en contacto con el pederasta o pedófilo a través de una dirección de correo electrónico.

Este problema crece cuando dichas prácticas son realizadas en nuestro propio país. El presunto pedófilo difunde las imágenes pornográficas con menores de edad en un proveedor de Estados Unidos, donde para publicar cualquier tipo de información no se registra la identidad de la persona que origina la información. En este punto, podemos preguntarnos dónde realmente se comete el delito de pornografía infantil y cómo es posible detectar el origen si no existe un registro fidedigno de quién ha colocado la información en el proveedor. Las dificultades para reprimir este tipo de conducta en la red son obvias.

#### *Fraude electrónico.*

Existen determinadas páginas WEB que ofrecen la obtención de un servicio (un libro, una entrada de cine, la compra de un coche o hasta una casa) mediante la consignación de

datos específicos de medios de pago. A su vez, también circulan libremente por la red programas informáticos que generan números aleatorios de tarjetas de crédito y los van chequeando con estas páginas WEB, hasta que se produce la coincidencia con algún número real para así poder realizar un acto de disposición ilícito.

### *Extorsión a empresas.*

Como ejemplo podemos mencionar la extorsión sufrida por la empresa IBM cuando un programador alemán introdujo un programa informático técnicamente denominado "Caballo de Troya" en el sistema de correo electrónico de la red informática mundial de IBM.

### **Copia ilegal de software.**

La copia no autorizada de programas de ordenador (piratería) en la mayor parte de los casos a través de soporte CD-ROM constituye una agresión ilícita de los derechos de autor que causa muchos miles de millones de pérdidas a las empresas del sector en todo el mundo. España es además uno de los países que se encuentra a la cabeza del ranking de piratería informática en Europa.

La casuística en nuestro país con relación a este tipo de delitos es ya histórica, pues las Fuerzas de Seguridad han desarrollado a lo largo de la década de los ochenta y noventa numerosas aprehensiones de CD,s conteniendo copias ilegales de programas informáticos.

Sin embargo, el auge de INTERNET ha dado lugar a la proliferación de este tipo de piratería informática a niveles "industriales", causando graves perjuicios económicos a las compañías dedicadas a la producción y comercialización de software.

En definitiva, las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones ofrecen enormes posibilidades de desarrollo económico, social y cultural a las sociedades avanzadas. Sin embargo, el éxito de estas tecnologías pasa por comprender los riesgos y tomar las medidas de seguridad necesarias para proteger los datos y las redes.

Hay que ser conscientes que resulta imposible eliminar todos estos riesgos por completo.

Así, dos principios fundamentales de la seguridad en estos nuevos entornos son que el único ordenador razonablemente seguro es aquel que no está conectado y que un ordenador realmente seguro es un ordenador muerto. Encontrar un nuevo punto de equilibrio entre libertad y seguridad, entre vulnerabilidad y protección, parece necesario en el nuevo mundo virtual.

## **CONCLUSION**

La amenaza cibernética es el riesgo de destrucción total o parcial que planea sobre nuestros sistemas de información y comunicaciones como consecuencia de un ataque telemático por parte de un país enemigo, un grupo organizado de delincuentes o simplemente un individuo. La creciente dependencia de la sociedad actual y más en particular de nuestros sistemas de defensa de estas nuevas tecnologías hace que de tener éxito un ataque de este tipo pudiera tener efectos catastróficos sobre nuestra población, nuestro sistema productivo y nuestra propia capacidad de defensa.

Algunos han querido ver en esta nueva amenaza cibernética una sustitución de lo que la amenaza nuclear supuso en tiempos de la Guerra Fría. Sin embargo, esta comparación resulta exagerada. La amenaza nuclear fue durante todo ese período una amenaza cierta con una capacidad de destrucción total de bienes y personas. Por el contrario, la amenaza cibernética debe ser aún precisada tanto en su virtualidad como en su capacidad de destrucción real.

Pero tan erróneo puede resultar en este momento sobredimensionar esta amenaza emergente como negar de forma radical su existencia. En el nuevo mundo virtual hay factores que resultan inquietantes y a los que debemos dar respuesta adecuada si no queremos caer en riesgos inasumibles. Por un lado, no hay ya actividad humana en el que las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones no estén jugando un papel preponderante.

El trabajo, las relaciones sociales, el ocio, las infraestructuras básicas de transporte o de suministro de energía, los sistemas de defensa, los procesos industriales o de pro-

ducción, todo ello depende cada vez en mayor medida de equipos y sistemas electrónicos que presentan a su vez nuevas vulnerabilidades.

Por otro lado, todos estos sistemas tienden a relacionarse cada vez más a través de redes de comunicaciones complejas que tienden a converger a su vez en esa gran red de redes a la que denominamos INTERNET. Esa creciente capacidad de interconexión de sistemas cada vez más vitales para el funcionamiento normal y la seguridad de nuestra sociedad es lo que constituye un mayor riesgo, porque expone a todos esos equipos y sistemas al ataque, el sabotaje, el robo de información o cualquier otra acción de destrucción por parte de un tercero.

En tercer lugar, INTERNET permite una gran distancia y un mayor anonimato por parte del agresor. Las técnicas de furtivismo hacen difícil en ocasiones identificar a las personas u organizaciones que se encuentran detrás de una agresión. Alguien puede operar desde cualquier lugar del mundo y atacar cualquier sistema que esté conectado a la red sin importar donde se ubique físicamente ni donde vayan a tener efecto las consecuencias de su ataque. Las deficiencias de la legislación internacional hacen además que una posterior investigación, en especial si se cuenta con la complicidad de algún Estado, sea aún mayor.

Es un hecho que cada día se producen millones de intentos de incursiones fraudulentas por parte de personas ajenas a sistemas protegidos. Muchas de ellas logran su objetivo, cometiendo fraudes, robos y daños de distinta dimensión en muchas de las redes. La propagación de virus cada vez más destructivos es un hecho constatable por el creciente número de usuarios de la red o por los responsables de seguridad de los grandes sistemas informáticos. No estamos por tanto hablando de amenazas exclusivamente de futuro, sino de hechos reales que se producen cotidianamente.

La cuestión es que hasta ahora todas esas agresiones han tenido una escasa relevancia estratégica. Los ataques han sido protagonizados bien por personas que buscaban la diversión y la superación de retos, violando y penetrando determinados sistemas, bien por delincuentes que perseguían simplemente un

beneficio económico. Pero no puede descartarse que estas mismas técnicas no estén siendo utilizadas por grupos terroristas o que en el futuro otros estados planeen este tipo de agresiones para atacar contra nuestra seguridad nacional. Es más, la dimensión de poder de determinados grupos organizados de delincuentes debe ponernos también en alerta sobre la posibilidad de que utilicen estas nuevas tecnologías como una forma no sólo de aumentar su capacidad para enriquecerse ilícitamente, sino de obtener nuevas posiciones de poder en nuestras sociedades.

La vulnerabilidad estratégica que supone este tipo de amenazas comprende dos tipos diferentes de amenazas. Por un lado, hemos de considerar los ataques contra aquellos sistemas que regulan infraestructuras básicas para el funcionamiento de un país. Poder dejar a una gran ciudad sin energía eléctrica como consecuencia de un ataque cibernético, paralizar la red de transporte ferroviario de un país, sabotear los servicios públicos de una administración son ejemplos de los riesgos que debemos considerar y que suponen un serio quebranto para la normalidad y la seguridad de una sociedad avanzada.

Todas estas infraestructuras básicas deben, cuando su funcionamiento depende de complejos sistemas informáticos y de comunicaciones, dotarse de elementos de protección suficientes como para poder neutralizar este tipo de agresiones.

Una segunda y más grave amenaza la constituye la penetración de sistemas que resultan críticos para nuestra seguridad nacional, como puedan ser la red de comunicación, mando y control de las Fuerzas Armadas, el sistema nacional de gestión de crisis o las bases de datos de nuestros servicios de inteligencia. Este tipo de agresiones puede suponer una amenaza directa a nuestra seguridad nacional y, por tanto, sus niveles de seguridad deben ser aún mucho mayores que en el caso anterior.

Esta amenaza cibernética cobra verdadera dimensión a la luz de las estrategias asimétricas que algunos países parecen estar pensando. Guerras como la del Golfo o la más reciente en Kosovo han demostrado la incapacidad de cualquier potencial enemigo para imponerse mediante una guerra convencional

a las potencias occidentales entre las que se encuentra España. Esa incapacidad les ha llevado a buscar nuevas formas de confrontación que pueden orientarse desde la acción terrorista en el territorio de nuestros países hasta la utilización de armas de destrucción masiva, preferentemente químicas y biológicas, con las que desequilibrar la abrumadora superioridad occidental en el campo convencional.

Todo ello obliga a incluir dentro de cualquier análisis de riesgos para las próximas décadas este tipo de amenazas. Algunos países, como China o Irán, tienen supuestamente avanza-

dos programas de guerra cibernética que podrían utilizar en contra de nuestros intereses en caso de crisis. Por su parte, varios de nuestros aliados, en especial Estados Unidos, están a su vez desarrollando estrategias complejas y costosas de neutralización de esos riesgos tecnológicos emergentes. España debería, en el marco de una Revisión Estratégica a largo plazo como la que está desarrollando actualmente, contemplar estas nuevas vulnerabilidades y riesgos para así poder diseñar las estrategias adecuadas para una eficaz neutralización.

# LA NEBULOSA TERRORISTA “AL QAIDA”, ¿MITO O REALIDAD?

CARLOS ECHEVERRIA JESUS  
Profesor de Relaciones Internacionales de la UNED

LOS atentados apocalípticos del 11 de septiembre han hecho mundialmente conocido el término árabe “Al Qaida” (La Base), sustantivo que designa a la nebulosa islamista creada en 1989 en suelo afgano por el millonario de origen saudí y hoy apátrida, Osama Bin Laden. El que hoy se hable universalmente de ella no quiere decir que antes de la fatídica fecha de septiembre fuera una desconocida para los servicios de seguridad e inteligencia, o para los analistas y estudiosos del islamismo radical; lo que sí es evidente es que esa globalización de la que se ha aprovechado esta multinacional terrorista ha hecho mundialmente conocido a su inspirador y líder, así como su mensaje y sus acciones. Tal mediatización obliga a un esfuerzo de síntesis y de depuración de lo mucho que sobre ella se viene escribiendo, y ese es el objetivo, ciertamente ambicioso, del presente artículo.

## LA GENESIS DE “AL QAIDA”: EL SURGIMIENTO DEL ISLAMISMO RADICAL COMO ACTOR DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

El triunfo en 1979 de la revolución shii y persa liderada por el Ayatollah Jomeini sobre el régimen prooccidental del Sha Reza Palhevi, supuso la puesta de largo del islamismo radical como nuevo actor de las relaciones internacionales (1). Hasta entonces, el islamismo, más que el islamismo radical, había definido diversas corrientes que tanto en el mayoritario mundo musulmán sunní como en el minoritario islam shii habían germinado en el seno de las sociedades musulmanas, pasando en gran medida desapercibidas para el resto de la sociedad internacional.

En un contexto aún de Guerra Fría, en el que el surgimiento de nuevos actores de las relaciones internacionales era especialmente difícil dadas las rigideces del sistema, la Revolución Islámica de Irán supuso un gran revulsivo en el seno del mundo árabe e islámico aun cuando, como ya hemos señalado previamente, la capacidad de expansión del modelo de Jomeini —de carácter minoritario tanto en lo religioso (shii) como en lo nacional y cultural (persa)— nacía ya limitada. No obstante, la primera lección que se extrajo de la victoria de la Revolución era que un movimiento de gran protagonismo religioso, aunque en sus filas englobara a otras muchas facciones y tendencias de la sociedad iraní como el veterano partido comunista "Tudeh", había conseguido imponerse a un poder apoyado y amparado por uno de los bloques. Casi de inmediato se produjo, esta vez en un marco árabe y sunní de gran solemnidad como es Arabia Saudí —también Estado prooccidental y a la vez cargado, gracias a La Meca y Medina, del más alto simbolismo religioso para todo el orbe islámico—, el asalto por parte de islamistas armados a la Gran Mezquita de La Meca.

En 1981, el islamismo radical, esta vez en su versión sunní, da otro gran salto adelante, cargado de simbolismo como es norma en las grandes acciones terroristas de estos movimientos y grupos: el asesinato del Presidente egipcio Anwar el-Sadat, el líder árabe que con su viaje a Jerusalén primero, en 1977, y con su liderazgo en las negociaciones de Camp David después, rompió el tabú árabe al reconocer y firmar la paz con Israel. Este magnicidio provocó gran preocupación en el mundo, no sólo por las consecuencias negativas inmediatas que hubiera podido tener en la evolución del proceso bilateral de paz egipcio-israelí y que no tuvo, sino porque el Presidente de un Estado fuerte como Egipto, con las Fuerzas Armadas más poderosas del mundo árabe, caía abatido ante las cámaras de televisión a manos de asesinos surgidos de entre los militares que ante él desfilaban (2).

En Oriente Próximo el activismo islamista radical se hacía visible al mundo gracias a este impactante magnicidio y gracias también a la cada vez más compleja situación en Líbano, donde entre las múltiples milicias existentes algunas iban ya identificándose por su

inspiración islamista, tanto shii como sunní (3). Pero en buena medida el activismo islamista radical iba a cambiar de escenario durante prácticamente toda la década, desplazándose al montañoso Afganistán, donde la invasión soviética de diciembre de 1979 había dado excusas para que, gracias a toda una hábil propaganda que en aquellos años respondía aún al omnipresente esquema de funcionamiento de Guerra Fría (4), muchos musulmanes atraídos por un mensaje de solidaridad en la lucha contra el materialismo y el social-imperialismo soviético acudieran a combatir en el contexto del "Yihad", es decir, no la "guerra santa" como vulgarmente se traduce, sino el esfuerzo que todo buen musulmán debe hacer para proteger y dignificar su religión.

Los largos años de combate en suelo afgano iban a permitir establecer firmes lazos a varios miles de "muyahidin" —plural de "muyahid", combatiente— procedentes de lugares muy distantes y diversos del mundo, y la victoria contra la URSS —una de las dos superpotencias, no lo olvidemos, que dominaban la política internacional— permitiría a estos combatientes comprobar la eficacia de su lucha de inspiración divina. También les iba a permitir comprometerse a seguir utilizando sus conocimientos en todos aquellos lugares donde para ellos el verdadero y único islam se pudiera ver mancillado, con frecuencia en sus propios países de origen tanto por la presión de los no creyentes ("kafirs"), básicamente occidentales, como por la complicidad de musulmanes apóstatas ("taghouts") (5).

## **EL NUEVO ORDEN MUNDIAL Y LOS PRIMEROS ESBOZOS DE LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL ISLAMISMO RADICAL**

Cuando el 2 de agosto de 1990 el Presidente Saddam Hussein invadía Kuwait —al que consideraba y aún considera la decimonovena provincia de Iraq— demostraba con tal acción su desconocimiento de la influencia que el fin de la Guerra Fría, y en consecuencia también de sus reglas, podía tener sobre su acción. Entre agosto de 1990 y el 17 de enero de 1991, fecha del inicio de las acciones militares contra Iraq, se crea una coalición internacional que hubiera sido inviable hasta poco antes en

el contexto de la lucha entre bloques; la constitución de tal coalición, gracias en gran medida al impulso dominante de los EEUU, y la retransmisión de la ofensiva por televisión desde el mismo 17 de enero, llevaron a muchos musulmanes a olvidar la legalidad y la legitimidad de tal acción militar multinacional y acabaron considerándola una página más de la atribulada existencia del islam asediado y golpeado por Occidente (6).

Ambas variables, el regreso de muchos "afganos" a sus países de origen para seguir practicando el "Yihad" purificador, y la animosidad contra Occidente representado por los EEUU que humillaban y golpeaban a los hermanos iraquíes —con sofisticadas armas primero y con sutiles instrumentos diplomáticos como el embargo de las Naciones Unidas después—, o que ocupaban militarmente la sagrada tierra saudí, llevaron a un fortalecimiento del islamismo más radicalizado. Así, durante toda la década de los noventa van a coexistir, con frecuencia a colaborar y en ocasiones a enfrentarse entre sí, dos visiones del islamismo radical, ambas sanguinarias pero que a efectos de análisis es importante y necesario distinguir.

#### LOS ISLAMISTAS RADICALES NACIONALISTAS O CON OBJETIVOS NACIONALES

Todos los países del Norte de África y de Oriente Próximo —incluido Israel— tienen experiencia de activismo islamista radical, incluyendo la violencia terrorista que hemos visto tempranamente en Egipto, pero que desde fines de los años ochenta se extiende a la mayoría de los países y es ejercida en muchos casos por "afganos" —nacionales de estos Estados que regresan, crecidos por su victoria, a sus hogares—, si bien con intensidades muy diferentes.

Egipto, cuna del Movimiento de los Hermanos Musulmanes, creado por Hassan el Bana en 1928 y referencia obligada para todas las organizaciones islamistas creadas con posterioridad en el resto del mundo árabe y musulmán, ha sufrido durante las dos últimas décadas la ofensiva de dos organizaciones terroristas especialmente letales. Por un lado, la Gamaa al-Islamiya, cuyo líder Omar Abdel Rahman cumple condena en los EEUU por el

primer atentado contra el World Trade Center de Nueva York (6 muertos y más de 1.000 heridos en 1993); en segundo lugar, aunque más antigua, la Yihad, responsable del asesinato del Presidente Sadat y cuyo líder, Ayman el-Zawahiri (7), es hoy lugarteniente y probable sucesor de Osama Bin Laden. Ambas han golpeado tanto a la sociedad egipcia —sin distinción, tanto a musulmanes como a cristianos coptos, a funcionarios, a intelectuales y a ciudadanos corrientes— como a la importante presencia turística, una de las principales fuentes de ingresos del país; en total, más de 2.500 muertos, la mayoría asesinados durante la década de los noventa. La represión por parte de las autoridades, sobre todo tras el asesinato en Luxor de varias decenas de turistas alemanes en el otoño de 1997, llevó a la Gamaa al-Islamiya a firmar un alto el fuego con las autoridades en 1998 y, desde entonces, militantes desilusionados de ésta, y también de la Yihad, se han integrado en la internacionalista y activa "Al Qaida".

En los Territorios Ocupados, administrados por la Autoridad Nacional Palestina (ANP) con Yasser Arafat a su frente, los dos grupos islamistas radicales — Hamas y Yihad Islámica— han recogido el testigo de la lucha armada tradicional contra Israel de organizaciones como Al Fatah, el FPLP o el FDLP, y la vienen ejerciendo con métodos terroristas. La aproximación del final de la Guerra Fría, combinada con una auténtica ofensiva diplomática de carácter mundial y la comprensión aunque lenta de la vía egipcia hacia la paz por parte de otros Estados árabes, habían ido llevando a la OLP a vislumbrar la posibilidad de alcanzar algún día la paz con Israel. Así, entre el Consejo Nacional Palestino de Argel (1988), que partía aceptando el futuro reconocimiento del derecho de Israel a existir, y la firma de los Acuerdos de Oslo (1993), los militantes más recalcitrantes y maximalistas fueron agrupándose en torno a consignas y grupos islamistas radicales, sobre todo una vez los grupos tradicionales de la resistencia palestina iban aceptando la idea de la paz y desde Siria no llegaban ya consignas radicales con la intensidad de antaño.

En el resto de Oriente Próximo y en Turquía, el activismo islamista ha tenido manifestaciones muy diferentes según los países. En Siria,

Estado musulmán calificado desde Occidente de "laico", pero en el que la dinastía presidencial pertenece a la secta alaui del islam sunní, el régimen ha reprimido salvajemente el activismo islamista —el bombardeo de la ciudad de Hama en 1982 causó 13.000 muertos confirmados, aunque algunas fuentes elevan la cifra hasta los 30.000—, pero ha financiado y financiado a los islamistas radicales de Hizbollah en Líbano y mantiene un sólido vínculo político con la rigorista y persa República Islámica de Irán frente al régimen árabe, "laico" y también socialista "baasista" de Bagdad. Tanto en Jordania como en Turquía los islamistas han concurrido con más o menos éxito a diversas convocatorias electorales; en Turquía han sufrido el frenazo por parte de las autoridades estatales y en Jordania siguen siendo activos en la arena política. Desde la perspectiva de islamismo nacionalista que aquí nos interesa es importante comprobar que en los Estados citados el islamismo ha tenido un fuerte componente nacional, si bien la represión directa o el control indirecto y la frustración sobrevenida han ido alimentando visiones radicales y violentas del islamismo cada vez más activas.

Finalmente, es importante destacar la relevancia que los países del Magreb, y entre ellos sobre todo Argelia, han tenido en la incubación de islamismos nacionalistas que durante la última década han ido, paulatinamente y en algunos lugares más que en otros, evolucionando hacia el salafismo, caracterizado por su rigorismo extremo y su internacionalismo. No obstante, es importante destacar que algunas facciones islamistas desarrollaban ya desde el primer momento un ideario rigorista e internacionalista que, por intereses tácticos, ocultaron bajo un manto de compromiso con el juego democrático dentro de las fronteras nacionales de sus Estados.

En Marruecos, donde se habían producido masivas manifestaciones contra la Operación "Tormenta del Desierto" (1991) protagonizadas, en gran medida, por los islamistas, se produjeron en 1993 y 1994 ataques contra intereses económicos nacionales pero también contra símbolos occidentales —el restaurante "McDonald's" de Casablanca, en septiembre de 1993—, y culminaron el 24 de agosto de 1994 con el asesinato de dos turistas españoles a manos de terroristas del

Movimiento Islámico Combatiente (MIC) en un hotel de Marrakech (8). Este último ataque, el más grave que ha provocado el terrorismo islamista en Marruecos, iba dirigido contra una de las principales fuentes de ingresos del país. También en Túnez, los islamistas radicales del Movimiento de la Tendencia Islámica (MTI) —hoy En Nahda, dirigido desde Londres por Rachid Gannouchi— desarrollaron ataques contra intereses turísticos en un país en el que esta fuente de ingresos era y es tan importante como en Marruecos. La política represiva del Presidente Ben Alí ha borrado prácticamente toda presencia islamista en Túnez, pero muchos de sus militantes residen en países europeos, donde hacen proselitismo entre las comunidades inmigradas y entre los hijos nacidos de éstas, y donde nutren las filas del nuevo activismo internacionalista que hombres como Osama Bin Laden han contribuido a crear (9).

Durante la década de los noventa, tanto en Libia como en Argelia, los islamistas radicales han desarrollado acciones terroristas contra las autoridades y contra las poblaciones de ambos Estados. En Libia, el momento álgido de tal activismo fue a mediados de la década y su localización se situó en la parte oriental del país, en la región montañosa entre Bengasi y Tobruk. En Argelia, el activismo terrorista del islamismo radical ha provocado un verdadero baño de sangre, y lo que a fines de los años ochenta aparecía como la más ambiciosa experiencia de avance hacia el multipartidismo producida en un país árabe pronto se vio enturbiada por la nefasta legalización de un partido, el Frente Islámico de Salvación (FIS), que albergaba en sus filas a muchos de esos radicales excitados por la experiencia afgana. El empuje del mensaje simplista del FIS en el interior de una sociedad invertebrada y herida por décadas de corrupción y de partido único fue imparable; vencieron en las elecciones municipales de junio de 1990, y volvieron a ganar —aunque perdiendo un millón largo de votos con respecto a junio de 1990— en la primera vuelta de las elecciones generales, en diciembre de 1991. Para entonces la violencia terrorista había comenzado ya a manifestarse —ataque de Guemmar, en la frontera tunecina, a mediados de noviembre de 1991, con el degolla-

miento de seis guardias de fronteras— y sobre todo a ser audible (mensajes inequívocos) y visible (manifestaciones de fuerza, incluidos controles de carretera armados en pleno Argel). Todo ello llevó a la dimisión del Presidente Chadli Benyedid —precisamente aquel que abriera en 1989 la “caja de Pandora” legalizando al FIS, decisión irresponsable que vulneraba el espíritu y la letra de la Constitución democrática de febrero de 1989— y a la reconducción del proceso electoral. El país entraba en una espiral de violencia —aunque no de “guerra civil” como algunos la califican— en la que el enfrentamiento entre radicales islamistas, ocultos tras siglas tristemente conocidas como el Movimiento Islámico Armado (MIA), el Ejército Islámico de Salvación (EIS, brazo armado del FIS en el que, en realidad, iban entrando todos aquellos militantes que pasaban a la clandestinidad aun cuando el FIS era legal), el Grupo Islámico Armado (GIA), o el Grupo Salafista de Predicación y Combate (GSPC), y el aparato de seguridad y de defensa de Argelia han dejado tras de sí más de 120.000 muertos en una década.

#### LOS AMBICIOSOS ISLAMISTAS RADICALES INTERNACIONALISTAS Y EL ESBOZO PROGRESIVO DE “AL QAIDA”

Mucho se ha escrito en las últimas semanas sobre la frustración que Osama Bin Laden y otros saudíes que, como él, estuvieron durante los años ochenta comprometidos en la lucha contra los invasores soviéticos en Afganistán sintieron al volver a su tierra y comprobar otra “invasión”, ésta ya norteamericana y en gran medida militar (cifrada en 500.000 hombres y mujeres de las Fuerzas Armadas norteamericanas), que ofendía el carácter sagrado del suelo saudí (10). De poco servía el hecho de que los EEUU y otros países occidentales hubieran apoyado el esfuerzo militar para derrotar a la URSS, apoyo que se había canalizado a través de Paquistán y, en concreto, de sus servicios de inteligencia (ISI), si bien todo “muyahid” sabía del empeño norteamericano y occidental por apoyar su causa. Además, no hay que olvidar la profunda herida que provocó en el mundo árabe e islámico la Segunda Guerra del Golfo, realidad ésta que puede ahora ilustrarnos sobre las consecuencias que

una larga campaña bélica, muy mediatizada, contra Afganistán podría tener.

Osama Bin Laden, quien en 1982 se estableciera con su familia en Peshawar (Paquistán) para convertirse, gracias a su amistad con el jefe de los servicios de inteligencia saudíes, Príncipe Turki Ibn Faysal, en una figura destacable del esfuerzo saudí e internacional contra la penetración soviética, asienta en estos años su visión internacionalista del islamismo radical y crea en 1989 “Al Qaida” para agrupar a quienes comparten su visión y han coadyuvado con él a lograr la derrota soviética (11). El activismo sangriento de esta red habrá que situarlo ya en el marco temporal del Nuevo Orden Mundial surgido del fin de la Guerra Fría, de la Segunda Guerra del Golfo y del comienzo del Proceso de Paz para Oriente Medio.

Objetivos ambiciosos y antiamericanismo visceral son las dos características de las acciones más significativas atribuidas a “Al Qaida”: en 1993 el primer atentado contra el World Trade Center de Nueva York, atentado en el que el protagonismo del dirigente de Gamaa al-Islamiya no resta importancia a la vinculación de la red de Bin Laden; en el mismo año el asesinato televisado de 18 soldados norteamericanos durante la misión de paz “Restore Hope” en Somalia; en 1995 el asesinato de 6 norteamericanos en Riyad y al año siguiente de 19 norteamericanos también en territorio saudí, en la base de Khobar, en Dahrán; en 1998, los atentados contra las embajadas norteamericanas en Nairobi y Dar es-Salaam (224 muertos, 12 de ellos norteamericanos); y en 2000 el asesinato de 17 marinos norteamericanos en el ataque al “USS Cole” en el puerto de Adén (12).

Precisamente en algunas de dichas acciones han comenzado a destacar algunos de los nombres ligados en la “Al Qaida” actual. Por ejemplo, Mohamed Atef, egipcio como Zawahiri y jefe militar de “Al Qaida”, quien tiene en su haber algunas de las acciones más luctuosas de la organización terrorista: se sospecha su vinculación con la matanza de militares norteamericanos en Somalia, en 1993, y está probada su participación en los atentados contra las Embajadas norteamericanas en Nairobi y Dar es-Salaam, en agosto de 1998 (13).

El internacionalismo islamista de Bin Laden, que le ha llevado a guiar la susodicha lista de actos terroristas cuyo colofón es lo ocurrido el 11 de septiembre, había molestado ya sobremanera a las autoridades saudíes al volver impetuoso a su país acompañado de muchos de sus seguidores y ofreciendo su fuerza al Rey Fahd para evitar con ello recurrir a la ayuda infiel representada por los EEUU. Como sus deseos no fueron satisfechos se exilió a Sudán, donde su amigo Hassan el Turabi, que pretendía entonces crear una internacional islamista con sede en Jartún, le acogió así como a su séquito familiar, su considerable fortuna y, sobre todo, un millar de combatientes fieles y bien entrenados. Desde Jartún, donde gozó hasta su expulsión en 1996 de múltiples ventajas —exoneraciones fiscales y aduaneras—, encabezó la oposición contra el régimen saudí que, primero, le declaró “persona non grata” en 1992, y acabó despojándole de su nacionalidad en 1994.

En Sudán, Bin Laden invirtió fuertes sumas de dinero en el sector de la construcción y lanzó sus fuerzas hacia el exterior: en 1993 abrió campos de entrenamiento de “afganos” árabes en Saana (Yemen) y en 1994 las autoridades yemeníes le acusaron de ser el responsable, con los “afganos” árabes, de atentados contra instalaciones petroleras y contra el Hotel “Adén”, frecuentado por militares norteamericanos en ruta hacia Somalia (14). En mayo de 1996, la presión norteamericana sobre las autoridades de Jartún logró su expulsión a Afganistán, donde los talibán acababan de tomar el poder y se aprestaban a crear allí un Emirato Islámico. Pronto las ideas universalistas y maximalistas de Bin Laden encontraron acomodo en el retrógrado sistema del Mullah Mohamed Omar, que situó al millonario musulmán en una posición de huésped privilegiado, decisión tomada en aquel momento y que ahora ha colocado al régimen talibán en la comprometida situación en la que se encuentra.

Su carácter de paria albergado por un Estado también cuasi paria como es el que aún hoy dirigen los talibán no ha mermado las fuerzas de Osama Bin Laden ni sus deseos de expandir su mensaje. En un célebre documento enviado por fax al diario *Al-Quods al-Arabi* de Londres, y publicado el 23 de febrero

de 1998, Bin Laden declara el nacimiento del Frente Islámico Mundial del Yihad, del que su red Al Qaida sería su instrumento operativo (15). En dicha declaración describe las tres causas centrales de su odio a los EEUU —ocupación militar de la península arábiga, daños causados al pueblo iraquí por la “coalición judeo-cruzada” y expolio de Palestina— que ha utilizado en los cuatro mensajes hasta ahora (noviembre 2001) dirigidos al mundo desde el 11 de septiembre. Pero no debemos olvidar su odio visceral y su lucha contra los dirigentes árabes y musulmanes corruptos que, para él, es tan sagrada como la emprendida contra los EEUU, y que aleja su combate de lo que algunos pretenden presentar como un caso claro de “choque de civilizaciones”.

### **“AL QAIDA” Y EL TERRORISMO INTERNACIONAL TRAS LOS ATENTADOS DEL 11 DE SEPTIEMBRE: COMPLEJAS RESPUESTAS PARA COMPLEJOS DESAFIOS**

La autoría de “Al Qaida” en los atentados del 11 de septiembre no ha sido ni confirmada ni desmentida por los dirigentes de ésta, pero hoy en día, a las pocas semanas de haberse iniciado las represalias militares norteamericanas y británicas sobre Afganistán, nadie la pone en duda. Pero el hecho de no reivindicar claramente la autoría de los atentados tiene una doble intención muy clara, y que entra perfectamente en la estrategia sutil que “Al Qaida” aplica frente a Occidente para aprovechar las contradicciones de su poderoso adversario: por un lado, puede así perpetuar el discurso sobre los posibles autores en Occidente y hacerlo también en el mundo árabe e islámico donde ha alimentado surrealistas teorías conspiratorias sobre la verdadera autoría de las masacres; y, por otro lado, y a nivel más práctico, puede permitirles eludir posibles represalias en el terreno judicial. Además, como “Al Qaida” no busca en ningún caso forzar una negociación política a través de sus acciones, sino que éstas se inscriben en su combate hasta la victoria o el martirio contra infieles y apóstatas, no tiene porqué entrar en lógicas que otros grupos terroristas sí contemplan.

Este consejo de administración virtual de una internacional islamista aún en formación

que es "Al Qaida" no responde a los patrones clásicos de las organizaciones terroristas tradicionales: ni tiene una estructura piramidal pura, ni reivindica claramente sus acciones ni mantiene una actitud sostenida en su lucha (16). Es más horizontal que vertical, desestructurada y flexible y, omnipresente, con miembros en todas las capas sociales, profesionales y raciales sus redes demuestran ser mucho más tentaculares de lo que se podía prever. Domina además a la perfección los instrumentos que la globalización le aporta, en ámbitos tan importantes para su activismo como son: la propaganda y la sociedad de la información; el mundo de las finanzas y la volatilidad de los capitales, incluido su conocimiento del complejo tema de los movimientos de capital en las sociedades islámicas; la delincuencia transnacionalizada y la permeabilidad de fronteras; el tráfico de armas y el acceso y abaratamiento de las tecnologías militares y no militares, etc.

En el terreno de la propaganda, la comodidad con la que se mueve Osama Bin Laden es preocupante. Cuando el 7 de octubre los EEUU lanzaban, junto con el Reino Unido, los primeros ataques contra instalaciones de "Al Qaida" y del régimen talibán, la rueda de prensa del Presidente George W. Bush se veía prácticamente simultaneada por la ofrecida a través de la cadena qatari "Al Jazira" por el propio Osama Bin Laden (17). Ello nos obliga a estudiar esta realidad desde un doble punto de vista: el de la forma y el del fondo. La primera, se resume en decir que Bin Laden obtiene con su segunda sincronización –la primera fue la de los ataques terroristas del 11 de septiembre– aparecer como contraparte del Presidente de la ya única superpotencia en igualdad de condiciones y a través de un medio árabe como es "Al Jazira". En cuanto al fondo, y aunque no consigue en ningún caso justificar lo injustificable, sí hay que reconocer un muy elaborado discurso en el que no se reivindican los atentados pero se bendicen y se ensalzan. Las múltiples alusiones a la causa palestina, al embargo contra Iraq, a la reconquista de Al Andalus o al sojuzgamiento de las masas musulmanas por Occidente –los "ochenta años de agravios", precisamente desde la constitución del régimen de Mandatos tras la Primera Guerra Mundial– no

serán vehículo de movilización para la inmensa mayoría de los musulmanes del mundo, que afortunadamente no se dejan manipular, pero sí engañará a algunos que en Estados como Paquistán pueden ser muchos y poner en peligro la estabilidad de Estados y de regiones enteras. Además, y esto es lo más grave, hay elementos de verdad en algunas de sus afirmaciones, y es evidente que, de mantenerse el "statu quo" actual en Oriente Próximo o en Iraq, las canteras de "Al Qaida" podrán seguir aún explotándose pese a la brutalidad extrema de sus acciones. Si se quiere desmontar la argumentación de "Al Qaida" y de otros radicales no bastará tan sólo con buenas palabras: procesos interesantes y positivos como el Proceso de Paz para Oriente Medio o el Proceso Euromediterráneo de Barcelona han derrochado ya suficientes palabras y hemos llegado al obligado y urgente capítulo en el que se esperan hechos y realizaciones.

Junto a la hábil utilización de la propaganda, hay dos cuestiones más que son especialmente importantes: la capacidad de obtener fondos y la de captar futuros miembros y colaboradores para su organización, esta última directamente ligada a la última afirmación. La desarticulación de la red financiera que sostiene una nebulosa terrorista como la tratada es tan importante o más que las propias acciones militares en desarrollo. Su tupida red, que es reflejo de las posibilidades que ofrece la globalización, incluye desde empresas pantalla hasta organizaciones caritativas (18). Ya en 1998 el anterior Presidente norteamericano, Bill Clinton, trató de dañar la red financiera de "Al Qaida" congelando algunos de los haberes detectados, pero sus resultados fueron entonces muy limitados; ahora, y como exige la propia envergadura del desafío terrorista, las respuestas tienen más calado y van desde las unilaterales de los Estados hasta las tomadas por instituciones como las Naciones Unidas o la Unión Europea (19).

Hoy, cuando la magnitud de los ataques terroristas es mucho mayor, y cuando, en consecuencia, la coordinación internacional es mucho más real, es de desear que se produzcan resultados más visibles y, sobre todo, más eficaces. La complejidad es grande, sobre todo si atendemos a la variada naturaleza de

instrumentos de los que se sirven Bin Laden y sus hombres, a saber: organizaciones no gubernamentales (ONGs), como "Wafa", financiada por hombres adinerados del mundo árabe y con base en Afganistán, "Al-Rachid", paquistaní, o una red en Filipinas entre cuyos componentes cabe citar a "Sabiduría Islámica" o a la "Alianza Mundial de Jóvenes Musulmanes"; bancos como el "Habib Bank", banco estatal de Paquistán que controla las cuentas de ONGs como "Al-Rachid", o como el Banco Islámico "Al-Shamal" en Sudán; empresas constructoras en Sudán; sociedades como "Nada Management" en Suiza; sociedades de Import-Export por doquier, etc. Junto a ello, queda aún más en la penumbra la vinculación de "Al Qaida" con actividades lucrativas como el tráfico de opio procedente de Afganistán (20), las "contribuciones" impuestas a múltiples sociedades árabes de los Estados del Golfo y, finalmente, el blanqueo de dinero a través de operaciones de bolsa tanto en Europa como en los EEUU, un mundo especulador en el que un magnate como Bin Laden se ha movido tradicionalmente con mucha facilidad.

En cuanto a la capacidad de "Al Qaida" para reclutar nuevos miembros y colaboradores basta con observar cómo el juego de Bin Laden con las emociones de buena parte de las masas árabes y musulmanas, sobre todo las más jóvenes, le es fructífero, sobre todo si observamos la reacción en las calles de algunos países islámicos comenzando por Paquistán, donde la "Bin Ladenmanía" alcanza cotas altísimas (21). Los símiles que se han llegado a establecer refiriéndose a la figura de Bin Laden, a quien sus próximos y admiradores llaman "Abu Abdallah", ofenden a la inteligencia —la imagen del propio Mahoma (22), David contra Goliat, el nuevo Saladino, el "Viejo de la Montaña" (23), etc.— pero son realidades que hay que conocer y hay que tomar medidas urgentes para que no se perpetúen. Es especialmente peligroso observar cómo el mensaje de Bin Laden y, en general, de los grupos islamistas radicales, ha calado en los últimos años en las segundas y terceras generaciones de inmigrantes en Europa, es decir, entre jóvenes ya nacidos en países europeos pero que sufren un problema de identidad agravado por una situación socioeconómica

negativa que recorta sus expectativas (24). El esfuerzo multidireccional contra el terrorismo pasaría en este caso por audaces políticas públicas destinadas a evitar la marginación. Sirva como ejemplo e incentivo el recordar que entre quienes en el verano de 1994 asesinaron a dos turistas españoles en el Hotel "Atlas Hasni" de Marrakech había ciudadanos europeos, como lo son muchos de los detenidos o de los investigados tras los macroatentados del 11 de septiembre.

"Al Qaida", como manifestación perniciosa del proceso de globalización, puede extender sus tentáculos a todo el orbe musulmán, sin distinción de orígenes, clases sociales, razas, lenguas o confesiones específicas dentro del islam. Ello obliga a insistir en el carácter multinacional de las respuestas, que no debe reducirse a aproximaciones intrarregionales —entre occidentales, entre árabes, entre musulmanes—, sino que debe conducir a una fecunda estructuración del trabajo entre servicios de seguridad y de inteligencia de los Estados occidentales, más los de los Estados árabes e islámicos y otros. Si esta nebulosa terrorista no compartimenta ya el mundo, y se sirve de todas las facilidades que la globalización le ofrece, es obligado que aquellos llamados a combatirla hagan lo propio.

Finalmente, para que la coalición mundial contra el terrorismo, ya de por sí bastante heteróclita, sea tal y se perpetúe hay que tener claro un punto: "Al Qaida" no es el único enemigo a vencer a través de ese esfuerzo largo, sostenido, multinacional y multidireccional que el Presidente George W. Bush anunciara tras los atentados de Washington y Nueva York; el verdadero enemigo es el terrorismo como método y como fin, independientemente del origen de sus autores, de la causa que los moviliza o del objetivo buscado. Sólo si este axioma se afianza podrá mantenerse sin fisuras el esfuerzo internacional anunciado tras el 11 de septiembre. Sólo así podremos también evitar que conceptos como el "choque de civilizaciones" puedan tener visos de hacerse realidad. Y sólo así, quienes sufrimos otras facetas del terrorismo podremos esperar que el espíritu integrador del 11 de septiembre nos pueda ser, sin olvidar el dramatismo extremo que lo originó, beneficioso.

(1) Véase GOMEZ PARRA, Rafael: *Jomeini. El profeta de la guerra* Barcelona, Ediciones B, 1989, pp. 55 y siguientes.

(2) Como prueba del simbolismo y de la vigencia de estas referencias históricas es importante evocar el caso de Molamé Chawki al-Islambuli: hermano de Khaled, el asesino del Presidente Sadat, ha estado presente durante la década de los noventa en la región fronteriza entre Afganistán y Paquistán y, en la actualidad (noviembre 2001), se ocupa, por orden de Osama Bin Laden y junto con otros "afganos" árabes, de garantizar la defensa de la ciudad de Kabul frente a todo intento occidental o de la Alianza del Norte de tomarla. Véase JALKH, Antoine: "L'armée intégriste internationale": mythe ou réalité? *Arabies*, febrero 1996, p. 18, y FUENTES, Julio: "Bin Laden acapara el poder en las ciudades y en el frente", *El Mundo*, 8 de noviembre de 2001, p. 23.

(3) LOPEZ, Bernabé: *Líbano, el conflicto inacabable*. Madrid, Cuadernos Historia 16, núm. 181, 1985, pp. 29-30.

(4) Véase WHEELER, Jack: "Wilson's Wrath. Texas Congressman Stings Soviets in Afghanistan", *Soldier of Fortune*, julio 1989, pp. 52-59 y 70-72. Este artículo, publicado en la mundialmente conocida revista de los mercenarios, describe no sólo el itinerario de los famosos misiles "Stinger", sino que ilustra sobre la visión típica de Guerra Fría en la que se analizaba el conflicto, además de recoger nombres y lugares que ahora son, de nuevo, protagonistas en los medios de comunicación internacionales.

(5) Se calcula que entre 1982 y 1992, unos 35.000 extremistas procedentes de 43 países pasaron por campos de entrenamiento y por los frentes de batalla de Afganistán, y que unos 100.000 recibieron formación religiosa en "madrasas" (escuelas coránicas) militantes situadas en Paquistán.

(6) Jean-Pierre Chevènement, quien dimitiera precisamente como Ministro francés de Defensa, en el contexto de la Operación "Tormenta del Desierto", calificaba aquella guerra de desproporcionada y añadía: "He podido medir en el Magreb el traumatismo psicológico e ideológico mayor que ha constituido para la opinión árabe -y de una manera general para la población del Tercer Mundo- un conflicto arquetípico del enfrentamiento Norte-Sur". Véase CHEVENEMENT, J. P.: *Le Vert et le Noir*, París, Grasset, 1995.

(7) Al-Zawahiri es el gran ideólogo de "Al Qaida", militó primero en el Movimiento de los Hermanos Musulmanes para pasar luego a la Yihad. Como miembro de esta última pasó tres años en prisión en Egipto tras el asesinato del Presidente Sadat. Hoy está condenado a muerte en su país natal por el atentado contra la Embajada egipcia en Islamabad (1995). Se asoció con Bin Laden en 1998, tras los ataques norteamericanos contra bases terroristas en Afganistán. Véase DUTEIL, Mireille: "L'homme qui veut embraser le monde", *Le Point* núm. 1517, 12 de octubre de 2001, página 27.

(8) ECHEVERRÍA, Jesús Carlos: "Los nuevos riesgos y su incidencia en Marruecos", *Cuadernos de la Guardia Civil* núm. XXIV, 2001, pp. 94-95.

(9) El tunecino Sami Ben Khemais Essid, que dirigía el comando "Varesé", desarticulado por la policía italiana en abril de 2001 en la región de Milán, fue calificado por el entonces Ministro del Interior italiano, Enzo Bianco, de "cerebro de Al Qaida en Europa". Véase *El desafío del terrorismo islamista: origen, organización, objetivos y respuestas*. Notas del Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil núm. 12, octubre 2001, p. 7.

(10) Para hacerse una idea de la percepción que Bin Laden tenía entonces de sí mismo y de sus hombres basta recordar que, tras la invasión iraquí de Kuwait, el líder de "Al Qaida" envió una carta personal al Rey Fahd por la que se comprometía a declarar la guerra a Sadam si éste decidía invadir Arabia Saudí; todo ello para evitar que soldados infieles

pusieran sus pies en tierra sagrada musulmana. Véase HADIDI, Subhi: "Oussama Ben Laden ou la fabrication d'un monstre", *Le Nouvel Afrique Asie* núm. 145, octubre 2001, p. 12.

(11) La "oficina de servicios" ("Maktab al-Khidamat") creada en un principio por Bin Laden en Peshawar -que contaba con antenas de reclutamiento en muchos lugares del mundo, incluyendo una en Brooklyn para el caso de los EEUU- se transformó en "Al Qaida" para constituir un centro neurálgico para la red una vez lograda la victoria en Afganistán. Véase "Osama Bin Laden's network. The spider in the web" (Report), *The Economist*, 22 de septiembre de 2001, p. 21.

(12) ECHEVERRÍA, C.: "Enemigos de todos", *Epoca*, 21-27 de septiembre de 2001, p. 10.

(13) DUTEIL, M.: *op cit*, pp. 27 y 29.

(14) Tanto es así que a principios de 1996 el Yemen ya reunificado aparecía junto con Afganistán, Paquistán, Somalia y Sudán como los cinco puntos de apoyo para los "afganos" árabes, entonces especialmente activos en los Balcanes, en África, en Asia Central y en Europa Occidental. Véase JALKH, A.: "L'armée intégriste", *op cit*, p. 18, y HADIDI, S.: "Oussama Ben Laden ou la fabrication", *op cit*, p. 12.

(15) HADIDI, S.: *op cit*, p. 12.

(16) ECHEVERRÍA, C.: "Las opciones de Bin Laden", *Epoca*, 12-18 de octubre de 2001, p. 45.

(17) *Ibidem* p. 44.

(18) Ernst Welteke, presidente del Bundesbank, era uno de los primeros en insistir en la necesidad de actuar en el frente financiero contra "Al Qaida"; lo hacía el 22 de septiembre, al término de una reunión de Ministros de Finanzas de la UE. Poco después, Paul O'Neill, Secretario del Tesoro de los EEUU, anunciaba una guerra financiera contra el terrorismo. Véase AUBRIET, Jean-Michel: "Ben Laden au paradis (fiscal)", *Jeune Afrique/Intelligent* núm. 2125, 2-8 de octubre de 2001, p. 30.

(19) El 7 de noviembre de 2001, el Departamento del Tesoro de los EEUU congelaba las cuentas de 62 individuos o grupos por formar parte de dos de las grandes redes financieras internacionales utilizadas por "Al Qaida": la organización "Al Barakaat", presente en numerosos países y con varias filiales en los EEUU, y el grupo financiero "Al Taqwa", con compañías en Bahamas, Lichtenstein y Lugano (Suiza). Véase GONZALEZ, Enric: "EEUU desmantela dos redes de Bin Laden", *El País*, 8 de noviembre de 2001, p. 2, y FRESNEDA, Carlos: "Bush congela más cuentas de Bin Laden", *El Mundo*, 8 de noviembre de 2001, p. 22.

(20) Véase *Los nuevos riesgos globales y su incidencia en España*. Notas del Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil núm. 9, marzo de 2001, p. 6.

(21) En el momento de culminarse la redacción de este artículo (noviembre 2001) Bin Laden acababa de emitir un llamamiento, siempre a través de la cadena qatari "Al Jazira", en el que pedía a los paquistanes levantarse contra sus autoridades por apoyar éstas la cruzada occidental contra Afganistán.

(22) El vídeo emitido por "Al Jazira" el 7 de octubre, en el que Bin Laden aparece rodeado de tres colaboradores en una gruta, ha permitido a algunos asimilar la imagen a la que en el imaginario musulmán representa la huida de Mahoma a La Meca para luego volver victorioso. Véase DUTEIL, M.: *op cit*, p. 25.

(23) El "Viejo de la Montaña" era un jefe espiritual persa del siglo XI que enviaba a sus "Haschischin" (secta de los asesinos) a matar a sus enemigos.

(24) En otro contexto como es el saudí es importante destacar que un austero y sacrificado Bin Laden puede parecer más atractivo a los ojos de muchos miles de saudíes, y estar más cerca de los valores wahabíes que dicho reino preconiza, que los 4.000 príncipes que se reparten los enormes beneficios del petróleo. Véase BEYLAU, Pierre: "La guerre contre l'ennemi invisible", *Le Point* núm. 1517, 12 de octubre de 2001, p. 19.

## HACIA LA CREACION DE UN ESPACIO COMUN DE JUSTICIA, LIBERTAD Y SEGURIDAD

SANTIAGO MARTINEZ GARRIDO

Jefe del Gabinete del Secretario de Estado de Justicia

**H**ACE más de cuarenta años, en el marco de un mundo dividido en dos grandes superpotencias, un grupo de países, conscientes de la necesidad de articular una nueva configuración de Europa, pusieron en marcha un ambicioso y, entonces, algo utópico proyecto, la creación de una Europa unida sin fronteras. Una Europa en la que se superasen las tradicionales separaciones entre los países y en la que se alcanzase la libre circulación entre todos ellos. Es indudable que este proyecto en un primer momento tuvo un marcado carácter económico y comercial, sin embargo, pronto la intención y la voluntad de sus miembros fue más ambiciosa y el inicial proyecto fue ampliándose hacia la consecución de una nueva Europa regida por la superación de las antiguas diferencias entre las naciones que la integran, situándose en el horizonte el alcanzar una verdadera unión política.

Hoy, tras casi medio siglo de aquella fecha, podemos afirmar con orgullo que el proceso de construir una Europa unida es hoy una realidad palpable para todos los europeos. Las antiguas fronteras que existían entre nosotros han desaparecido, permitiéndonos el desplazamiento de un país a otro sin necesidad de pasar por ninguna frontera ni aduana. Algo similar ocurre con nuestros productos que pueden circular libremente por toda Europa. Lo que ayer era una utopía hoy es una realidad.

Sin embargo, lo que es ya una realidad en el ámbito económico es preciso que sea trasladado o otros aspectos del proceso de integración. Es por ello necesario que, en un principio de siglo caracterizado por la inminente meta de la consecución del proceso de integración europea, tal y como fue ideado y diseñado

hace más de cincuenta años por sus creadores, se adopten las medidas necesarias para que esa realidad pueda ser predicable también de otros importantes aspectos como es la construcción de un espacio de justicia, libertad y seguridad común.

Consciente de esta necesidad, España viene impulsando en el seno de la Unión Europea la adopción de las medidas precisas que permitan hablar de un espacio de justicia, libertad y seguridad en donde no existan fronteras a la hora de perseguir a los delincuentes. Las diferencias entre nuestros ordenamientos, nuestras tradiciones o culturas no pueden servir como escudo frente a aquellos que las emplean torticeramente como medio o instrumento para dificultar, e incluso impedir, la persecución de graves delitos. En un marco de Europa sin fronteras como el que venimos haciendo referencia, nos encontramos con que para la justicia siguen existiendo las viejas fronteras nacionales en la misma concepción que hace siglos.

Desgraciadamente, los recientes acontecimientos históricos del 11 de septiembre han puesto de manifiesto, de una forma brutal, la necesidad de trabajar con decisión en esta línea no sólo en el ámbito europeo. Las diferencias o divergencias de nuestros ordenamientos no pueden convertirse, por mor del uso interesado que de ellos hacen los delincuentes, en instrumento útil para sus fines. Lejos de ello, hemos de buscar y articular un sistema que permita, de una manera rápida y eficaz, pero con absoluto respeto a las garantías legales, poner a disposición de la Justicia a quienes han cometido un delito.

En esta línea está trabajando de forma decidida la Unión Europea. Si en el ámbito de la construcción europea se suele utilizar con cierta frecuencia el término de "histórico" a la hora de valorar o calificar la consecución de ciertas metas, parece evidente que la consecución de ésta de construir un espacio de justicia, libertad y seguridad común no puede por menos que ser calificada de este modo. Es preciso que la construcción del III Pilar comunitario, el último que se ha puesto en funcionamiento, avance también de forma coordinada hacia la consecución de las metas que en otras materias se han producido.

El III Pilar, o Pilar de Justicia y asuntos de

Interior (JAI), de la Unión Europea es uno de los más dinámicos en la actualidad. Tras el Tratado de Amsterdam, y el Consejo Europeo extraordinario de Tampere, dedicado en su integridad a los asuntos JAI, la Unión Europea está acometiendo la construcción de un espacio común en estas materias. La creación de este espacio se fundamenta no sólo en el aspecto teórico de los avances en la integración europea, sino también y de forma tanto o más importante en el práctico de la persecución más eficaz de la delincuencia transnacional en el ámbito europeo.

Los pilares fundamentales en los que ha de asentarse este espacio común son la confianza mutua que ha de existir entre los Estados de la Unión. El respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales que en todos nuestros países se produce debe servir como catalizador del ambicioso proyecto en el que nos encontramos.

La Unión Europea se construye sobre la base de los principios de libertad, democracia y Estado de Derecho (artículo 6.1 del Tratado de la Unión Europea) que existe en todos los Estados miembros, articulando mecanismos eficaces para el caso de que alguno de los Estados incurra en la violación de alguno de estos principios. Ello constituye una garantía de primer orden y el pilar fundamental sobre el que se debe asentar el principio de reconocimiento mutuo como instrumento idóneo para la construcción del espacio de justicia, libertad y seguridad común.

Tomando como punto de partida las premisas apuntadas antes y que son el fundamento de la Unión, debe ser destacado, por su importancia y relevancia práctica, la necesidad de afrontar con decisión una inmediata reforma de los procedimientos de cooperación en materia judicial entre los Estados miembros de la Unión Europea. Dicha reforma debe estar asentada en el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales que hayan sido dictadas por los órganos judiciales de cualquiera de los países integrantes.

En un marco de respeto y de confianza mutua entre los Estados como el que estamos hablando, no parece apropiado el que, a la hora de ser aplicado el derecho, se produzcan recelos y desconfianzas que provoquen en más ocasiones de las deseadas ineficacias de

los ordenamientos a la hora de ejecutar en su debida forma medidas y penas que han sido acordadas por órganos judiciales de países plenamente democráticos en cuyo seno se respetan todos los derechos y garantías.

En el ámbito penal, el instrumento de cooperación judicial continúa siendo el tradicional procedimiento de extradición. Este procedimiento, como medio para la entrega de personas de un país a otro al objeto de que pueda ser enjuiciado o, en su caso, cumpla la condena que la haya sido impuesta, responde a una concepción histórica de los Estados y de las relaciones entre ellos muy diferente a la que en la actualidad impera en los países integrantes de la UE.

El momento histórico en el que se configura la extradición como instrumento útil de cooperación entre Estados estaba caracterizado por el recelo y desconfianza mutua entre ellos, considerándose necesario el articular un procedimiento específico al objeto de comprobar si la petición de cooperación y ejecución de una entrega a otro país había sido realizada por un órgano judicial debidamente constituido y si esa petición se había adoptado en el seno de un adecuado procedimiento penal. Las garantías y cautelas de ayer que inspiran la legislación extradicional no parecen que deban subsistir a la hora de proceder al reconocimiento de resoluciones judiciales que han sido dictadas por órganos judiciales radicados en el seno de países con los que compartimos unos derechos y libertades fundamentales, así como unos postulados comunes consagrados en el Estado de Derecho.

No parece muy adecuado que en el marco de Estado asociados como es la UE sus órganos judiciales dediquen una ingente cantidad de tiempo y medios materiales y humanos a comprobar lo que resulta una evidencia en nuestro entorno, esto es, que en los países de la UE sus Tribunales de Justicia respetan los derechos y libertades fundamentales y que sus sistemas y ordenamientos procesales son acordes con ellos. La petición de cooperación solicitada por un Estado miembro de la UE no puede ser tramitada y analizada del mismo modo que la cursada por cualquier otro país con el que no existe un nivel de integración como el que impera en la UE.

Resulta por ello preciso afrontar un cambio

de concepción y apostar por una Europa en la que la libertad de movimientos de personas libres tenga como debido y adecuado complemento la libertad de circulación del Estado de Derecho a la hora de perseguir a quienes han transgredido las normas. El largo camino que es preciso recorrer para la consecución de este objetivo debe partir de la necesaria revisión de los sistemas de cooperación judicial, al objeto de que las resoluciones adoptadas en cualquiera de los Estados de la Unión y que tenga por objeto el enjuiciamiento o condena de los delincuentes sean inmediatamente ejecutadas en otro Estado sin necesidad de seguir un largo y complejo proceso en el que se analiza cada vez la validez y legalidad de los ordenamientos internos.

Todos aquellos que de una forma u otra participan en la lucha contra el crimen conocen perfectamente la importancia que en el mundo de hoy adquiere la inmediata puesta a disposición judicial para evitar la perpetración de nuevos delitos. La información de la que éstos disponen tiene vital importancia en los días inmediatamente posteriores a su detención. Esa información debidamente utilizada y, en muchos casos, debidamente obtenida es un instrumento valiosísimo para luchar con el crimen organizado. De poco sirve a este fin cuando una persona detenida en un país es entregada y puesta a disposición judicial cuando han transcurrido varios años desde su detención.

Con independencia de este problema práctico, de indudable trascendencia y relevancia, hay que señalar que la realidad actual de nuestro ordenamiento nos ofrece, en más ocasiones de las deseadas, una cruda realidad, cual es que las divergencias entre los ordenamientos de Estado plenamente democráticos constituye en ocasiones un complicado instrumento para la persecución del delito.

En la memoria de todos está el conflicto surgido entre España e Italia el pasado mes de mayo del año 2000 cuando, como consecuencia de varias sentencias del Tribunal Constitucional, fue concedido el amparo a peligros mafiosos italianos residentes en nuestro país. La argumentación empleada por el Tribunal Constitucional se fundamentaba en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva que se había producido de dichas personas en

su país de origen al momento de efectuarse el enjuiciamiento y condenar.

No es mi intención, ni mucho menos, entrar en la polémica doctrinal suscitada en aquellos días como tampoco analizar o rebatir los argumentos jurídicos empleados por el Tribunal Constitucional, pese a las muchas dudas que su exposición me plantea. Quiero en este momento poner el acento en lo paradójico que resultaba la situación creada a raíz de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional. De sus sentencias se desprendía que a la luz del ordenamiento jurídico español el proceso penal regulado en la legislación italiana, al amparo del cual estas personas habían sido condenadas como miembros de una organización mafiosa, era considerado irregular y contrario al derecho a la tutela judicial efectiva. Consecuencia de ello era que no se concedía la extradición solicitada por Italia por lo que dichas personas podían continuar residiendo libremente en España sin cumplir la pena que les había sido impuesta.

De nada servía el que el ordenamiento jurídico italiano hubiera sido visado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y declarado conforme. De nada servía que Italia sea miembro fundador de la Convención Europea de los Derechos Humanos. Y de nada servía que Italia fuera miembro de la Unión Europea. Conjunto de países que, como hemos visto, tienen como nexo común el respeto a la democracia, la libertad y los derechos fundamentales.

En este contexto parece comprensible la airada respuesta dada por las autoridades italianas por cuanto no lograban entender cómo era posible que no ya una nación amiga como es España, sino una nación aliada por los estrechos vínculos que genera la Unión Europea, denegara esta necesaria colaboración penal para la lucha contra el crimen organizado.

Podemos decir que si bien la cumbre de Tampere estableció las líneas generales y el hilo conductor para la construcción del Tercer Pilar de la Unión Europea, también podemos afirmar que este conflicto planteado entre España e Italia sirvió de catalizador inmediato para la construcción de un espacio de justicia, libertad y seguridad.

Como he dicho, el conflicto se originó en

mayo de 2000 y en junio de ese mismo año se mantuvieron ya las primeras reuniones bilaterales, auspiciadas en la cumbre de Nápoles por los presidentes Aznar y Amato, con el fin de lograr una solución eficaz al problema planteado. La solución no era sencilla por cuanto partíamos de un más que comprensible enfado de las autoridades italianas que habían visto como su sistema procesal penal era desautorizado por el Tribunal Constitucional español sin otorgarle la más mínima posibilidad de defensa o argumentación. En esta ocasión quien sí que había sido condenado en ausencia y sin ningún tipo de intervención era el Estado italiano y su ordenamiento procesal penal.

Si bien fueron bastantes las reticencias iniciales, pronto el grupo de trabajo creado entre los Ministerios de Justicia de Italia y España trabajó con plena sintonía

En dichos trabajos pronto se percibió un impulso político de arbitrar un mecanismo legal que nos permitiese adelantarnos a las conclusiones y objetivos fijados en Tampere, sirviendo de módulo para el resto de la Unión Europea. Dichas conversaciones se fundamentaban en las siguientes ideas básicas:

- Entre los Estados miembros de la UE *aún subsiste el procedimiento de extradición*. Este procedimiento tradicional comprende dos planos: el técnico, que corresponde a los Tribunales y que afecta a las garantías y a la tutela del derecho a la libertad; y el político, en el que intervienen otros conceptos y en el que se estudia políticamente la adecuación del Estado requirente a una serie de principios. Dicho espacio único debe suprimir el plano político entre los Estados miembros de la UE, teniendo en cuenta el principio que inspira la Unión Europea de respeto y confianza recíprocos en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. En este marco, el plano político de la extradición no tiene sentido.
- La *lucha contra el crimen organizado* en el ámbito de la UE requiere la utilización de *instrumentos ágiles y novedosos*, en contraposición a la agilidad y novedad de los instrumentos que utiliza el propio crimen organizado. La existencia de un procedi-

miento judicial nacional supone una ralentización excesiva de la cooperación judicial y policial internacional en el ámbito penal que otorga al crimen organizado y a la delincuencia grave un tiempo a veces precioso para evadir la acción de la justicia, sin incremento de las garantías procesales y materiales. Se trata de agilizar al máximo el plano judicial-técnico del procedimiento de extradición, convirtiéndolo en una simple entrega o puesta de la persona reclamada a disposición de la autoridad judicial requirente.

- En cuanto al *contenido del régimen*, conviene recordar que el TUE y las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere se refieren a la cooperación policial y judicial en materia penal para la prevención y la lucha contra el terrorismo, la trata de seres humanos y los delitos contra los niños, el tráfico ilícito de drogas y armas, la corrupción y el fraude. Todos estos delitos son delitos de clara vocación transnacional y de honda repercusión en la opinión pública europea.
- La ejecución directa de resoluciones judiciales en toda la UE implica resolver una cuestión particular —el concurso entre las causas pendientes en el Estado requirente y las pendientes en el Estado requerido—. En una dimensión europea, este concurso debe solucionarse mediante el recurso a dos principios fundamentales: la cooperación judicial y policial intensificada.

Tomando como punto de partida estos principios, el acuerdo se alcanzó en el mes de octubre, siendo suscrito solemnemente el 28 de noviembre en Roma por los Ministros de Justicia de ambos países, con la asistencia de los presidentes Aznar y Amato. Con él, y por primera vez en Europa, dos Estados soberanos desmantelan entre sí el anacrónico (desde el punto de vista de la UE) procedimiento de extradición.

Los aspectos sustanciales del acuerdo son los siguientes:

El **artículo 1** aplica el acuerdo a todos aquellos delitos de terrorismo, crimen organizado, tráfico de estupefacientes, tráfico de armas,

trata de seres humanos y abuso sexual contra menores, castigados con una pena máxima prevista no inferior a 4 años de privación de libertad y que tienen una especial trascendencia para la UE. Este artículo contiene dos *novedades*:

a) En el párrafo 1, la extensión del ámbito de aplicación del Tratado no sólo a las sentencias penales de condena, sino también a las **resoluciones judiciales previas**, restrictivas de la libertad personal y dictadas en el curso de un proceso.

b) En su párrafo 2, junto con el artículo 2.2, en relación con la doble incriminación, al consignar que la calificación de un hecho como delito sujeto al Tratado es efectuado por el ordenamiento jurídico de la parte requirente, siendo esta calificación aceptada por la parte requerida, como señal de la **confianza recíproca** en ambos ordenamientos jurídicos.

El **artículo 2** supone la aceptación y eficacia del reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales, así como su ejecución directa.

Los artículos 3 y 5 diseñan un régimen enormemente simplificado de transmisión de la solicitud y decisión relativa a la entrega. El procedimiento se regula en el **artículo 3** e implica la **transmisión directa de la solicitud** desde la autoridad judicial requirente hasta el Ministerio de Justicia de la parte requerida, quien, tras su traducción (pues la solicitud puede ser enviada en la lengua de la parte requirente), la transmitirá sin demora a su autoridad judicial competente para la decisión sobre la entrega. La documentación a anejar a la solicitud es enormemente sencilla.

También es muy sencilla la **decisión relativa a la entrega** que contempla el **artículo 5**, ya que la autoridad judicial de la parte requerida se ve estrechamente limitada para denegar la entrega, sólo cuando la solicitud y la documentación no cumplan los requisitos del Tratado, o cuando la persona reclamada sea objeto de algún tipo de inmunidad en la parte requerida. Tampoco la condición de nacional será obstáculo para la entrega. Queda por tanto **suprimido el plano político de la extradición y notablemente agilizado el plano judicial**.

El **artículo 4** incluye, como es habitual en

este tipo de Tratados, un procedimiento habilitante para la **detención preventiva preliminar**, referido no solamente a los cauces habituales de cooperación policial en la UE y en el espacio Schengen sino también de forma concreta al Tratado. Se da 30 días de plazo a las autoridades judiciales requirentes para validar la detención preventiva preliminar realizada por las autoridades de la otra parte con la solicitud de entrega de la parte requirente.

Uno de los aspectos más novedosos del Tratado está contemplado en el **artículo 6** y se refiere a aquellas situaciones en las que la persona reclamada tiene causas penales o condenas pendientes en ambos Estados. El artículo 6 prevé el **aplazamiento de la entrega definitiva** de la persona que esté cumpliendo condena o sometida a enjuiciamiento hasta su finalización, arbitrándose el mecanismo del **traslado temporal** de la persona para, cuando sea reclamada para enjuiciamiento, poder atender y participar debidamente en el procedimiento penal de la parte requirente. Ambos Estados acuerdan también como alternativa la posibilidad de utilizar el sistema de videoconferencia.

El **artículo 7** prevé las condiciones en que se efectuará la entrega. El **artículo 8** resuelve el **concurso de solicitudes de entrega conforme al Tratado y de extradición por Estados terceros**, introduciendo el principio de preferencia para la entrega, principio de alto valor político, al dar prioridad a la existencia de un espacio judicial común, al igual que sucede en el espacio judicial nacional, en el que se da preferencia a una solicitud nacional de puesta a disposición judicial frente a una solicitud de extradición. También el artículo 8 trata el concurso con una solicitud de entrega de un **Tribunal Internacional**, acudiendo a las consultas entre las partes, de forma similar a como lo hace el recientemente ratificado por España Estatuto del Tribunal Penal Internacional. El **artículo 9** introduce la cláusula habitual de autorización a la parte requerida para la reextradición de la persona entregada a un Estado tercero.

Por último, el **artículo 10** prevé la **entrada en vigor del Tratado** cuando ambas partes se notifiquen el cumplimiento de los requisitos internos de ratificación, e incluye una interesante cláusula de **aplicación retroactiva**

(válida al tratarse de un Tratado de carácter procesal y no penal material) a los procedimientos de extradición en curso, si se retira la solicitud de extradición y se efectúa una solicitud de entrega.

La iniciativa hispano-italiana no pudo tener ni mejor estreno ni mejor acogida en el seno de la Unión Europea. Apenas dos días más tarde de la solemne firma del Convenio en Roma se celebraba en Bruselas un Consejo de Ministros de Justicia e Interior bajo presidencia entonces de la Unión Europea de la República de Francia.

La sesión del Consejo se abrió con las felicitaciones que formuló la ministra francesa a las delegaciones de España e Italia por la importancia política y el significativo avance que en el proceso de construcción del III Pilar Europeo significaba el documento suscrito.

En el mismo sentido se manifestó el Comisario de Asuntos de Justicia de la Unión Europea don Antonio Vitorino, quien no sólo se unió a las felicitaciones de la Presidencia francesa sino que fue más allá. En su intervención anunció que la Comisión hacía suya esta iniciativa comprometiéndose a presentar un texto con el fin de traducir al ámbito europeo lo que España e Italia habían conseguido en el ámbito bilateral. Esta iniciativa del Comisario significaba un importante paso adelante en el ámbito multilateral ya que permitiría articular un mecanismo a quince en la misma línea y dirección en la que habían trabajado España e Italia, países que se convertían desde ese momento en los grandes auspiciadores de la idea.

El objetivo de avanzar en la doble vía bilateral y multilateral, que apenas unos meses antes se había fijado España, se encontraba plenamente alcanzado. Paralelamente al avance que se estaba produciendo en el seno de la UE, España continuaba con su actividad bilateral. Fruto de ello sería la firma de sendas declaraciones conjuntas suscritas con Francia, Reino Unido y Bélgica, con quienes se creaban grupos de trabajo en cuyo seno se viene trabajando para mejorar los instrumentos de colaboración.

Lógicamente el objetivo de alcanzar un acuerdo multilateral era muy complicado por cuanto las diferencias entre los sistemas legales de cada uno de los Estados de la Unión

son muy importantes, resultando complicado el arbitrar un mecanismo que permitiese la superación de todos estos obstáculos.

España prestó desde el primer momento su apoyo a la Comisión, con la que se ha trabajado en estrecha colaboración en estos meses. Fruto de todo ello ha sido la presentación el pasado 20 de septiembre del proyecto de decisión marco sobre la orden de detención y entrega entre los Estados miembros de la Unión Europea, lo que permitirá la puesta en práctica en el seno de la UE de los procedimientos de entrega inmediata que España e Italia habían anticipado entre ellos. El documento es muy extenso, 53 artículos, lo que se justifica por la abundante casuística que debe englobar y porque en su contenido se recogen otras previsiones tales como el embargo y entrega de bienes relacionados con la comisión del delito.

Como principales características del documento podemos destacar:

1. Será de aplicación a todos aquellos delitos cuya pena máxima en el Estado de emisión de la Orden no sea inferior a 12 meses de privación de libertad y a todas las resoluciones judiciales previas o definitivas si el tiempo de condena es superior a cuatro meses. Esto significa un cambio sustancial con relación al sistema del tratado hispano-italiano en donde su ámbito de aplicación no está sólo delimitado por el umbral de pena sino también por el tipo de delito. Este cambio supone una ampliación de su ámbito de aplicación.

2. La denominada Orden Europea de detención y entrega puede ser transmitida directamente entre las autoridades judiciales de los Estados, quienes tienen que tomar la decisión sobre la entrega. Si no se conoce el paradero del supuesto delincuente, la Orden se emitirá a través del sistema de Información de Schengen, reformándose el actual Convenio de Aplicación del acuerdo de Schengen.

3. La información precisa para adoptar el acuerdo de entrega se encuentra contenida en la propia Orden (art. 6), lo que agiliza notablemente el procedimiento.

4. Una vez emitida la Orden y detenida la persona buscada, ésta es puesta a disposición de la autoridad judicial, quien deberá examinar

la Orden en el plazo no superior de diez días desde la detención.

5. La autoridad judicial, una vez comprobadas las circunstancias del caso y la concurrencia de los requisitos, deberá adoptar la decisión relativa a la entrega, previa audiencia del detenido, en un plazo máximo de 90 días (art. 22), idéntico plazo al fijado en el acuerdo hispano-italiano.

6. La decisión será acordada sin audiencia del detenido cuando la persona detenida preste su consentimiento, se hubiere fugado de prisión o haya incumplido el compromiso de estar a disposición de autoridad judicial tras haber sido puesto en libertad provisional.

7. La autoridad judicial tiene que acordar la entrega al Estado de emisión salvo que concurra alguno de los motivos de rechazo que recoge el documento y que deben ser taxativamente limitados. Es quizá en este aspecto en el que se centrará la discusión entre las diferentes delegaciones ya que estas posibles excepciones no pueden transformarse en una vía de aplicación de la Orden.

8. Se suprime el principio de especialidad, lo que permite al Estado de emisión enjuiciar a la persona entregada por otros delitos (art. 42).

9. Ante un concurso de situaciones penales pendientes en el Estado de emisión y de ejecución, se da preferencia al enjuiciamiento sobre el cumplimiento de condena, articulándose la entrega temporal como instrumento útil para ello.

10. Ante un concurso de órdenes europeas de detención y entrega emitidas por varios Estados, se resolverá teniendo en cuenta todas las circunstancias y en especial la gravedad, lugar de comisión del delito y fechas de la órdenes.

Como se puede observar, el proyecto presentado por la Comisión Europea sigue el esquema del procedimiento fijado en el acuerdo hispano-italiano. Se trata de un procedimiento que permite la entrega judicial inmediata de la persona detenida, quedando superada la intervención política que hasta ahora se producía en los procedimientos de extradición.

En definitiva nos encontramos en una nueva concepción en lo que a la cooperación judicial penal se refiere y ello debe ser así por cuanto

nos encontramos ante una nueva configuración de Europa, muy alejada de los tiempos de recelos y desconfianzas mutuas. Se trata de una nueva etapa histórica en el proceso de construcción europea. Todos esperamos que, al igual que en otros campos del proceso de

construcción europea, pronto podamos hablar de la creación de un auténtico espacio de justicia, libertad y seguridad común en la Unión Europea, espacio en cuya construcción tanto ha participado España desde el primer momento.

# **LA COOPERACION ANTITERRORISTA EN LA UNION EUROPEA: ANTES Y DESPUES DE LOS ATENTADOS DE SEPTIEMBRE CONTRA ESTADOS UNIDOS**

**FELIX ARTEAGA MARTIN**

Profesor de Relaciones Internacionales  
de la Universidad Carlos III

## **EL ESTADO DE LA COOPERACION HASTA EL VERANO DE 2001**

Hasta mediados de 2001, la cooperación antiterrorista no figuraba entre las prioridades de la agenda intergubernamental en razón de las diferencias de sensibilidad y afectación ante el fenómeno terrorista. El terrorismo se consideraba, esencialmente, un problema interno, y aunque se admitía la necesidad de combatirlo, se encuadraba en el mismo cajón de sastre que otros grandes delitos que se veían potenciados por la internacionalización.

La lucha contra el terrorismo en la Unión Europea ha encontrado su obstáculo más fuerte en la diversidad de sensibilidades y ordenamientos jurídicos nacionales frente al fenómeno terrorista. A pesar de que la Unión se funda en los derechos humanos y libertades fundamentales contra los que el terrorismo atenta, de que estos valores están incluidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (1), y de que el artículo 29 del Tratado de la Unión se refiere al terrorismo como una de las formas más serias de criminalidad que deben combatirse, la cooperación antiterrorista no acababa de encontrar un hueco idóneo en la agenda intergubernamental.

La cooperación antiterrorista en la Unión se ha enfrentado a obstáculos estructurales de tipo sociológico, porque no todas las sociedades estaban familiarizadas con la naturaleza del fenómeno, jurídico, dada la complejidad técnica de armonizar ordenamientos, procedimientos y culturas jurídicas tan diferentes, y, finalmente, político, ya que los Gobiernos no

suelen arriesgarse a incluir entre sus agendas iniciativas que no cuentan con la presión o la comprensión de sus sociedades. A la hora de comprender la asimetría de percepciones a lo largo y ancho de Europa, conviene recordar que en espacios culturales tan homogéneos como el europeo se dan paradojas como que delitos como el terrorismo carecen de tipificación jurídica en Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Luxemburgo, Holanda y Suecia, mientras que los otros siete presentan divergencias conceptuales, que terroristas buscados por España o Francia han encontrado refugio en Bélgica o el Reino Unido y que los mismos Gobiernos que reconocen sentencias judiciales en caso de falsificación del euro no lo hacen en caso de asesinato (2).

En función de lo anterior, la lucha antiterrorista ha progresado con lentitud y bajo el impulso los actores europeos más afectados por sus efectos. En el aspecto normativo, los Estados miembros han cooperado a su codificación mediante convenios multilaterales que han ido simplificando y acelerando la extradición (3). Las sucesivas revisiones del Tratado de la Unión Europea también han ido abriendo la cooperación entre las autoridades judiciales o ministeriales en su Título VI, incluida la aproximación de las tipificaciones del terrorismo, como respuesta a la necesidad de responder a los retos terroristas del espacio de libertad, seguridad y justicia que se aspira a implantar en 2004. Finalmente, la cooperación política ha permitido acciones comunes y definido objetivos específicos como los establecidos por el Consejo Europeo en Tampere (4).

La cooperación operativa ha sido más delicada y marcada por la acción unilateral. Cuando la proliferación de secuestros de aeronaves de mediados de los años sesenta hizo necesaria la coordinación policial, los Estados miembros se agruparon en el Club de Berna en 1968 para facilitar la cooperación antiterrorista. A partir de 1975 se optó por abrir mecanismos permanentes de cooperación que facilitarían la cooperación entre las policías, pero sin crear estructuras supranacionales. El Grupo TREVI asignó a su primer grupo de trabajo la coordinación antiterrorista de los Estados miembros a través de oficinas nacionales de enlace. Tras la desaparición de ese grupo con el Tratado de la Unión Europea de

Maastricht en 1992, sus competencias pasaron al segundo grupo de trabajo del Comité del artículo K.4 para acabar, finalmente, en el grupo de terrorismo (G 15) de la Unión Europea. La Oficina Europea de Policía (Europol) tuvo misiones antiterroristas desde su creación (artículo 2 del Convenio) y el Consejo ha ido ampliando sus competencias en 1996 para crear un organismo de cooperación contraterrorista y en 1998 para ocuparse de los crímenes cometidos en el curso de actividades terroristas. El artículo K.3 del TUE, considerando la cooperación policial para la prevención y combate al terrorismo como un asunto de interés común para los Estados miembros, permitió la creación de un directorio de capacidades antiterroristas encargado al Reino Unido mediante una acción común, aunque se resaltaba que ni venía a sustituir a otros acuerdos ni aspiraba a intercambiar inteligencia operativa o crear nuevas estructuras supranacionales (5).

Por su parte, las propuestas de la Comisión y el Parlamento europeos, interesados en promover el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia y en enfrentarse a la internacionalización de los grandes delitos, no han tenido capacidad de vencer las resistencias gubernamentales porque el terrorismo es objeto de cooperación intergubernamental y no una competencia comunitaria, por lo que estas instituciones sólo pueden contribuir a crear un estado de opinión favorable y apoyar a las Presidencias comprometidas con la lucha, pero no imponer sus criterios, al igual que no pueden hacerlo directorios internacionales como el G 8.

La participación de los Estados miembros en las iniciativas de otros foros multilaterales ha coadyuvado a aproximar las divergencias a lo largo del tiempo y de forma voluntaria, más por la persuasión y la emulación que por la imposición de los socios comunitarios. En el espacio paneuropeo, las diferencias se pueden apreciar en las reservas expresadas por numerosos Estados miembros de la Unión a la Convención Europea para la Supresión del Terrorismo (Estrasburgo, 1977). Aunque la iniciativa de la Convención no pertenece a la Unión Europea sino al Consejo de Europa, también aspiraba a suprimir la calificación política de los actos terroristas para facilitar la

extradición y contrarrestar la internacionalización del terrorismo. Las diferencias ante el procedimiento de la extradición explican porqué sólo nueve y ocho Estados miembros hayan ratificado, respectivamente, las convenciones de 1995 y 1996 para acelerar y simplificar las extradiciones. Estas divergencias son un reflejo de las diferencias internacionales a la hora de percibir el fenómeno terrorista y también se perciben en otros actores no europeos de la sociedad internacional a nada que se analice el estado de la firma, ratificación o entrada en vigor de las doce grandes convenciones y protocolos internacionales sobre el terrorismo gestionadas por las Naciones Unidas (6).

El Gobierno español tuvo plena percepción de estas dificultades a la hora de planificar su rotación presidencial de la Unión para el primer semestre de 2002, ya que el apoyo genérico de sus socios no era suficiente para trasladar a los terroristas el respaldo rotundo y decidido de la cooperación intergubernamental y, por el contrario, las divergencias reflejaban la falta de voluntad colectiva en asegurar unos intereses vitales de seguridad que no afectaban por igual a los Quince Estados miembros.

En estas circunstancias, la vía bilateral era una alternativa —y precedente— para la cooperación multilateral. Así, el Gobierno español ha desarrollado con Italia un protocolo de cooperación en materia de extradición para facilitar la persecución de delitos graves (20-7-2000), ha negociado con el Reino Unido un acuerdo sobre entrega rápida de acusados o condenados por delitos graves (21-3-2001) y ha establecido grupos de trabajo con Francia (28-11-2000) y Bélgica (30-3-2001).

En estas circunstancias, la estrategia antiterrorista de la Unión se nutría de pequeños objetivos viables y de mecanismos de persuasión progresivos. Las divergencias internas y la fragmentación diferenciada del riesgo terrorista obligaba a avanzar en la lucha antiterrorista a través de vías indirectas, como la lucha contra los grandes delitos o el crimen organizado, o a aprovechar la rotación de Presidencias favorables a la causa.

## LA MOVILIZACION EUROPEA TRAS LOS ATENTADOS

Desdichadamente, el revulsivo para el estado de cosas descrito llegó del contexto externo y de la mano de los trágicos atentados del 11 de septiembre en los Estados Unidos. La lenta progresión descrita anteriormente fue reemplazada por una aceleración vertiginosa que consiguió en semanas lo que no había conseguido durante años (7). La movilización antiterrorista ha afectado a todas las instancias europeas de cooperación. Por un lado, los atentados precipitaron el cambio del ordenamiento jurídico unilateral de muchos Gobiernos que aprovecharon la sensación de inseguridad de sus poblaciones para introducir medidas antiterroristas que en otros momentos se hubieran percibido como un recorte a las libertades y derechos fundamentales. Gobiernos como los de Alemania, Italia, Reino Unido y Francia han adoptado medidas de ámbito nacional que les permiten profundizar y actualizar sus recursos jurídicos para hacer frente a los riesgos de la internacionalización del terrorismo, aproximar sus ordenamientos a los multilaterales más avanzados y abrir sus problemas de seguridad interior a la cooperación internacional.

Por el lado de la cooperación intergubernamental, la primera respuesta del Consejo Europeo llegó mediante la convocatoria de una reunión extraordinaria en Bruselas (21-9-2001), aprovechando la preparación de las reuniones previas de los Consejos de Exteriores, Transportes y Justicia e Interior. Las primeras medidas acordadas fueron las de solidarizarse con su aliado transatlántico y aprobar el Plan de Acción para combatir el terrorismo (8). El plan pretende reforzar la cooperación policial y judicial, acelerando las medidas acordadas en Tampere, respaldando las presentadas por la Comisión y el Parlamento y otorgando un mayor protagonismo a Eurojust y Europol.

Otro apartado es el de promover la cooperación multilateral para desarrollar convenciones antiterroristas. La internacionalización del terrorismo obliga a multiplicar y concertar los esfuerzos diplomáticos en los foros multilaterales para promover la firma, ratificación y

puesta en marcha de las convenciones internacionales pendientes para la lucha contra el terrorismo, respaldar las resoluciones 1267 y 1337 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, firmar antes de fin de año la Convención contra la Financiación del Terrorismo de 1999 (a octubre de 2001 sólo el Reino Unido entre los Quince había ratificado esa convención) o apoyar las iniciativas india y francesa de adoptar una convención específica contra el terrorismo internacional.

El Consejo Europeo solicitó al de Asuntos Generales que se preocupara de mantener la coordinación antiterrorista de todos los actores de la Unión en esos foros y de mantener la coherencia interna entre las políticas gubernamentales de exterior y seguridad, por un lado, y de Justicia e Interior por otro. La Unión ha aprovechado el momento para estrechar su colaboración bilateral con Rusia, Moldavia y Ucrania para fomentar el intercambio de información y de expertos antiterroristas, desarrollar instrumentos de análisis y dificultar el acceso de los terroristas a armas y medios de destrucción masiva.

El Consejo Europeo pidió a los ministros de Economía, Justicia e Interior que adoptaran medidas destinadas a congelar los fondos o prevenir su blanqueo, apelando a la ratificación de la Convención de 1999 de Naciones Unidas, identificando de paso aquellos países reacios a cooperar en la lucha contra la financiación del terrorismo aprovechando los recursos del grupo de trabajo de Acción Financiera (GAFI) de la Unión, y solicitó a los ministros de Transporte que estudiaran y reforzaran la seguridad aérea, tanto dentro de la Unión como en los vuelos internacionales.

La Presidencia belga convocó en Gante a los responsables gubernamentales para coordinar las propuestas e iniciativas gubernamentales y valorar los resultados de los encargos citados. La valoración indica que ya se han puesto en marcha 79 acciones (9), entre las que resaltan algunas medidas que parecían difíciles de conseguir hace pocos meses y que tras los atentados de septiembre han acelerado su maduración: aprobación de una orden europea de detención y entrega (euro-orden) de delitos graves incluidos los terroristas (10), la definición común del terrorismo (11) y la congelación de sus bienes, la cooperación entre los miem-

bros de la comunidad de seguridad interior europea –incluida una lista europea de organizaciones terroristas–, la cooperación normativa para acelerar las convenciones internacionales para prevenir la financiación o el blanqueo de dinero y la aprobación de las medidas de seguridad del transporte aéreo propuestas por la Comisión.

Dentro de las relaciones transatlánticas, el Consejo Europeo, además de mostrar su disposición a participar en la coalición internacional, encargó a sus instituciones establecer mecanismos permanentes de cooperación con sus homólogos estadounidenses (12) para identificar las organizaciones terroristas, intercambiar observadores en las reuniones de responsables de alto nivel, estudiar medidas para reducir la vulnerabilidad en el transporte, fomentar la cooperación policial y judicial, combatir la financiación del terrorismo y profundizar la cooperación de inteligencia. La mayoría de estas líneas de cooperación coinciden con las previstas en el Plan de Acción de la Unión e incluyen medidas recíprocas sobre prevención de la falsificación de los documentos, facilitación de la asistencia judicial y la extradición en materia terrorista y la lucha conjunta para luchar contra la proliferación de medios de destrucción masiva susceptibles de empleo por los terroristas.

La respuesta colectiva desde el ámbito de Justicia e Interior llegó con el Consejo JAI extraordinario de Bruselas (20-9-2001), donde se decidió romper con la inercia del pasado y progresar en la cooperación internacional dentro y fuera de la Unión. En el marco interno se hizo evidente la necesidad de reforzar el intercambio de información, la cooperación entre expertos, los controles exteriores y la protección civil. Haciendo de la necesidad virtud, los ministros decidieron organizar reuniones de responsables antiterroristas, la creación de bases de datos, intercambiar iniciativas para valorar e introducir medidas antiterroristas. También decidieron acometer evaluaciones de la situación y tendencias del terrorismo para informar al Parlamento Europeo, una verdadera novedad a la hora de establecer una percepción europea de riesgos de seguridad que no se da ni en el terreno de la defensa. Finalmente decidieron dar un nuevo impulso a las convenciones de extradición de 1995 y

1996 y de asistencia mutua de 2000 y reforzar la función institucional de Europol, Eurojust y el grupo de trabajo de jefes europeos de Policía.

En su siguiente reunión de Bruselas (27-9-2001), los ministros de Justicia y Asuntos de Interior decidieron acelerar la entrada en vigor de Eurojust para primeros de 2002 y dotarla de un núcleo especializado en la lucha contra el terrorismo con el que colaboran los corresponsales nacionales especializados y reforzar a los equipos conjuntos de investigación con unidades integradas de fiscales, magistrados y policías. El Consejo JAI extraordinario de septiembre adjudicó a Europol la creación de un equipo antiterrorista compuesto de enlaces de los servicios policiales y de inteligencia, aumentó el flujo de información de los Estados miembros hacia sus unidades de análisis y le encargó la agilización de la gestión del Sistema de Información Schengen, el establecimiento de acuerdos con los Estados Unidos para acreditar enlaces, intercambiar información y establecer un mecanismo de comunicación permanente. El Plan de Acción Antiterrorista diseñado por el Consejo Europeo se tradujo en 63 medidas concretas adoptadas por los ministros de Asuntos Exteriores (17-10-2001).

La Comisión también ha aprovechado la situación para presentar una serie de propuestas que se habían ido elaborando durante las últimas presidencias pero que ahora se han beneficiado del cambio de actitud de Gobiernos y sociedades europeas y se han complementado con algunas propuestas encargadas por el Consejo. Anticipándose a las reuniones ministeriales, la Comisión aprovechó la oportunidad para reivindicar una auténtica cooperación penal que impidiera a los terroristas beneficiarse de las divergencias mencionadas. La primera es una propuesta de decisión marco para el Consejo para combatir el terrorismo. La propuesta aspiraba a definir conjuntamente el terrorismo, tipificar el delito, evaluar las sanciones, establecer la jurisdicción, fomentar el intercambio de información y la protección a las víctimas. Otra propuesta pretendía introducir un orden de búsqueda y captura (euroorden) para delitos graves como el terrorismo o el tráfico de drogas y personas (13). El documento pretende superar los mecanismos de

extradición previstos por las convenciones de 1957 y 1977 y los protocolos de 1975 y 1978, a los que considerada desfasados, y a las convenciones de 1995 y 1996, a las que considera insuficientes por su naturaleza "política e intergubernamental" y a alguno de los tratados bilaterales. Las propuestas de la Comisión proponen la entrega de terroristas en un plazo de 10 días a las autoridades judiciales que hayan emitido el mandato de detención correspondiente con los datos del delito y delincuente perseguidos, proponen un abanico entre 2 y 20 años para las infracciones terroristas, suprimen el principio de doble incriminación y la excepción a favor de los nacionales. Las propuestas han encontrado el respaldo de los Gobiernos y coincidido con las iniciativas antiterroristas del Parlamento Europeo (14).

Los ministros de Economía y Finanzas se han incorporado a la lucha antiterrorista y su Consejo (Ecofin) ha estado dedicando parte de sus últimas reuniones a diseñar medidas que ayuden a combatir la financiación del terrorismo. En su reunión de Lieja (12-10-2001) valoró los progresos en cuatro ámbitos: la investigación sobre la posible manipulación especulativa de los mercados de valores previa a los atentados —encargada en la reunión extraordinaria del Ecofin del 21 de septiembre de 2001—, la discusión de una propuesta de directiva para prevenir en el mercado europeo ese tipo de manipulación en el futuro y otra para prevenir el blanqueo de dinero a través del sistema financiero y las medidas para fomentar la cooperación de terceros países con los Estados miembros de la Unión. Las medidas ministeriales aspiran a proteger al mercado financiero de la manipulación interna y asegurarse de que manipulaciones intencionadas estén tipificadas como delito en la Unión, pero si se desea que las medidas estén listas para el Consejo del Ecofin de 14 de diciembre de 2001, se necesitará la colaboración de los agentes económicos europeos y depurar la propuesta de directiva la Comisión para prevenir el abuso de los mercados a la luz de la experiencia de la directiva 89/592/CEE anterior. También será necesario llegar a un acuerdo con el Parlamento Europeo sobre el procedimiento de conciliación, potenciar el Comité de Reguladores

Europeos y armonizar las normas de los Estados miembros en materias de investigación y sanción y centralizar sus tareas en órganos nacionales únicos. El nuevo clima de cooperación permitió la firma del Protocolo al Convenio sobre asistencia Judicial entre los Quince para embargar las cuentas relacionadas con el crimen organizado, el proyecto de embargo preventivo de bienes terroristas a petición de un juez de la Unión (15).

Pero si se trata de combatir al terrorismo internacional se debe actuar también sobre los actores económicos no europeos concertando posiciones comunes de los Quince ante organizaciones de cooperación multilateral y ante los países asociados o en vías de adhesión para que a partir de 2002 se puedan aplicar las contramedidas previstas contra aquellos estados que facilitan la financiación del terrorismo. Como muestra de futuras medidas de lucha antiterrorista, la Comisión propuso a los Estados miembros el embargo de las cuentas de 27 organizaciones sospechosas de estar implicadas en los atentados de Estados Unidos sobre la base de posiciones y sanciones comunes adoptadas por los Quince (16).

La cooperación bilateral también se ha contagiado del momento de movilización y se han producido nuevos acuerdos que han profundizado, por ejemplo, la cooperación hispano-francesa. El acuerdo alcanzado en la XIV cumbre hispano-francesa de Perpiñán (11-10-2001) incluye la entrega temporal de detenidos para facilitar las investigaciones judiciales, el arresto por el mayor de los delitos cometidos, la creación de equipos conjuntos de investigación que puedan participar en las operaciones en curso y la entrega inmediata de la información obtenida durante las operaciones.

También en el Consejo de Europa se han concertado los ministros de Justicia de los Quince para aprobar un plan de acción aprovechando su XXIV Conferencia de Moscú (5-10-2001) para actualizar la visión y la respuesta al terrorismo tras los atentados. La resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de 28 de septiembre de 2001 es otro ejemplo de la movilización internacional contra el terrorismo, incluida la invocación al artículo VII de la Carta que permite el recurso a la fuerza, la obligatoriedad de su cumplimiento por los Gobiernos y el establecimiento

de un comité de seguimiento para supervisar la aplicación de las medidas para combatir su financiación, tipificarlo jurídicamente, restringir el refugio a quienes lo apoyan, asistir a las investigaciones judiciales y prevenir la falsificación de documentos.

El avance es acelerado en todos los frentes y en muchas direcciones por lo que la preocupación está en coordinar su progresión, asimilar los cambios y mantener el impulso. La internacionalización del terrorismo ha determinado la internacionalización de la cooperación antiterrorista y ninguno de los dos procesos volverá a ser como era.

## EL FUTURO PREVISIBLE

A la hora de prever –que no predecir– hacia dónde conduce la dinámica de cooperación antiterrorista acelerada tras los atentados de septiembre, conviene no dar por sentado que se van a mantener las condiciones favorables –si es que la pérdida de vidas humanas y la sensación de inseguridad puede considerarse así– en el futuro. Los obstáculos a la cooperación eran estructurales, estaban arraigados profundamente en los ordenamientos, hábitos y subconscientes europeos, por lo que en la medida que no se produzcan nuevos atentados y se difuminen de la memoria colectiva volverán a resurgir algunos de los elementos más controvertidos de la cultura europea de seguridad como la inclusión en las listas de terroristas de las organizaciones de apoyo, la preocupación por las restricciones a los derechos fundamentales y libertades políticas o la resistencia a controlar los mercados financieros. La desaceleración de las situaciones de urgencia acelerará la reaparición de divergencias de prioridades gubernamentales y sociales de seguridad.

En segundo lugar, no conviene abandonar el futuro de la cooperación antiterrorista a la inercia del proceso actual, porque pasado el momento actual de agitación, el impulso volverá a depender del impulso individual de los actores más comprometidos, aunque ahora contarán con el apoyo de las nuevas instituciones y mecanismos. A pesar de la cantidad y calidad de las medidas adoptadas, no se deben esperar resultados espectaculares e inmediatos, y cuando las medidas se muestren

insuficientes o entren en conflicto con el respeto al Estado de derecho será necesario perseverar en su impulso y adaptarlo a las nuevas circunstancias.

En tercer lugar, no todo está previsto, surgen nuevas manifestaciones y retos del terrorismo. Aunque afortunadamente el denominado bioterrorismo no ha irrumpido aún en Europa, su aparición en otros lugares recomienda prestar atención a la identificación, prevención y tratamiento de las agresiones biológicas antes de que éstas lleguen a producirse. La falta de experiencia europea obliga a establecer y acelerar la cooperación entre los expertos policiales, sanitarios, de inteligencia y protección civil para evaluar los riesgos y las respuestas, incluida la designación de un coordinador europeo de protección civil.

En el marco de la cooperación económica, se tendrán que desarrollar los puntos de acción previstos por el Comité de Reguladores Europeos de Mercados de Valores. En primer lugar hay que desarrollar una directiva que aproxime y clarifique los conceptos de información privilegiada y abuso de mercado. Luego hay que actuar sobre las legislaciones nacionales que impiden la investigación sobre operadores externos para evitar la evasión de los controles internos. Se debe también mejorar la capacidad de identificación del cliente final y la cooperación internacional para facilitar el acceso a las bases de datos de operaciones del mercado de valores por los órganos europeos de control.

Finalmente, no hay cambio sin debate doctrinal y tras la irrupción del terrorismo internacional en la vida real vendrá la revisión del modelo de seguridad europeo y la ubicación de la respuesta antiterrorista. Hasta ahora la seguridad interior ha estado postergada y alejada de la seguridad exterior bajo la inercia combinada de las fronteras y la guerra fría. Los atentados de septiembre acentúan la tendencia a la difuminación de los aspectos exterior e interior de la seguridad y, por tanto, se hace también artificial la separación entre las estructuras y misiones que las diferenciaban. Aunque todavía no ha madurado la reflexión en la comunidad estratégica europea, los Gobiernos y los medios de comunicación al respecto, las medidas antiterroristas descritas se asocian tanto a la cooperación en política

Exterior y de Seguridad (PESC) como a la cooperación en Justicia y Asuntos de Interior (JAI). La asignación formal es importante desde el punto de vista doctrinal, porque aclarará bastante si los nuevos retos tienen una respuesta militar o no militar, pero también desde el punto de vista del liderazgo funcional, porque establecerá si la responsabilidad de la lucha recae sobre las organizaciones de Defensa o de Interior de la Unión. En principio, las referencias a la PESC vienen asociadas a las medidas políticas y diplomáticas ligadas a la coalición internacional, tanto dentro de ella como fuera, mientras que las medidas aparecen asociadas a las políticas de Interior y Justicia, ya que la Unión no ha adoptado medidas de naturaleza militar ni participa en las operaciones militares iniciadas por Estados Unidos. Si se confirma esta tendencia y el protagonismo militar cede su liderazgo a los actores policiales y de seguridad emergentes se habrá alterado el paradigma europeo de seguridad, algo que ni siquiera el fin de la guerra fría alteró sustancialmente.

Como resumen de lo anterior, podemos afirmar que los atentados de septiembre han tenido el efecto de acelerar el proceso de convergencia de las posiciones antiterroristas en la Unión y que la percepción de una amenaza tan grave para la seguridad ha acelerado el proceso de cooperación policial en todas sus manifestaciones. La súbita percepción de vulnerabilidad por una sociedad europea acostumbrada al declive de los riesgos tras el fin de la guerra fría ha acelerado el alcance y acortado el plazo de construcción del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia. La lucha contra el terrorismo ha pasado a ser una prioridad de la Unión y sólo queda por ver si la cooperación policial y judicial acabará desplazando por razones de urgencia a la cooperación militar y diplomática o si la interacción entre la seguridad interior y exterior europea se traducirá en una amalgama de ambos.

#### NOTAS

(1) Tratado de Niza, DO C 364, 18-12-2000, p. 1.

(2) La Convención estaba diseñada para complementar los acuerdos bilaterales de extradición y los multilaterales de las convenciones europeas sobre extradición (13-12-1957) y asistencia mutua en asuntos criminales (20-4-1959), pero admitía la posibilidad de oponer reservas a la tramitación, no ya por razones políticas, pero sí por razones constitucionales, lo que hicieron Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia,

Holanda, Portugal, Suecia e Italia ([www.conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html](http://www.conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html)).

(3) En la actualidad están en vigor la Convención Europea para la Extradición (13-12-1957), y los protocolos adicionales a la Convención (15-10-1975 y 17-3-1978), la Convención Europea para la supresión del terrorismo (27-1-1977), la Convención europea sobre el procedimiento simplificado de extradición entre los EEMM de la UE (10-3-1995) y la Convención sobre extradición entre los mismos (27-9-1996). Para una relación completa de las convenciones, protocolos y acuerdos adoptados en la UE, ver [www.ue.eu.int/ejn](http://www.ue.eu.int/ejn).

(4) DO C 373, 23-10-1996, p. 11, y DO L 351, 29-12-1998, p. 1. Para ver los acuerdos del Consejo Europeo de Tampere, Finlandia (15 y 16-10-1999), sobre medidas concretas en la lucha contra la delincuencia a la escala de la UE y en la construcción del espacio europeo de Justicia, ver <http://ue.eu.int/es/presid/htm>.

(5) DO L 273, 25-10-1996, pp. 1-2.

(6) Naciones Unidas han articulado varias convenciones sobre delitos cometidos a bordo de aeronaves (Tokio, 1963), secuestro de aeronaves (La Haya, 1970), atentados contra la seguridad de las aeronaves (Montreal, 1971), la prevención y castigo de crímenes de personas protegidas internacionalmente incluidos los agentes diplomáticos (Nueva York, 1973), sobre la toma de rehenes (Nueva York, 1979), la protección física de materiales nucleares (Viena, 1980), atentados contra los aeropuertos (Montreal, 1988), la navegación marítima (Roma, 1988), las plataformas petrolíferas (Roma, 1988), la supresión de atentados terroristas mediante bomba (1997) y la supresión de la financiación del terrorismo (1999). El texto, estados miembros y el estado de ratificación de las cuatro convenciones internacionales pueden consultarse en la página de NNUU: [www.untreaty.un.org](http://www.untreaty.un.org)

(7) Los medios de comunicación han reflejado suficientemente esta evidencia, pero puestos a elegir alguno, el artículo de *The Economist*, 27-9-2001, refleja la reflexión del Comisario de Justicia e Interior, Antonio Vitorino, ante el cambio de actitud radical de los Gobiernos para aprobar medidas estancadas como la orden de captura tras dos años de dudas e, incluso, ir más allá de la vía intergubernamental otorgando a Europol un protagonismo rayano en la supranacionalización.

(8) Conclusiones y Plan de Acción del Consejo Europeo Extraordinario de Bruselas (21-9-2001).

(9) Declaración del Consejo Europeo de Gante (20-10-2001) recogida por la Presidencia belga ([www.eu2001.be](http://www.eu2001.be)). Aprovechando este Consejo se organizó una macroconferencia ministerial de los Quince, los trece aspirantes a la adhesión, los miembros del Espacio Económico europeo y los países balcánicos.

(10) Bajo el impulso español y mediante la acción combinada de las Presidencias sueca, belga y española se trabajaba para reducir las divergencias entre los EEMM de la UE a propósito del terrorismo y las expectativas más optimistas señalaban la posibilidad de lograr un acuerdo sobre la euro-orden durante la Presidencia española. A partir de los atentados citados y tras el impulso del Consejo Europeo informal y extraordinario de Bruselas (21-9-2001) se han acelerado las previsiones y, por ejemplo, la euro-orden tiene ya fecha para el Consejo JAI de diciembre, durante la Presidencia belga.

(11) Si la propuesta de la Comisión define como terroristas los actos "cometidos intencionadamente por un individuo o un grupo contra uno o más países, sus instituciones o población, con el objetivo de intimidarles y alterar seriamente o destruir las condiciones políticas, económicas o sociales de un país", la definición del Consejo coincide sustancialmente aunque añade la agresión a "una organización internacional".

(12) Un ejemplo de la institucionalización de la cooperación es la reunión de Washington (19-10-2001) entre expertos estadounidenses y miembros europeos de los grupos de trabajo antiterrorista de la Unión, Europol, Eurojust y de los servicios de inteligencia.

(13) Las dos propuestas citadas se pueden consultar como documentos COM (2001) 521 final y COM (2001) 522 final, 19-9-2001, en [www.europa.eu.int/eur-lex](http://www.europa.eu.int/eur-lex).

(14) Así, la Comisión de Justicia y Asuntos de Interior del PE aprobó una recomendación sobre terrorismo (Informe Watson, A5-0273/2001 de 12-7-2001) en la que se pidió al Consejo una definición compartida, la supresión de la extradición, la introducción de una orden de busca y captura europea y el principio de reconocimiento mutuo de sentencias.

(15) El informe del Ecofin de Bruselas (12-10-2001) recoge los progresos del proceso de concertación, desde las medidas acordadas en el Consejo "jumbo" entre ministros de Economía y Finanzas y Justicia y asuntos de Interior (16-10-2000), la concertación de los Quince ante el Grupo de Acción Financiera y la colaboración entre las unidades de inteligencia financiera de los Estados miembros, incluida la creación de un sistema de comunicación espacial para combatir la financiación ilegal del terrorismo y el establecimiento por la Comisión Europea de un Comité de Reguladores Europeos del Mercado de Valores.

(16) Posiciones comunes 2001/56/PESC sobre Afganistán (22-1-2001), DO L 21/1 de 23-1-2001 y 2001/154/PESC sobre medidas restrictivas (26-2-2001), DO L 51/1 de 27-2-2001. Regulación del Consejo 467/201 de 6-3-2001 restringiendo exportaciones, prohibiendo vuelos y embargando fondos talibanes, y Reglamento 1354/2004 de 4-7-2001 de la Comisión ejecutando la regulación anterior.

# LA FUERZA DE POLICIA EUROPEA (FPE)

**BERTRAND CAVALLIER**

Teniente Coronel de la Gendarmería Nacional

**JOSE MARIA VALLADARES GONZALEZ**

Guardia Civil

**E**L mantenimiento y el restablecimiento de la seguridad pública están, en la actualidad, claramente definidos como condiciones esenciales para la resolución de crisis y para la prevención de conflictos. Esta toma de conciencia ha aparecido de forma central en el seno de la UE, en el marco de la PESD (Política Europea de Seguridad y de Defensa), fijándose el objetivo de dotar a la UE con una fuerza de policía cuya misión será contribuir directamente al restablecimiento de la seguridad pública.

Para comprender mejor la noción de restablecimiento de la seguridad pública, que es una noción conceptual europea, es necesario recordar, sucesivamente, los grandes principios de la PESD, y presentar los objetivos de la Fuerza de Policía Europea antes de profundizar en el restablecimiento de la seguridad pública.

## LA PESD: FORMIDABLE APUESTA PARA LA UNION EUROPEA

### AMBICION DOBLE PARA LA UE

A) Un instrumento más eficaz para prevenir y gestionar las crisis que se presenten en todas las misiones denominadas Petesberg, definidas en el Tratado de la Unión Europea, centrado en la promoción de los valores democráticos.

B) Un trampolín para convertirse en un actor político de importancia, en una lógica de valor añadido en relación con la actuación de los otros actores, ya que la UE pretende conducir sus operaciones, bien de manera autónoma, bien contribuyendo o colaborando a una organización importante.

## LA CAPACIDAD (FACULTAD DE POSEER UNA FUERZA DE POLICIA): PRIMER CONCEPTO GLOBAL DE GESTION DE CRISIS

Aprovechando las enseñanzas de la intervención en Kosovo y, de forma más global, del contexto estratégico así como del carácter multidimensional de las crisis, los Quince han puesto, en Helsinki, las bases de la PESD: una capacidad global y coherente para la prevención y la gestión de las crisis, recurriendo, de forma coordinada, al conjunto de los instrumentos civiles y militares de los que ella (UE) dispone.

La especificidad de la PESD es, fundamentalmente, su carácter global y el principio de una verdadera sinergia entre las componentes civiles y militares.

**La capacidad militar: "Una capacidad autónoma para intervenir y, en los lugares en los que la OTAN no intervenga, para lanzar y conducir operaciones militares bajo la dirección de la UE ante crisis internacionales".**

La UE manifiesta su voluntad de dotarse con una capacidad autónoma para intervenir en el ámbito militar, que justifica mediante su aspiración de autonomía de decisión para ella misma y para la OTAN.

Los Quince ha decidido crear, desde ahora hasta el 2003, una fuerza de reacción rápida de 60.000 hombres y dotar a la UE de un Estado Mayor Militar (EMUE).

Sin embargo, la UE reconoce que la OTAN continuará desempeñando un papel importante en la gestión de crisis y precisa que no se trata de la creación de un ejército europeo.

### La gestión civil de crisis.

El objetivo final que se pretende en la gestión de crisis es la reconstrucción de una sociedad civil basada en el estado de derecho y su plena integración en la comunidad internacional.

La respuesta (intervención) militar, a menudo inevitable, no es, evidentemente, suficiente.

*Se impone toda una gama de respuestas (intervenciones) civiles: sanitarias, judiciales,*

*policiales, administrativas, económicas, bienes de equipo, medioambientales, educativas, culturales...*

La gestión de la crisis debe inscribirse, por los procedimientos aplicados y los instrumentos utilizados, en una *lógica de desmilitarización* y de normalización, para, especialmente, adherir y acostumbrar a las poblaciones a los principios democráticos.

## LAS CAPACIDADES CIVILES: EN UNA LOGICA DE VALOR AÑADIDO, UNA NUEVA GRAN APUESTA A LA ALTURA DE LOS MEDIOS DE LA UE Y MUY FEDERATIVA

La UE sera, muy pronto, la primera potencia económica del mundo. Sus miembros son, en la actualidad, los primeros proveedores de fondos de la ONU y los primeros contribuyentes en la ayuda internacional.

Además, la UE dispone de instrumentos de vocación civil muy diversos y de gran calidad: esta diversidad es, en sí misma, una baza incomparable. De forma más global, la UE, que dispone de instrumentos definidos en el marco de los tres pilares, complementarios e interactivos, posee una capacidad inédita para abordar la prevención y la gestión de crisis.

- La UE demuestra primacía (su valor añadido) *en relación con la OTAN*, que es, ante todo, una organización con vocación militar y de defensa colectiva, mediante la PESD, que abre la vía a una verdadera colaboración estratégica entre la UE y la OTAN en la gestión de crisis.
- La UE demuestra su primacía (valor añadido) *en relación a la ONU*, cuyos recursos financieros están contados y cuya eficacia es relativa, tal como ha quedado demostrado en los informes BRAHIMI y FRECHETTE, especialmente en materia policial.
- En el seno de la Unión, este componente civil, representado por numerosos Estados, ya sea por su tradición diplomática, ya sea por el hecho de que no son potencias militares, es un campo de expansión muy apropiado de su estrategia de influencia.

## Conclusión:

Respondiendo a una nueva filosofía sobre la gestión de crisis, centrada sobre el imperativo global de eficacia y de democratización, la PESD constituye el desarrollo de capacidades civiles inéditas por su envergadura, por su diversidad, su organización, en una lógica de sinergia, a todos los niveles, con capacidades militares.

## EN EL MARCO DE LA COMPONENTE CIVIL DE LA PESD, APARICION DE UNA CAPACIDAD INEDITA: LA FUERZA DE POLICIA EUROPEA

AMBICION DE LA CUMBRE DE FEIRA, DE JUNIO DE 2000, EN MATERIA CIVIL: EL OBJETIVO PRIORITARIO ES LA CAPACIDAD DE POLICIA, QUE SE PLASMA CON LA DECISION DE CREAR UNA FUERZA DE 5.000 POLICIAS, DE LOS QUE 1.000 PUE- DAN SER DESPLEGADOS CON TODA RAPI- DEZ.

Durante la Cumbre de Feira, a la luz de las crisis a las que Europa ha debido afrontar recientemente, los Quince han otorgado, en materia de gestión no militar de las crisis, la prioridad a la capacidad de policía, fijando los objetivos siguientes:

- Crear, con límite máximo el año 2003, y basada en la aportación voluntaria, una fuerza de 5.000 policías, de los que 1.000 deberán poder ser desplegados en menos de 30 días (capacidad de despliegue rápido).
- Destinarlos a misiones internacionales que comprendan las operaciones de prevención y de gestión de crisis.
- Dotarlos con la posibilidad de desplegar 1.000 policías en menos de 30 días, utilizando, prioritariamente, Unidades de Policía Integradas, Flexibles e Interoperativas, adaptadas al período de transición entre un mando militar inicial y un mando civil que le sucederá.

Los tres otros objetivos son: Refuerzo del Estado de Derecho, Refuerzo de la Administración y Protección Civil.

## DICIEMBRE DE 2000, CUMBRE DE NIZA: LOS CONCEPTOS DE UTILIZACION DE LA FUERZA DE POLICIA EUROPEA

En Niza se intensificó la prioridad otorgada a la capacidad de policía. Además, se concedió atención particular al refuerzo del estado de derecho, que fue objeto de definición de objetivos concretos. Estos dos aspectos están íntimamente ligados.

Los Quince establecen conceptos de empleo de la Fuerza de Policía Europea elaborados a partir de dos tipos de escenarios.

A) Uno, basado en *situaciones similares a Guatemala, Croacia, Albania, Mostar y El Salvador, que pretende el refuerzo de las capacidades locales de policía mediante misiones de formación, entrenamiento, asistencia, control y consejo.*

B) Otro, correspondiente a *crisis complejas similares a las de Kosovo, Timor Oriental y Bosnia-Herzegovina, en las que la Fuerza de Policía Europea tendrá vocación de actuación, de forma prioritaria, para sustituir a las policías locales desfallecidas (debilitadas) por la ejecución de misiones que pretenden el restablecimiento de la seguridad pública (mantenimiento de orden, protección de las personas y de los bienes) y la reactivación de los órganos judiciales y penitenciarios.*

La gestión de estas crisis de gran amplitud se divide en tres fases:

- Una fase inicial; operación esencialmente militar para un control global del terreno.
- Una fase de transición, centrada en el restablecimiento de la seguridad pública como primera condición al regreso a la vida normal.
- Una fase de salida de la crisis y de restablecimiento progresivo del buen funcionamiento de las instituciones locales.

Estos escenarios, que corresponden a situaciones no estabilizadas, exigen una gran complementariedad entre el componente militar y el componente policial, tanto en la fase de planificación como en la actuación operativa, son, evidentemente, los más dimensionados cuando se aplica el concepto global de la PESD.

El tratamiento de la gestión de crisis en tres fases corresponde a una lógica que rompe con las prácticas binarias –todo militar o todo civil– y que permite, de forma flexible y progresiva, el combinar los instrumentos militar y civil. La fase denominada de transición, en la que debe operarse la transferencia de responsabilidad, en materia de orden público y seguridad pública, del mando militar hacia el mando civil, es la fase en la que el centro de gravedad de la acción emprendida debe bascular del campo militar al campo civil en pleno desarrollo.

### **Principales ideas de los conceptos de utilización de la Fuerza de Policía Europea:**

A) *Toda la gama de misiones:* La Unión Europea debe ser capaz de efectuar todas las misiones de policía, que van desde las misiones de consejo, asistencia o formación a misiones de sustitución de las policías locales, todo ello en todos los campos de la acción policial (orden público, policía judicial...).

B) *La Unión dispone de toda la variedad de las competencias de policía necesaria:* esta diversidad, que tiene en cuenta, igualmente, el marco particular de empleo de las Fuerzas de Policía de los Estados miembros, es una baza para la UE. El término genérico "Fuerzas de Policía Europeas" engloba a las policías de estatuto civil y a las de estatuto militar del tipo de la Gendarmería.

C) *Un aproximamiento integrado: la actuación de la Unión Europea en el marco de las misiones denominadas de Petesberg necesita una sinergia estrecha entre el componente militar y el componente civil, en particular de policía.* En este marco puede producirse el empleo eventual, de acuerdo con sus legislaciones y normativas nacionales, de fuerzas de policía europeas bajo la responsabilidad de la autoridad militar en situaciones no estabilizadas en las que se está a la espera de la transferencia de responsabilidades hacia la autoridad civil.

D) *El despliegue, lo más rápidamente posible, de policías sobre el terreno,* en la estela del dispositivo militar, para garantizar, ante los primeros vacíos (ausencias) de seguridad, el restablecimiento de la seguridad pública: asumiendo un papel de unión entre la compo-

nente militar y las otras componentes civiles, el dispositivo policial contribuye a la normalización de la situación y a la reconstrucción de la sociedad civil. La presencia de policías, trabajando en contacto con la población permite, es, de hecho, un signo de gran importancia en la disminución y en la desmilitarización de la gestión de la crisis, lo que permite restablecer la confianza y restaurar los lazos sociales.

E) *Colocar, temporalmente,* de acuerdo con sus legislaciones o normativas nacionales, *fuerzas de policía de la UE bajo responsabilidad de la autoridad militar, encargada de garantizar la protección de las poblaciones,* a la espera de la transferencia de esta responsabilidad hacia la autoridad civil.

F) *Misiones claras y una orden apropiada.* Las tareas y prerrogativas de la Fuerza de Policía Europea deberán estar claramente definidas y ser objeto de un mandato (orden) apropiado. En este sentido se plantea, en este momento, la cuestión del marco legal de la utilización de las fuerzas de policía europeas para, especialmente, actuar de la forma más eficaz en beneficio de las autoridades judiciales. La UE pretende, pues, enlazar, de forma estrecha, los dos objetivos prioritarios, es decir, la capacidad policial y el refuerzo del estado de derecho, a través de restablecimiento de un sistema judicial y penitenciario.

### **El restablecimiento de la Seguridad pública: una acción, de naturaleza eminentemente policial, esencial.**

*"La misión principal de las fuerzas de policía que deberán ser desplegadas lo más rápidamente posible es la de contribuir al restablecimiento de la seguridad pública" (Niza).*

A) El restablecimiento de la seguridad pública incluye el mantenimiento del orden público, la protección de las personas y de los bienes, la policía judicial y la obtención de información de carácter general.

Se trata de misiones indisociables, ya que en la acción policial implica una coherencia operativa y jurídica.

B) El restablecimiento de la seguridad pública, objetivo de doble dimensión:

- Respuesta inmediata a las primeras necesidades de seguridad de la población,

haciendo cesar, lo más rápidamente posible, los atentados más graves contra las personas y contra los bienes, pero, igualmente, también las perturbaciones del orden público.

- Etapa esencial, en razón de los procedimientos e instrumentos utilizados, en la consecución del objetivo final pretendido: reconstrucción de la sociedad civil de conformidad con los principios y valores del estado de derecho democrático.

C) Restablecimiento de la seguridad pública: primera etapa de la normalización democrática en una lógica de desmilitarización.

A la vez que se conforta a la población, es capital conseguir que la sociedad se adhiera a los principios que favorecerán el restablecimiento del vínculo social y el desarrollo de una sociedad de derecho.

Desarrollando por razones culturales una *iniciativa de mediación*, basada en la *acción de proximidad y la utilización gradual de la fuerza, los policías y gendarmes* desplegados contribuirán a desactivar litigios a todos los niveles. Esta inmersión en el seno de la población, mediante una presencia efectiva pero normalizada, es fundamental. La inmersión permite confortar y hacer admitir una nueva perspectiva de la institución policial.

*La desactivación y la regulación de los litigios está especialmente favorecida por la actuación en el campo de la policía judicial, que garantiza la reactivación de la respuesta penal.* Concretamente, se trata, pues, de rehabilitar, según los usos de los derechos comunes democráticos, los mecanismos que suprimen a un individuo o una comunidad el deseo de venganza, permitiendo la reconciliación por vía de los organismos jurisdiccionales. Se trata, en este caso, de un imperativo a realizar lo más rápidamente posible.

Función esencialmente civil y policial, que ha incitado a numerosas sociedades a especializar unidades de policía en este campo, el mantenimiento del orden público es una parte muy importante y cuyo buen control condiciona la evolución hacia la normalización.

Ante las aglomeraciones en la vía pública, *los policías y los gendarmes aplican su experiencia en el campo del mantenimiento del orden.* Se enfrentan a adversarios circunstan-

ciales y no a enemigos. Aplican, en el marco del derecho común, principios de estricta graduación en las respuestas aportadas, evitando toda escalada (aumento), para poder trasladar la negociación de los litigios de la calle hacia un marco de negociación política.

El mantenimiento del orden debe depender de la más alta autoridad sobre el terreno: Bajo un postulado de mediación se inscribe en un proceso que incluye:

- Recopilación de la información y el familiarizarse con los centros de gravedad, institucionales o no, de las diferentes partes, especialmente a través de la policía de proximidad.
- Actuación bajo diversas formas de prevención.
- Despliegue, si es necesario, de dispositivos operativos con vocación de dar respuestas graduales (graduadas), en una concepción general que debe garantizar al responsable político un margen de maniobra lo más amplio posible ante los adversarios.
- Empleo de la fuerza, en caso necesario (que aboquen en procesos judiciales de los autores de las violencias o de los disturbios), combinado, en la medida de lo posible, con el contacto permanente con los organizadores de las manifestaciones.

En la resolución de una crisis, el mantenimiento del orden debe estar, en cierta medida, acompañado por una acción pedagógica en beneficio de la población que está utilizando su derecho a poder manifestarse.

## RESULTADOS DE LA PRESIDENCIA SUECA Y PERSPECTIVAS DE LA PRESIDENCIA BELGA

### PRESIDENCIA SUECA QUE REFUERZA LA INICIATIVA DE FEIRA Y NIZA

La presidencia sueca recibió, en Niza, un mandato explícito sobre dos objetivos mayores:

- Recordar la contribución (aportación) en materia de policía.

- Dotar a las Fuerzas de Policía Europeas con capacidad de planificación y de gestión de las operaciones.

Aunque algunos imponderables –especialmente el retraso alemán en dar la respuesta al cuestionario sobre sus aportaciones en materia de policía– han ralentizado el ritmo de los trabajos, se puede decir, sin embargo, que se han superado etapas esenciales, que abren la vía a la consecución de avances importantes bajo la presidencia belga, que, a su vez, permitirán la plena concretización de los objetivos del mandato de Niza.

**Reunión de los Directores Generales de Policía el 10 de mayo en Bruselas: una cita muy fructífera marcada, especialmente, por la voluntariedad de Francia.**

El concepto de Feira, sobre la prioridad a conceder a la policía en el campo de la gestión civil, ha conocido su primera concretización en esta conferencia de Bruselas, constituyendo un acontecimiento de particular significación en varios campos:

A) Acontecimiento inédito, tanto por su naturaleza como por su nivel de representación.

- El hecho de que por primera vez, a nivel internacional, varios Estados decidan aportar contingentes importantes de policía para integrarlos en una fuerza de policía de envergadura, dedicada a la prevención y a la gestión de crisis.
- El nivel de representación fue el de los más altos responsables de las fuerzas de policía europeas.

B) Balance de las aportaciones: 4.715 policías anunciados.

Se han determinado las contribuciones cuantitativas de los Estados miembros, cuyas cifras deben ser analizadas, especialmente el compromiso alemán de aportar entre 800 y 1.000 policías. Alemania, Estado miembro muy implicado en la gestión civil, está a punto de obtener un acuerdo entre el BUND [nivel federal (central)] y los LAENDER (nivel local) para poner a disposición dicho número de poli-

cías para encuadrarlos en la Fuerza de Policía Europea, aunque no se debe excluir el aumento de otras contribuciones.

*Segundo país, en términos cuantitativos, con 806 hombres, Francia, que es capaz, sobre todo a través de la contribución de la Gendarmería Nacional, de estar presente en todas las fases de la gestión de una crisis, desde la fase coercitiva hasta la fase de reconstrucción. Francia puede, igualmente, cubrir el conjunto del espectro de las misiones de policía descritas en Niza (desde el refuerzo de las policías locales, mediante misiones de asistencia, consejo, formación... hasta la sustitución de las policías locales, debilitadas por misiones de mantenimiento del orden y de protección de personas y bienes). La aportación de Francia (Ministerio de Defensa-Ministerio del Interior) ha sido anunciada por el Director General de la Gendarmería Nacional.*

Tratándose del Ministerio de Defensa, la Gendarmería Nacional debería poder contribuir con unos 600 gendarmes, de los que 300 poseerán la capacidad de despliegue rápido (tras la reunión de la Presidencia del Gobierno, de 6-6-2001, la cifra inicial de 200 se ha aumentado hasta 300).

Tratándose del Ministerio del Interior, la Policía Nacional debería poder contribuir con 206 policías. Esta contribución implica, previamente, regular los problemas de estatuto, de disponibilidad y de tiempo de servicio, sin evocar la imposibilidad, recordada por el Ministro del Interior, de colocar personal de la Policía Nacional bajo mando militar o en situación de confusa.

El objetivo final de 5.000 policías, determinado en Feira, debería alcanzarse, en la conferencia de ministros organizada por la presidencia belga en el mes de noviembre de 2001. Su éxito está prácticamente asegurado.

Además, es interesante recordar que 950 (más 100 con la revaluación francesa) policías de fuerzas similares a la gendarmería ya están previstos para constituir la Fuerza de Despliegue Rápido de la Fuerza de Policía Europea (Guardia Civil: 300; Carabineros: 250; Guardia Nacional Republicana portuguesa: 200; Gendarmería Nacional: 200, a punto de aprobar 300). *El objetivo de la capacidad de despliegue rápido estará, igualmente, conseguido.*

Es una baza importante de la UE. En efecto, esta capacidad de despliegue rápido permite emplear la fuerza de policía europea en la estela de la componente militar cuando se deba gestionar una crisis compleja como la de Kosovo.

C) Propuesta, en tres puntos, presentada por Francia.

Aprovechando la oportunidad brindada por la Conferencia de Directores de Policía (Bruselas, 10-1-01), Francia depositó, por vía diplomática, una propuesta que pretendía reforzar la iniciativa de Feira.

Esta propuesta, presentada por el Director General de la Gendarmería Nacional, plantea tres campos para continuar con los trabajos:

- Una estrategia policial para la gestión de crisis, centrada sobre las crisis más complejas, tipo Kosovo, destinada a ofrecer una respuesta inmediata a las primeras necesidades de la población, mediante el restablecimiento de la seguridad pública –función de naturaleza eminentemente policial– y aplicando una perfecta sinergia entre los instrumentos civiles y militares.
- Definición de la unidad de planificación y de gestión de las operaciones de la Fuerza de Policía Europea: definición, misión, función, organización y su puesta a disposición, lo más rápidamente posible, de la Secretaría General del Consejo.
- Elaboración de un plan de acción para la policía hasta el año 2003 para regular las cuestiones ya planteadas (marco legal, incidencias financieras...) y para recoger otras cuestiones que exigirán respuestas concretas (apoyo logístico, coordinación entre las fuerzas de policía con la componente militar...).

### **Cumbre de Göteborg (15 y 16 de junio de 2001).**

A) Orientaciones generales en materia de gestión civil.

Examinando los principales ejes del informe de la presidencia, en materia civil, se puede constatar:

- Continuidad de la capacidad de la UE a dirigir operaciones autónomas, incluso aunque se hayan reforzado los lazos con la ONU y la OSCE.
- Continuidad de la preferencia otorgada, desde la Cumbre de Feira, a la capacidad de policía, de conformidad con los “fundamentos” definidos en la de Niza (conceptos genéricos de utilización de la fuerza de policía, gama de misiones...), y con los resultados concretos que se detallarán más adelante.
- Definición de los objetivos cuantitativos, relativos tanto al refuerzo del estado de derecho (200 magistrados) como a la protección civil (despliegue de 2.000 hombres en el más breve plazo). En materia de refuerzo de la administración civil se han propuesto objetivos concretos de gran importancia cualitativa.

A esto deben añadirse las disposiciones que refuerzan la apertura de aportaciones adicionales.

B) Creación, bajo la autoridad del Secretario General/Alto Representante para la PESC, de una unidad de policía con funciones bien definidas y con un formato evolutivo.

De acuerdo con el mandato dado en la Conferencia de Niza a la presidencia sueca, relativo a la rápida aplicación de la capacidad de planificación y de gestión de las operaciones de las Fuerzas de Policía Europeas, y como consecuencia de las solicitudes enérgicas de la mayoría de los Estados miembros, la Ministro de Asuntos Exteriores de Suecia, la señora Lindh, se ha dirigido al señor Solana.

El 27 de abril, el Secretario General/Alto Representante decidió la creación, en el seno de las nuevas estructuras político-militares de la Secretaría General del Consejo [DGE, cuya nueva configuración se articula en tres Direcciones: “Asuntos Políticos”, “Operaciones y Ejercicios” e “Instrumentos Generales de la Actuación Exterior de la UE” (al parecer, la Unidad de Policía debe ser creada en el seno de esta última Dirección)], de una Unidad de Planificación de Policía perfectamente definida, compuesta por un grupo de expertos altamente cualificados cuya estructura podrá ser modificada según las necesidades.

Su denominación es a partir de este momento Unidad de Policía. Analizando el informe de la presidencia sobre la PESD y su anexo I sobre el plan de acción de la policía, se deben resaltar tres puntos:

- Que está bajo la autoridad del SG/HE.
- La definición de funciones: evaluación de la situación, planificación y gestión de las operaciones, planificación íntegra y coordinación con la componente militar y los otros componentes de una operación de gestión de crisis, preparación de los ejercicios, del marco legal y de la reglamentación.
- El principio evolutivo de la estructura de esta Unidad ("se adapta, si ello es necesario, en función de la experiencia adquirida por la UE en el campo de la gestión de crisis").

Se fija su composición inicial, integrada por un grupo de siete expertos, resultado de la política de reclutamiento iniciada el 16 de febrero de 2001, a la que se añadió, en junio y con éxito, una iniciativa alemana ante el Secretario General Adjunto con el fin de obtener la integración de un policía alemán.

Su Jefe será un Coronel del Arma de Carabineros, que estará asistido por seis expertos de policía, según el reparto siguiente:

- Italia: un oficial de Carabineros.
- España: un oficial de la Guardia Civil.
- Holanda: un oficial de la Maréchaussée Real.
- Dinamarca: un oficial de Policía.
- Irlanda: un oficial de Policía.
- Alemania: un oficial de la Policía del Land de Baviera.

En este grupo Francia no está representada, extremo que deberá ser corregido con ocasión del próximo refuerzo de esta estructura.

C) Aprobación de un plan de acción de la Policía.

Apoyándose, ampliamente, sobre las propuestas francesas, el plan de acción para la Policía va a permitir estructurar el trabajo de los expertos de policía para concretar, en los plazos marcados, los objetivos definidos en Feira y en Niza.

Entre las cuestiones a tratar, deben de mencionarse especialmente:

- Desarrollo de la capacidad de desplegar, rápidamente, los Estados Mayores Operativos.
- Creación de unidades integradas.
- Desarrollo de las interfases necesarias con la componente militar y las otras componentes civiles.
- Desarrollo y aprobación de conceptos y sistemas para el mando y control, tanto a nivel operativo como político, de las crisis que impliquen, igualmente, la utilización de medios militares.
- Desarrollo de un marco legal para las operaciones de policía, incluyendo un "SOFA" (Status of Forces Agreement, Marco Legal de la Fuerza) y las ROEs (Rules of Engagement, Normas de Actuación).
- Desarrollo y aprobación de las disposiciones necesarias para garantizar la interoperatividad de las fuerzas de policía europeas, sobre las que se debe recordar que están compuestas, de una parte, por policías de estatuto civil y por policías de tipo gendarmería, por otra.
- Desarrollo de un programa para los altos mandos (dirigentes) de policía.
- Definición de las modalidades apropiadas en el marco de la financiación de las operaciones de policía de la UE.

D) Contribuciones adicionales de terceros países.

Paralelamente a las aportaciones adicionales que se añadirán a la Fuerza de Intervención Rápida, y, por tanto, en la componente militar, la UE va a abrir, igualmente, la Fuerza de Policía Europea a participaciones externas.

Suscitando un vivo interés en el seno de las naciones del norte de Europa, esta apertura va a adquirir una gran significación, bajo el efecto combinado de varios factores:

- En términos de estrategia, de influencia y de fuerte implicación diplomática, especialmente para los candidatos a ingresar en la UE, el destinar un contingente para integrar la FPE es un desafío financiero y técnico menos exigente que lo es en el

campo militar, centrado en la pesada lógica de la gestión de la crisis; es de duración más prolongada y sustancial y es más rentable desde el punto de vista promocional.

- Esta aportación deberá estar acompañada por el estricto cumplimiento de las normas exigidas en el seno de la FPE. Constituye, pues, un trampolín de promoción, en el seno de los países candidatos, para un modelo de policía basado en el respeto de los derechos del hombre y de las libertades públicas.

Tratándose de identidad europea, y de equilibrio necesario a implantar en algunas regiones, con respecto a la influencia de los Estados Unidos de América, se plantea un desafío importante que abarca, igualmente, cuestiones de derecho penal, especialmente en los países cuyo derecho está basado en el derecho latino.

#### MANDATO DE LA CUMBRE DE GÖTEBORG A LA PRESIDENCIA SUECA

En líneas generales, este mandato establece:

- Concretar las medidas necesarias para hacer operativa a la UE en el campo de la prevención y de la gestión de crisis, mediante, especialmente, la implantación y la aprobación de los mecanismos de gestión de crisis, definidos en términos de estructuras y de procedimientos.
- Aprobar las modalidades prácticas relativas a los aspectos militares y civiles de gestión de crisis, incluida la coordinación civil-militar.
- Desarrollar la cooperación entre la UE y las otras organizaciones internacionales, como la ONU y la OSCE. Cuando se trate de la OTAN, la cooperación no será, explícitamente, en el marco civil.
- Firma de acuerdos que prevean la participación de Estados que no sean miembros de la UE.

En particular, en el terreno policial establece:

- Profundizar en las cuestiones de financiación de las operaciones.
- Organizar una conferencia ministerial para solicitar las aportaciones en materia policial y para la aplicación del plan de acción de la policía.
- Establecer acuerdos (tratados) que permitan a los Estados no miembros de la UE participar en operaciones de policía.

Cuando se trate de otras potestades (capacidades) civiles, se acordó continuar con la elaboración de objetivos concretos.

#### CUESTIONES A PROFUNDIZAR

##### Derecho penal aplicable.

La cuestión de la importancia de un Código de Derecho y de Enjuiciamiento Penal (Ley de Enjuiciamiento Criminal) provisional será inscrita en el anexo del informe de Göteborg relativo al refuerzo del estado de derecho. Este punto es una buena muestra de la voluntad de aprovechar la enseñanza de las crisis recientes, en situaciones en las que es necesario un primer paso de sustitución (debilitamiento general de las administraciones judicial, policial...), ligando estrechamente:

- El despliegue de una fuerza policial.
- El despliegue de un contingente de magistrados, destinados a dirigir policías o gendarmes en su papel de auxiliares de justicia.
- La instauración de un código penal o de una ley de enjuiciamiento criminal provisionales ("Interim legal framework", Armazón Legal Provisional).

Esta cuestión había sido oficialmente planteada en el seminario sobre el Refuerzo del Estado de Derecho organizado el 25 de octubre en Bruselas por la presidencia francesa y suscitó, en su momento, un vivo interés por parte de los representantes del Consejo de Europa, cuya delegación, presidida por el señor De Vel, propuso estudiar la cuestión.

La redacción de un Código Penal provisional parece ser una cuestión delicada que no

tendrá una solución rápida. Sin embargo, para dar respuesta a las necesidades concretas de los policías desplegados, una iniciativa menos compleja podría consistir en la elaboración de reglas comunes para los actos elementales de ejecución en el marco de la Policía Judicial.

### **Complementariedad civil-militar: un problema que debe ser resuelto en función de los principios básicos de la PESD.**

El carácter inédito de la PESD, basado en las principales enseñanzas, extraídas de las recientes crisis, de los objetivos políticos de la UE y de sus potenciales, consiste en la distinción de dos capacidades (fuerzas), la una militar, la otra civil, para una mejor garantía de empleo (utilización) coordinado.

La indispensable complementariedad civil-militar debe tener en cuenta, por anticipado, un estricto respeto de las competencias respectivas de los instrumentos civiles y militares.

Esta necesidad, que condiciona toda la coherencia de la PESD, tiene su primera aplicación en la complementariedad entre la componente militar y la policial en cuatro campos:

- Acción civil-militar (CIMIC).
- Control de masas (crowd control, control de muchedumbres).
- Lucha contra la criminalidad y detención de los criminales de guerra.
- Mando de una componente policial por la autoridad militar.

#### **A) Acción civil-militar.**

"La acción civil-militar", derivada del concepto de la OTAN, CIMIC, es una cuestión denominada de entorno, destinada a facilitar el despliegue del dispositivo militar, desarrollando, prioritariamente, un sentimiento de aceptación de los elementos militares en el seno de la población. Pudiendo ser muy diversa en su forma, debe, sin embargo:

- Estar concentrada en la fase o en los períodos de la fase en los que la acción militar es prioritaria.
- Disminuir, paulatinamente, a medida que se desarrolla el dispositivo de naturaleza civil.

- No interferir la función de restablecimiento de la seguridad pública que no está dentro de su ámbito de competencia.
- No hacer la competencia, sino colaborar con la acción civil, ayudando al desarrollo y al despliegue de la capacidad civil de la UE, ya definidas en Feira y que serán desarrolladas en los futuros trabajos a efectuar en el marco de la PESD (abriendo, posiblemente, el campo a las ONG). Es necesario recordar que el estudio de la coordinación civil-militar, en el marco de las operaciones de gestión de crisis, se inició el 18 y 19 de abril en Ystad.

B) "El control de masas", una forma operativa del mantenimiento del orden que nace de una cultura necesariamente policial.

El "control de foule" (control de masas) es una noción que, en Francia, no posee ninguna definición jurídica o normativa, aunque se acuña, bajo la cobertura del mantenimiento del orden público, en el marco de las virtudes atribuidas a la fuerza de policía europea. El control de masas, expresión que podría ser reconsiderada para privilegiar el término de gestión de manifestación ("march management", manejo o dirección de marcha o desfile), que encaja perfectamente en el restablecimiento de la seguridad pública, principal competencia del dispositivo policial.

En este sentido, con el apoyo conjunto de los Ministros de Defensa y de Interior, la postura francesa en la Reunión de Directores Generales de Policía europeos ha sido muy explícita: *"El refuerzo y el restablecimiento de la seguridad pública son funciones eminentemente policiales"*.

Sin embargo, más o menos inspirada por la cultura anglosajona, en el seno de algunos ejércitos de tierra crece la pretensión de intervenir de forma significativa, incluso masiva, en este campo, denominado control de masa, invocando, a menudo, una necesidad operativa contrastada.

Aunque no se puede negar que sobre el terreno algunas situaciones requieren que se les adapten dispositivos, incluido el militar, es necesario, sin embargo, que respeten los principios básicos de la PESD y que puedan encontrar su primera aplicación en las formas

de acción desarrolladas, particularmente en lo que se refiere a la gestión de poblaciones.

La complementariedad entre los instrumentos militares y los civiles debe aplicarse a todos los niveles para alcanzar la máxima coordinación y eficacia en su aplicación más concreta y potente sobre el terreno. Uno de los primeros ejemplos de esta complementariedad lo constituye el binomio ejércitos de tierra-gendarmería.

Los ejércitos de tierra son, de forma natural, el dispositivo de potencia que, tras haber permitido obtener el control global del terreno, impidiendo la aparición de amenazas militares o paramilitares, debe impedir que reaparezcan enfrentamientos generales y agresiones de alta intensidad. Sin embargo, los ejércitos de tierra no están capacitados (no tienen vocación) para efectuar misiones de naturaleza policial, especialmente el mantenimiento del orden, que es una misión que exige competencias y modos de actuación específicos.

Este dispositivo militar, de gran envergadura, es indispensable para apoyar el despliegue rápido del dispositivo gendarmería (en función de los criterios exigidos, serán principalmente unidades similares a las de la gendarmería las que constituirán la capacidad de despliegue rápido) en contacto directo con la población, que contribuirá al restablecimiento de la seguridad pública actuando en todo el espectro de la función policial, con su cultura policial (mediación, proximidad...) aplicada, especialmente, a la gestión de las perturbaciones del orden público.

Al apoyo del dispositivo ejército de tierra, o dispositivo de potencia, al dispositivo gendarmería se aplica, especialmente, a las situaciones caracterizadas por fenómenos de masas. En este caso, el dispositivo ejército de tierra queda en segundo plano, detrás de la línea gendarmería.

Se trata, en particular, de evitar interferencias en la percepción, por parte de la población, de las unidades cuya vocación es el mantenimiento del orden y las unidades que constituyen el dispositivo de potencia, efecto inevitable si el dispositivo del ejército de tierra se desdobra, en su seno, en componente de potencia y componente de mantenimiento del orden. En este caso existe un peligro, evidente, de neutralización del conjunto del dis-

positivo de potencia, ya que el adversario, para llegar al corazón del dispositivo de potencia, va a confrontarlo a una escalada de enfrentamientos callejeros. Este peligro es aún más evidente si se tiene en cuenta que las unidades del ejército de tierra no poseen (no se les ha inculcado) la cultura de graduación de las respuestas, que ya ha demostrado (la graduación de las respuestas) toda su eficacia en las situaciones más tensas. De forma general, la acción llevada a cabo por la comunidad internacional puede perder toda su legibilidad.

El dispositivo en dos líneas permite a los responsables (mandos) sobre el terreno de mostrar los grados de respuesta de la fuerza y, de esta manera, en una lógica de prevención y de disuasión, demostrar toda su determinación y mostrar todo el abanico de sus capacidades. Si el adversario decide atacar el dispositivo gendarmería mediante acciones militares generalizadas, debe ser consciente de que se expone a una respuesta del dispositivo de potencia del ejército de tierra, empleando todos los medios que dispone. Esta eventualidad debe provocar (en el enemigo) que lleve a cabo una oposición de baja intensidad.

El respeto de esta complementariedad debe garantizar que la crisis será tratada en el más bajo nivel de intensidad, en el marco de un proceso coherente en relación con el objetivo final pretendido de reconstrucción de la sociedad civil, basada en el estado de derecho.

Esta filosofía en el tratamiento de las crisis parece estar bastante alejada de la aplicada en el seno de las fuerzas armadas británicas. Los militares británicos parece ser que, en efecto, favorecen la aplicación del principio según el cual el que más puede, puede menos. De forma general, favorecen la búsqueda de la eficacia inmediata, aun corriendo el riesgo de militarizar la gestión de la crisis y teniendo en cuenta que el objetivo principal era desmilitarizarla. Esta forma de actuación tiene como corolario una libertad jurídica que autoriza un uso muy flexible de la fuerza.

Llegados a este punto, para algunos ejércitos de tierra la tentación de modernizar sus equipamientos y sus modos de actuación, siguiendo el ejemplo del ejército de tierra británico, es muy grande. Los estudios realizados sobre la adquisición de equipos cinológicos, de municiones de caucho, muy utilizadas en

Belfast para el citado control de masas, incluso otros materiales incluidos en el capítulo de "armas no letales", cuya naturaleza y contenido merecerían un mayor estudio, plantean numerosos interrogantes.

En el polo opuesto, en coherencia con el principio de complementariedad y con las necesidades operativas del momento, sería muy conveniente favorecer, en el marco de los acuerdos llevados a cabo entre la gendarmería y el Ejército de Tierra francés:

- El desarrollo de las capacidades de auto-protección de las unidades del ejército de tierra que estén en contacto con una masa que no pueda incluirse en los supuestos de mantenimiento del orden.
- El entrenamiento de una unidad de gendarmería para sustituir momentáneamente (provisionalmente) a una unidad del ejército de tierra en contacto con la masa.
- El entrenamiento para la extracción de una unidad de gendarmería bajo el fuego del enemigo y relevarla por una unidad del ejército de tierra.

C) Lucha contra la criminalidad y detención de criminales de guerra.

En estos campos, la complementariedad entre los dispositivos militar y policial debe avanzar un paso más, pero respetando unos principios fundamentales:

- Se trata de misiones de naturaleza policial, tal como ya han sido específicamente definidas en los documentos de la UE.
- El dispositivo militar no es esencial, pero, si es necesario, viene en apoyo del dispositivo policial; la maniobra operativa es, pues, de naturaleza policial, ya sea bajo la autoridad militar o bajo la autoridad civil que sucede al mando militar, en estrecha colaboración con el magistrado que conserva su plena competencia en la dirección de la investigación judicial.
- Cuando se trate de criminales de guerra, su detención debe inscribirse, de forma natural, en una lógica de judicial, en un marco esencialmente penal, lo que plantea, una vez más, la cuestión de las rela-

ciones entre la UE y el Tribunal Penal Internacional.

En términos de información general es necesario recordar que las relaciones entre la cadena policial de la PESD, desde el nivel estratégico hasta el nivel operativo, con los organismos tipo Interpol y Europol se inscribirán en el ámbito de las potestades civiles de la UE, de acuerdo con las ambiciones globales de la PESD.

D) Problema del mando (dirección) de la componente policial.

El dispositivo "gendarmería" debe depender de una cadena de mando específica, que dependerá directamente del mando de la fuerza. En este sentido, el principio de "Blue Box" (Zona, compartimento, Azul) de los carabinieri italianos podría constituir una referencia. Un principio de acuerdo con el principio de respeto de los dictámenes periciales, según el cual el ejercicio de las funciones de policía depende de la cadena jerárquica policial, cuyo jefe opera bajo la autoridad directa del mando (jefe) de la fuerza o, llegado el caso, del responsable del sector que, a su vez, dependerá del mando del sector.

La vocación principal de esta cadena policial es la de pasar a depender de la autoridad civil cuando se transfieran las competencias. Integrada en el seno del despliegue global de la fuerza de policía europea, garantiza a la autoridad civil el apoyo de un dispositivo policial concreto y operativo.

En esta perspectiva, Francia continúa apoyando la idea del proyecto de creación de un Estado Mayor Operativo de Policía (o Dirección de Operaciones de Policía) según un principio inspirado en el de nación marco.

Cuando se trate de misiones de policía judicial, cuya dirección depende de los magistrados, el mando militar sólo debe ser informado de los aspectos estrictamente operativos o de elementos susceptibles de implicar la seguridad de las tropas.

Para el mantenimiento del orden se deben aplicar los principios del TACON (Control Táctico: dirección y control definidos, limitados, normalmente, en el plano local a los movimientos o maniobras necesarias para ejecutar las misiones o tareas asignadas), confiado a

un oficial de gendarmería desde el momento en el que se utiliza un dispositivo mixto (primera línea gendarmería, segunda línea ejército de tierra) en casos de fenómenos de masa.

Será necesario efectuar un estudio, en común con el Estado Mayor de la UE, para integrar perfectamente las características específicas de la PESD, ya que implican un cierto distanciamiento de los modelos OTAN que se aplican en la actualidad, aunque la iniciativa de los carabinieri italianos con su concepto MSU (Unidad Especial Multinacional) han aportado evoluciones interesantes pero de un alcance muy inferior a los objetivos de la Fuerza de Policía Europea.

## **APORTACION DE LAS GENDARMERIAS A LA PESD: UN COMPONENTE ESENCIAL PARA LA FPE**

### **VENTAJAS QUE APORTAN LAS GENDARMERIAS A LA PESD/FPE**

En el campo policial para la gestión de crisis, una plusvalía significativa de la UE consiste en poder recurrir a una reserva de fuerzas de policía altamente cualificadas, con competencias generales, rápidamente desplegables, bajo la forma de unidades integradas e interoperativas.

Creadas con la aportación de un cierto número de Estados miembros, estas fuerzas de policía, del tipo gendarmería, pueden efectuar operaciones de sustitución, especialmente en el campo del mantenimiento del orden, como refuerzo de las policía locales. Estas fuerzas se encuentran, principalmente, en el seno de la Asociación FIP (Francia, Italia, España, Portugal, que agrupan en el marco de la UE a la Gendarmería francesa, los Carabinieri italianos, la Guardia Civil española, la Guardia Nacional Republicana portuguesa y la Maréchaussée holandesa, arrojando un total de 300.000 gendarmes).

Tanto por su capacidad a cubrir el conjunto del espectro de las misiones de policía como por su estatuto, las policías del tipo gendarmería pueden ser desplegadas en total com-

plementariedad con la componente militar, garante de la seguridad global en un espacio aeroterrestre controlado.

Estas fuerzas constituyen una baza importante para simplificar la gestión de las crisis encomendadas a la UE: pueden ser empleadas bajo autoridad militar, disponen de dotaciones propias y completas, son interoperativas con la componente militar terrestre, responden al principio imperativo de unidad de mando y pueden beneficiarse del apoyo logístico y de la capacidad de proyección de las fuerzas armadas. Integradas en un proceso de planificación estratégica con el EMUE, introducen una perspectiva de agilidad en los casos de gestión de crisis de la UE.

Tienen por vocación natural el llevar a cabo un papel de punto de unión entre la componente militar y los otros dispositivos civiles desplegados y constituyen el principal instrumento, en una lógica de normalización, de la desmilitarización de la gestión de la crisis, especialmente si se permite lo más pronto posible el contacto de los gendarmes con la población.

Siendo el primer dispositivo policial desplegado, las fuerzas de policía tipo gendarmería tienen la ventaja de ser evolutivas y pueden adaptarse a los nuevos esquemas de despliegue, abarcando desde la sustitución de las policías locales, para dar respuesta a las exigencias de restablecimiento de la seguridad pública, hasta el refuerzo de dichas policías para misiones de asistencia, consejo, formación y control. Teniendo vocación de colocarse bajo la autoridad civil responsable, representan punto de apoyo para la posterior implantación de los contingentes de las otras policías.

Son una referencia, particularmente eficaz, para numerosos países candidatos a integrar la UE o que pretende reforzar sus relaciones con los Quince, en una doble dinámica de promoción de un modelo europeo de policía basado en el respeto de los derechos del hombre y de las libertades públicas, y de utilización de modelos de fuerza de seguridad, muy a menudo sobredimensionados y con un posicionamiento incierto.

## PAPEL ACTIVO DE LA GENDARMERIA FRANCESA

Presente de forma continuada en todas las esferas, la Gendarmería francesa se adhiere totalmente a la consecución de los objetivos definidos en Feira y en Niza.

### **Contribución actual de la Gendarmería francesa: 660 gendarmes.**

El Ministerio de Defensa ha decidido emplear 600 gendarmes, de los que 200 podrán ser desplegados de forma inmediata.

En su respuesta al cuestionario, en el que se solicitaba su contribución, Francia ha expresado su voluntad de permitir a la gendarmería cubrir el conjunto del espectro de la función policial, tanto en el campo de sustitución de las policías locales como en el de refuerzo de las mismas.

### **Ejes principales: del mantenimiento del orden (MO) a la identificación criminal, pasando por la policía de proximidad.**

La Gendarmería, por vocación natural, tiende a ser uno de los ejes de la capacidad de despliegue rápido. Entre sus numerosas competencias, posee una cultura de mantenimiento del orden muy definida, lo que la convierte en un eje principal, ya que se trata de una de las funciones principales en el restablecimiento de la seguridad pública.

En este campo, además, es la única institución que dispone de un centro de formación específico (Centro Nacional de Entrenamiento de las Fuerzas, CNEFG, en la localidad francesa de Saint-Astier), que podría convertirse en lugar de entrenamiento para el MO, de las otras fuerzas de policía europeas que pretendan integrar el contingente de despliegue rápido de la FPE, fuerzas que, por otro lado, ya realizan diferentes cursos en dicho centro.

La Gendarmería espera, igualmente, ser una fuerza importante en las otras funciones policiales (policía científica, policía de proximidad...).

#### *Iniciativas de la Gendarmería.*

- Creación de un Estado Mayor Operativo de Policía, basándose en el principio de nación marco.

- Correr a cargo con un módulo de planificación y de dirección de operaciones de las intervenciones de gestión de crisis en el seno de la futura Academia de Policía Europea.

## REFLEXIONES GENERALES

¿El Estado gestiona siempre la seguridad? Es un tema capital, aunque no debe estudiarse disociando la noción de Estado y la de seguridad.

El concepto de seguridad remite al Estado, aunque ésta no sea siempre su principal finalidad.

Desde la Cumbre de Colonia, los Quince se han planteado un desafío, que se ha concretado en las de Helsinki, Feira, Niza, Göteborg y pronto en Laeken. El nacimiento de la PESD puede decirse que se debe a la voluntad de la UE de desarrollar una capacidad global y coherente para la prevención y la gestión de los conflictos, utilizando toda la gama de instrumentos que posee, tanto civiles como militares.

En Feira se definen las cuatro principales prioridades: policía, refuerzo del estado de derecho, refuerzo de la administración, protección civil.

El objetivo a alcanzar navega, en el momento presente, entre dos razonamientos indisolubles:

- Un razonamiento de interés, que se manifiesta, por un lado en la ambición de la UE de convertirse en un actor político principal de la escena internacional, y por otro en su voluntad de estabilizar, prioritariamente, los pasos de Europa hacia un proceso de integración.
- Un razonamiento de sinceridad, que pretende incitar a la construcción de sociedades civiles democráticas basadas en el estado de derecho y en el respeto de las libertades individuales y públicas.

Emerge, pues, entre los estados europeos, que se apoyan en las últimas tomas de posición de la ONU, producto del Informe Brahmi, un nuevo concepto de lo que abarca el campo de la seguridad pública.

Si se analiza el concepto de gestión de crisis de la UE, observando, particularmente, el

anexo del Informe de Niza, ¿qué es lo que se deduce? Que las crisis son multinacionales y que reclaman una solución o respuesta multinacional. Cuando la gestión de la crisis es compleja, como en Kosovo, se pueden delimitar tres fases: una fase inicial, de predominio militar para asegurar el control del territorio; una fase de transición, dedicada restablecimiento de la seguridad pública, condición esencial para el regreso a una vida normal, y una fase de reconstrucción-salida de la crisis.

Hay que recordar que más allá de la pacificación, el objetivo final pretendido es la reconstrucción de una sociedad civil democrática. Es necesario ir más allá del concepto de seguridad humana y establecer el principio insalvable de respeto de la persona, garantizando el ejercicio de los derechos fundamentales y poner las bases de una nueva sociedad. Este objetivo debe ser tenido en cuenta desde el principio, y tanto los métodos y los procedimientos utilizados como los instrumentos empleados deben ser elegidos teniéndolo en cuenta.

El proceso de gestión de crisis debe obedecer a una dinámica final de desmilitarización, evolucionando hacia la normalidad. Tras el control general del terreno por parte de los militares, primera fase, la principal preocupación debe ser el restablecimiento de la seguridad pública, eliminando los atentados personales, y de apaciguar los conflictos de cualquier tipo activando la respuesta penal en beneficio de las personas. Para ello es necesario desplegar, lo más rápidamente posible, policías y gendarmes para que sustituyan a las policías locales cuando las estructuras administrativas son débiles. No debe olvidarse el despliegue judicial: los magistrados son necesarios, ya que son ellos los que hacen coherente la actuación de gendarmes y policías.

Es necesario confortar a la población y hacer que se adhiera al proceso implantado, ofreciéndole una nueva perspectiva del poder público, en particular del aparato policial, garantizando la seguridad de los individuos y haciéndoles comprender y adoptar los principios que rigen los problemas en las sociedades democráticas.

Los procedimientos e instrumentos utilizados nunca deben perder de vista el objetivo inicial, es decir, hay que lograr, cuanto antes, la

aplicación del derecho común y la aplicación de los usos policiales en las situaciones de naturaleza militar. Gendarmes y policías deben poder ser diferenciados del dispositivo militar y su despliegue y contacto con la población deben provocar, cuanto antes, el que pasen desapercibidos (que no sean un foco de atención).

El ejercicio de la policía judicial debe depender de los magistrados.

El control de las manifestaciones es una de las funciones principales de una fuerza de policía acostumbrada a la utilización restringida en el plano jurídico de la fuerza en base a los principios de estricta graduación de la respuesta y con una preocupación constante de negociación, siendo una de las razones por la que los Quince deciden la creación de una fuerza de policía para el control de crisis, en unión de la posibilidad de despliegue de magistrados cuando sea necesario.

La gestión de crisis aporta una nueva perspectiva, o, incluso, una nueva filosofía (doctrina) al concepto de seguridad exterior; el individuo se convierte en un objetivo principal, el derecho es una preocupación creciente que se convierte en permanente a todos los niveles y en todas las etapas de la acción emprendida.

La gestión de crisis provoca una nueva redistribución de las misiones y una multiplicación de los actores, fenómeno que tiende a acercar, cada vez más, seguridad interior y seguridad exterior cuando se analizan los procedimientos y los instrumentos utilizados.

De hecho, los mecanismos de la gestión de crisis reducen el papel del militar, aunque su intervención sea, muy a menudo, indispensable, circunstancia que debe ser aceptada por los militares, lo que plantea la problemática de la evolución de las organizaciones e instrumentos militares, tentados a la reconversión en un contexto geoestratégico y social en el que las amenazas han cambiado.

La seguridad exterior se apoya, cada vez más, en los principios tradicionales de la seguridad interior, haciendo reposar las operaciones en la pedagogía del derecho, fundada en dos principios de acción:

- Tener en cuenta al individuo, lo más rápidamente posible, en toda su dimensión de entidad jurídica, garantizándole, especial-

mente, el ejercicio del derecho y el acceso a los jueces.

- Marco jurídico estricto del ejercicio de la fuerza pública, en particular en el campo del mantenimiento del orden y en las restricciones de las libertades individuales, especialmente en el campo de la policía judicial.

El marco jurídico plantea el problema de la responsabilidad de los que aplican la fuerza, ya que el régimen de responsabilidad individual en el ejercicio de las misiones de policía no puede asimilarse dado que se trata de un contexto no nacional al que se aplica en las misiones de combate que contempla el derecho en los conflictos armados, es decir, que no es concebible desarrollar, a priori, un principio de exoneración de la responsabilidad individual y que compete a los magistrados, cuando se cause perjuicio grave a una persona en la utilización de la fuerza, estimar la legalidad de la acción y la responsabilidad penal.

Seguridad interior y seguridad exterior se aproximan, igualmente en su relación cada vez más frecuente, con el derecho, lo que plantea el problema de la judicialización, elemento esencial, y oponerse a ella no tiene sentido; muestra de ello es que numerosos conflictos entre Estados han sido resueltos desde hace varios años por el Tribunal Internacional de La Haya de forma pacífica, poniendo fin a numerosos años de conflicto.

Una parte de los crímenes son, en la actualidad competencia de los tribunales Internacionales y los ciudadanos recurren, cada vez con más frecuencia a las jurisdicciones supranacionales, lo que implica que el Estado ya no es la única fuente del derecho ni la última instancia de su ejercicio.

Sin embargo, la prevención de los conflictos y la gestión de crisis son una reafirmación del papel preponderante del Estado, ya que no son rentables económicamente y implican el empleo de sumas considerables y de una acción de desarrollo global, por lo que es la primacía política la que se impone. Al tratarse de una función del Estado, es necesario abordarla a través del uso de la fuerza, sin el cual el derecho se queda vacío de contenido, en un espectro que evoluciona desde la acción de guerra de alta intensidad, asimilada al com-

bate, hacia las misiones de naturaleza policial.

El papel del Estado se ve reconfortado por las evoluciones actuales, que tienden, incluso mediante el despliegue de fuerzas de policía, a favorecer la posibilidad de autorizar (el empleo) la fuerza. Por un lado, en el concepto de PESD es el Estado el único proveedor de soldados y de policías; por otro lado, el despliegue de medios adecuados para ejercer la coacción sólo puede depender, dada su dimensión diplomática, de la responsabilidad estatal, por razones que se derivan, conjuntamente, de los principios generales de soberanía, de la relación con la población local y de los riesgos que corren los ciudadanos. En este marco hay que incluir, igualmente, la intervención de los magistrados.

Cuando se hable de seguridad exterior, los Estados ejercerán, cada vez más, en el marco de las organizaciones internacionales su potestad reglamentaria. En el caso de Francia se tratará, fundamentalmente, de la UE.

Aunque la UE incluya la gestión de crisis en un marco muy amplio, en el que se incluya a las ONG, debe, sin embargo, conservar una concepción clásica: el empleo de la fuerza depende de la noción de potencia pública y de los instrumentos de naturaleza estatal, excluyéndose, en la actualidad, la opción de privatizar este campo recurriendo a empresas privadas.

Surge una cultura europea realista de seguridad exterior, que no excluye, si ello es necesario, recurrir a la fuerza armada y que se inscribe en una acción global que se basa en una visión fundamentalmente política.

Basada en el respeto del derecho, esta perspectiva apunta a una nueva socialización de las relaciones internacionales.

Orientada especialmente hacia una concepción común de los derechos del hombre, promueve un acercamiento al estudio de la encrucijada seguridad exterior-seguridad interior del estatuto del individuo.

Reposa, en cuanto a la financiación y a los instrumentos necesarios, en la aportación inicial de los Estados.

El Estado, tanto en la seguridad exterior como en la seguridad interior y en un contexto de judicialización global, continúa siendo el principal garante del derecho. Esta es, sin duda, la razón de ser del Estado.

# LA ACADEMIA EUROPEA DE POLICIA (CEPOL)

JUAN JOSE GOMEZ BODERO

General de Brigada de la Guardia Civil

## INTRODUCCION

El movimiento de unión e integración entre los países europeos surge casi inmediatamente después de finalizada la primera Guerra Mundial, con diversos movimientos e iniciativas federalistas (Unión Paneuropea de 1924 o el Memorándum sobre la organización de un régimen de unión federal europea de 1930). Pero es después de la Segunda Guerra Mundial cuando este deseo de integración comienza a hacerse realidad, aunque eso sí, muy disminuido en sus aspiraciones, ya que se olvida del federalismo y se limita a buscar una integración económica.

Los múltiples esfuerzos realizados en todos los ámbitos en torno al ideal de una Europa unida y democrática empiezan a consolidarse el 18 de abril de 1951, cuando seis países (Bélgica, Francia, Alemania, Italia, Luxemburgo, Países Bajos) firman el Tratado de París por el que se crea la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Este primer paso y otros intermedios como el Tratado de la Comunidad Europea de Defensa en 1953 y el tratado de la Unión Europea Occidental en 1954 culminan el 25 de marzo de 1957 con la firma, entre estos mismos seis países, de los "Tratados de Roma", con los que se constituyen la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM).

El objetivo inicial del Tratado de la Comunidad Económica Europea (TCEE) era exclusivamente económico: crear un gran mercado europeo (1). Esto exigía suprimir las fronteras entre los Estados miembros e intercomunicar los mercados nacionales para crear un espacio sin fronteras interiores, en el que circularan libremente las mercancías (Título II) y las per-

sonas, servicios y capitales (Título III). Es importante no olvidar que esta libertad de circulación de las personas sólo hacía referencia al aspecto meramente económico del ser humano, es decir, en cuanto a trabajador (2).

Muy pronto, las exigencias de funcionamiento y de desarrollo del propio mercado y la supresión de las barreras fronterizas dieron lugar a una intensa y más fácil movilidad transfronteriza de la vida social y económica y como consecuencia lógica a una mayor interdependencia de los ordenamientos jurídicos y a la necesidad de armonizar la legislación de los países de la Unión Europea e incluso a adaptarla a la legislación comunitaria (3).

El Tratado de la Unión Europea (TUE) (4) introduce un cambio sustancial y estructural de gran trascendencia que se pone de manifiesto en la filosofía que hay detrás de los llamados tres pilares:

- *Primer Pilar.* La Unión Económica y Monetaria. Es el pilar comunitario en sentido estricto que se ocupa de la nueva Unión Europea (que sustituye a la CEE) y actualiza la política comunitaria, introduciendo nuevos temas: La Unión Económica y Monetaria, la ciudadanía de la Unión Europea, etc.
- *Segundo Pilar.* Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) que, aunque se desarrolla en el Título V del Tratado, se mantiene en el campo de la cooperación intergubernamental
- *Tercer Pilar.* Justicia y Asuntos de Interior (JAI). También se mantiene en el campo de la cooperación intergubernamental, pero por primera vez introduce en su Título VI disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal.

Es decir, por primera vez la Unión Europea se plantea la integración en el campo de la Justicia y los Asuntos de Interior (art. B) (5) y extiende la libre circulación de personas a todos los ciudadanos de la Unión, independientemente de su condición de trabajadores (art. K 1) (6). No obstante, aún no hace ninguna referencia expresa a la formación de los funcionarios policiales, aunque tendría per-

fecta cabida en las acciones a que hace referencia el Tratado en su artículo K 3.2.a (7).

Posteriormente el Tratado de Amsterdam (8) modificó el TUE, ampliando y desarrollando la finalidad que pretende alcanzar la Unión Europea en el ámbito JAI que ahora se expresa como "Mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia..." (art. 2, texto consolidado TUE) y además ya cita como una de las acciones a ejecutar la de la cooperación en el campo de la formación (9). Por otra parte, este Tratado de Amsterdam "comunitarizó" la parte del Tercer Pilar relativa a Asilo e Inmigración e integró el "acervo de Schengen" en el sistema jurídico comunitario, pero el resto del Tercer Pilar lo sigue manteniendo en el terreno de la cooperación intergubernamental

#### PROCESO DE INTEGRACION EUROPEA EN EL AMBITO DE LA SEGURIDAD PUBLICA

La actuación armonizadora y unificadora afectó a todos los campos, incluso a los no económicos o al menos no estrictamente económicos. Pero es en el ámbito de la seguridad y el orden público en donde se produce una mayor lentitud de esos avances integradores porque todos los estados son muy celosos de sus prerrogativas en cuestiones de seguridad y orden público y por tanto muy reacios a ceder soberanía sobre ellas. Pero la creación de un espacio europeo en el que las fronteras son día a día más permeables hace que determinadas formas de delincuencia, generalmente las más graves y peligrosas: drogas, delincuencia organizada, blanqueo de dinero, trata de seres humanos, terrorismo, etc., vean facilitada su actuación criminal y además que su prevención y represión sean más complicadas para cada Estado de forma aislada.

Como consecuencia se va haciendo evidente la necesidad, cada vez más urgente, de colaboración y coordinación entre los Cuerpos Policiales de los Estados miembros de la Unión, porque los ciudadanos de la UE desean gozar plenamente de las ventajas que les proporciona ser ciudadanos europeos, pero al mismo tiempo quieren verse protegidos de las amenazas contra su seguridad personal y colectiva. Por esta razón la cooperación en este ámbito ha ido avanzando de forma impa-

rable, aunque muy lenta, con muchas salvaguardias de las competencias nacionales y generalmente impulsada desde el exterior de la estructura comunitaria.

Aunque desde 1956 ya existe Interpol, los primeros movimientos organizados de cooperación aduanera y policial entre los países que forman parte de la CEE (10) no se inician hasta la década de los años sesenta y se crean y aplican en un marco exclusivamente intergubernamental. Es decir, aunque en muchas ocasiones los acuerdos se llevaban a cabo entre todos los países de la Unión o entre una parte muy importante de ellos, esos acuerdos estaban fuera del ámbito jurídico de la Comunidad Europea. No obstante, en muchos casos contaban con su apoyo estructural o financiero.

Entre las iniciativas de este tipo más destacadas y con más trascendencia para conseguir avances en la creación de un concepto común de Seguridad Europea pueden citarse:

- 1976. Los ministros de Interior y Justicia de los países integrantes de la CEE acuerdan crear el denominado Grupo TREVI, para intercambiar información sobre grupos terroristas, delincuencia organizada, vandalismo en el deporte, etc.
- 1985. Se firman los acuerdos de Schengen por cinco de los países de la CEE (Bélgica, Alemania, Francia, Luxemburgo y Holanda) que pretenden facilitar la libre circulación de las personas suprimiendo los controles de las fronteras interiores. Este acuerdo no entra en vigor hasta diez años después, el 26 de marzo de 1995, y una vez incluidos otros dos países: España y Portugal. Pero en cambio, en 1997 el acervo de Schengen se integra en el llamado Tercer Pilar del Tratado de la Unión Europea (Tratado de Amsterdam) (11).
- 1986. Se crea un grupo "ad hoc" sobre inmigración.
- 1989. Aparece el Comité Europeo de Lucha contra la Droga (CELAD).
- 1991. El Consejo Europeo celebrado en Luxemburgo estudia la creación de una Oficina Europea de Policía (EUROPOL), pero el acuerdo de creación no se firmó hasta julio de 1995 (entró en vigor el 1 de

octubre de 1998 y empezó a aplicarse el 1 de julio de 1999).

- 1993. Se crea la Unidad de Drogas Europea (EDU), cuya experiencia será básica para la creación de EUROPOL.
- 1995. Firma del Convenio sobre el Sistema de Información Aduanera (SIA).
- 2000. Creación de CEPOL.
- 2001. Creación de EUROJUST.

Es evidente que a partir del año 1995, con la entrada en vigor de los acuerdos de Schengen y la firma del acuerdo de creación de EUROPOL, se da un gran paso adelante en el proceso de consolidación de la cooperación policial en Europa, y los avances comienzan a producirse cada vez con mayor velocidad.

#### ANTECEDENTES DE LA ACADEMIA EUROPEA DE POLICIA (CEPOL)

Cuando la desaparición de las fronteras fue haciéndose real, los diversos organismos implicados, muy especialmente aduanas y policías encargadas del control de fronteras, fueron conscientes de la necesidad de compartir experiencias y de aprovechar las sinergias que representaba coordinar sus esfuerzos, e intercambiar y poner en común métodos, técnicas y procedimientos policiales y de investigación.

Inicialmente los contactos e intercambios se produjeron directamente entre las unidades operativas, buscando mejorar la comunicación, el intercambio de información y la coordinación de las acciones policiales en las zonas fronterizas. Posteriormente se comenzó a actuar en el ámbito de la formación con el fin de superar las barreras lingüísticas, intercambiar y compartir experiencias y procedimientos policiales, lograr una actualización permanente y una mejor especialización de los funcionarios policiales, etc. Los primeros intercambios solían consistir en una actividad formativa (cursos, seminarios, conferencias, etc.) organizada por un país, a la que se invitaba a asistir a funcionarios de otros países, bien como conferenciantes, bien como simples concurrentes. Posteriormente las actividades comenzaron al ser organizadas por dos o más países, a constar de varias fases, cada una de las cuales se desarrollaba en un país, al tener

una cierta continuidad o periodicidad, etc. En todo caso se trataba de actividades no regladas, que carecían de una infraestructura que garantizase la continuidad y la estabilidad de la formación, y siempre ajenas la estructura comunitaria.

A partir de finales de los años ochenta se hace evidente la necesidad de contar con una cierta infraestructura permanente que proporcione esas condiciones de continuidad y estabilidad, imprescindibles para poder garantizar un mínimo de calidad en la formación común de los funcionarios policiales de los diferentes países de la Unión. Se producen entonces diversas iniciativas, unas veces públicas y otras privadas, pero siempre con el apoyo moral y frecuentemente financiero de los gobiernos, que se tradujeron en la creación de organizaciones dedicadas a la formación y en algunos casos también a la creación de doctrina, generalmente enfocadas a los funcionarios de alto rango. Entre ellas se pueden destacar:

#### **La MEPA (Middle European Police Academy)**

Esta Academia Centroeuropea de Policía está constituida por Alemania, Austria, Suecia, Polonia, Hungría, la República Checa, Eslovaquia y Eslovenia y pretende cubrir las necesidades de formación, técnicas y operativas para luchar contra la delincuencia transfronteriza y la emigración ilegal, que han experimentado un gran incremento en esta zona de Europa desde la caída del muro de Berlín.

#### **La NBPA (Nordic Baltic Police Academy)**

Es una Academia de Policía del Báltico Norte, de la que forman parte todos los países escandinavos y bálticos y cuyos fines son muy similares a los de la MEPA.

#### **La AEPC (Association of European Police Colleges)**

Esta Asociación de Colegios Europeos de Policía es la más importante porque, pese a su juventud (nace en 1996), ha sido el embrión y el modelo de la Academia Europea de Policía que ha copiado su espíritu, finalidad y organización; hasta el punto que la AEPC es muy

probable que desaparezca en un plazo breve, una vez entre en pleno funcionamiento CEPOL.

La AEPC surge por iniciativa del Police Staff College de Bramshill (Reino Unido), de la Polizei Führungsakademie (Alemania) y del Instituto Holandés de Formación (LSOP), ante la necesidad perentoria de crear algún órgano que centralizase y coordinase todas las iniciativas de formación común y multinacional entre los cuerpos policiales europeos, que se estaban prodigando en la Unión Europea.

El acta de constitución se firmó el 25 de enero de 1996 en la Escuela de la Gendarmería Belga y la finalidad principal era permitir la mejor formación de los cuadros superiores de los Cuerpos de Policía de los Estados miembros de la Unión Europea. A partir de 1997 se adopta también el objetivo de proveer una asistencia técnica y pedagógica a los países candidatos a la integración en la Unión Europea, en especial a los PECOS (Países de Europa Central y Oriental).

Su organización es muy sencilla, está formada por una red de Colegios Superiores de Policía y adopta como principios de funcionamiento la flexibilidad, la simplicidad y una burocracia reducida al mínimo. Consta de un Consejo de Administración, formado por los presidentes de los Colegios Superiores de cada Estado miembro de la UE, de un comité ejecutivo formado por un presidente y dos vicepresidentes y de una secretaría con sede en Holanda, porque desde el primer momento la AEPC contó con el apoyo del Gobierno holandés que le proporcionó locales y apoyo administrativo en la sede del LSOP.

El Cuerpo Nacional de Policía entró a formar parte de la Asociación desde el primer momento y su representante ocupa una de las vicepresidencias. La Guardia Civil se incorporó a la AEPC a partir de octubre de 1998.

La AEPC coordina las acciones de formación bilaterales o multilaterales de los Estados miembros para evitar repeticiones, rentabilizar al máximo los medios y difundir las ofertas formativas de cada Estado. Entre sus objetivos figuran:

- Constituir un punto de contacto único para todos los aspectos relativos a la formación en el seno de las policías europeas.

- Optimizar la cooperación y coordinación de la formación policial entre las diferentes escuelas.
- Recoger y difundir la información y los métodos más eficaces que permitan una mejor utilización de los recursos.
- Auxiliar a los países del Este en materia de formación.

Además la Asociación ha demostrado ser un instrumento muy útil para mantener el contacto y lograr el apoyo de los órganos comunitarios, especialmente en el campo de la financiación de sus actividades. Por ejemplo, esta asociación mantiene contacto con el Grupo de Trabajo de la Unión Europea sobre "Cooperación Policial", al que presenta problemas y propuestas de solución comunes para todos los Cuerpos Policiales de la Unión Europea. Asimismo, gracias a la iniciativa de la AEPC, el Consejo de la Unión Europea aprobó un programa de formación específico para los países PECOS que se tradujo en el documento Enfopol 118 y que ha sido financiado por la Comisión de la UE, a través del programa PHARE, y ejecutado por los diversos estados integrados en la AEPC.

## ESCUELA EUROPEA DE POLICIA (CEPOL)

### INTRODUCCION

A partir de una iniciativa portuguesa presentada en la reunión del primer Consejo Europeo del año 2000, el siguiente Consejo Europeo, celebrado en Tampere el 15 y 16 de octubre de 2000, convino en que debía crearse una Escuela Europea de Policía (CEPOL) para la formación de funcionarios policiales de rango superior. Como consecuencia el Consejo de 22 de diciembre de 2000 tomó la Decisión "sobre la creación de la Escuela Europea de Policía (CEPOL)" que fue publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 30 de diciembre de 2000 y que se aplicó a partir del 1 de enero de 2001 (art. 10, al final).

Dado que de la Decisión se deducía la urgencia de que la Escuela entrase en funcionamiento (la Decisión era aplicable sólo 2 días después de su publicación y el artículo 9 exi-

gía que durante el tercer año siguiente, es decir, en el 2003, se emitiese un informe sobre el funcionamiento y evolución de la red), CEPOL celebró la primera sesión del Consejo de Gobierno los días 24 y 25 de enero, con el propósito de comenzar sus actividades pedagógicas cuanto antes. Para ello se adoptaron, entre otras, las siguientes decisiones:

- Iniciar las actividades de formación en el mismo año 2001, a ser posible durante el tercer trimestre.
- Preparar antes del segundo trimestre del año los dos documentos esenciales para poder comenzar: el reglamento interior y el reglamento financiero.
- Adoptar como lengua exclusiva de trabajo el inglés, para economizar en traducción e interpretación.

La puesta en marcha de CEPOL ha presentado muchos problemas: no asistencia de delegaciones de algún país a las primeras reuniones, lo que impedía tomar decisiones que exigiesen unanimidad; inexistencia de una mínima infraestructura burocrática, que se solucionó utilizando el apoyo de la secretaría de la AEPC; dificultades por parte de la Comisión para la aprobación del reglamento financiero, y ausencia de presupuesto para el año 2001, entre otros. Todo esto ha ralentizado, mucho más de lo deseado, la puesta en marcha de actividades de formación, por lo que al final y casi de un modo simbólico en el año 2001 CEPOL sólo ha realizado un curso sobre gestión no militar de crisis en el mes de noviembre en Alemania.

Como muchos de los organismos de la Unión Europea, la Escuela tiene un Estatuto "sui generis" que en algunos aspectos participa de la estructura comunitaria, pero en otros permanece completamente en el ámbito intergubernamental. Así, ha sido creada por Decisión del Consejo de la Unión Europea, al que debe rendirle cuentas (arts. 3.3 y 9) (12) y que decide los cambios de su estructura (consideración 7) y la sede de la secretaría (art. 4.1). En cambio su financiación es ajena al presupuesto de la Unión porque el presupuesto no lo aprueba el Consejo de la Unión Europea sino "los Gobiernos de los Estados miembros (13)" y el personal de la secretaría

es retribuido directamente por los Estados (art. 5).

Durante este año 2001, y al carecer de presupuesto, todas las actividades han debido ser financiadas por los propios estados; los gastos de viaje por el estado al que pertenecían los miembros de CEPOL y el resto de los gastos por Suecia y Bélgica, que han ejercido la presidencia en este año.

## COMPOSICION

La Escuela Europea de Policía está constituida por una red que agrupa a los centros nacionales de formación de los funcionarios policiales de rango superior de los Estados miembros (art. 1.2).

Lo fundamental es que se trata de una red de centros de formación. Es decir, no se quiere que tenga una estructura física, como lo demuestra las referencias que se hacen en la consideración 2: "...sin excluir la creación ulterior de una institución permanente" y en la consideración 7: "La presente Decisión deberá reexaminarse... a fin de decidir... sobre las modificaciones de su estructura institucional". Como ya se dijo anteriormente, este modelo está copiado de la AEPC y tiene las ventajas de su sencillez, bajo coste y, sobre todo, de no necesitar una decisión política sobre la ubicación física. No obstante, ya hay al menos siete países que han ofrecido instalaciones para la ubicación de la futura Escuela, entre ellos España que ha ofrecido como sede las instalaciones del Cuerpo Nacional de Policía. Es muy posible que hasta el año 2003, en el que hay que reexaminar la Decisión y decidir sobre la posible sede, se presenten nuevas candidaturas

Por lo demás, el concepto de "centro nacional de formación" es muy diferente de unos países a otros; incluso dentro del mismo país, una misma policía puede tener varios centros de formación de funcionarios policiales de rango superior (en España así ocurre con el CNP). Es más, hay algún país que no tiene ningún centro de formación común para todo el Estado.

En cambio el concepto de funcionario policial sí está bien definido y de una manera muy amplia (considerando 1) (14), al admitir como tal a todo funcionario encargado de hacer

cumplir la ley y perseguir la delincuencia. Vuelve a haber discrepancias a la hora de establecer que se considera como "rango superior", pues cada país tiene una definición diferente. Aún lo hace más difícil la necesidad de compaginar la existencia de cuerpos policiales de diferente naturaleza civil o militar e incluso entre las policías de carácter militar, unas consideran el "rango superior" a partir de Oficial y en cambio otras lo inician en Mayor o Comandante.

La solución a todas estas pequeñas discrepancias o puntos conflictivos ha sido muy pragmática: CEPOL no las tiene en cuenta y acepta que cada país considere centro de formación de funcionarios policiales de rango superior, él o los centros que considere conveniente. Incluso no entra a considerar si los miembros designados son exactamente "directores" de un centro de formación en su concepto estricto. Por ejemplo, por España la Guardia Civil ha designado miembro del Consejo de Gobierno al Director de la Academia de Oficiales y en cambio el CNP ha nombrado al Jefe de la División de Formación y Promoción (equivalente a la Jefatura de Enseñanza de la Guardia Civil).

## ESTRUCTURA

La Escuela tiene una organización en red, con una estructura muy sencilla, cuyos principales órganos son:

- El presidente del Consejo de Gobierno.
- El Consejo de Gobierno.
- El director administrativo de la secretaría.
- La secretaría permanente.

El Consejo de Gobierno está integrado por los directores de los centros de formación (art. 2.1). Cuando varios directores procedan de un único Estado miembro forman una delegación, que dispondrá de un voto (art. 2.3). Por lo que respecta a las delegaciones hay mucha variedad: desde la mayoría de países que tiene un solo miembro, a España o Portugal que tienen dos y Francia o Italia que tienen tres. Igualmente el portavoz de la Delegación puede ser el director de un centro de formación común (Italia), o un representante del Ministerio del Interior (Francia). En cuanto a

España el cargo de portavoz lo ejerce el representante del CNP.

Podrán formar parte del Consejo de Gobierno como observadores, sin derecho a voto, representantes de: la Secretaría General del Consejo de la Unión Europea, de la Comisión y de EUROPOL (art. 3).

El Consejo de Gobierno está presidido por el director de un centro nacional de formación del Estado miembro que asuma la Presidencia del Consejo de la Unión Europea (art. 2). Es decir, cuando a una delegación que esté formada por varios miembros le corresponda la presidencia del Consejo de gobierno, será el propio Estado el que decida cuál de esos directores la ejercerá. En el caso de España, a la que corresponde la presidencia de la Unión Europea durante el primer semestre del año 2002, la presidencia del Consejo de Gobierno será ejercida por el representante del CNP.

Debe reunirse al menos una vez en cada presidencia (cada seis meses) y su funcionamiento vendrá determinado por un reglamento interno que aprobará por unanimidad. Este reglamento es muy similar al de otros organismos comunitarios y actualmente está ya remitido al Consejo de la Unión Europea. Como característica específica se puede señalar que, salvo los acuerdos que exijan unanimidad (15), el resto se adoptarán por consenso (art. 9, primer párrafo del proyecto), excepto cuando no se alcance ese consenso que entonces deberán adoptarse por mayoría absoluta.

La secretaría es el único órgano permanente de la escuela. Su misión es asistir a CEPOL en las tareas administrativas que exija su funcionamiento. Estará dirigida por un director administrativo nombrado por el Consejo de Gobierno por un período de tres años (art. 4.2). La composición y estructura será determinada por el Consejo de Gobierno por unanimidad (art. 4.3). Según el proyecto de reglamento financiero, dispondrá de un contable y un interventor, además del personal administrativo necesario.

Aunque no lo dice expresamente, los miembros de la secretaría en ningún caso serán o podrán llegar a ser funcionarios de la Unión Europea. Para evitarlo la Decisión establece que las retribuciones de su personal correrán a cargo de los Estados miembros a los que pertenezcan (art. 5.4.d) (16), a los que poste-

riormente se les reembolsarán con, ahora sí, cargo al presupuesto de CEPOL (art. 5.4.f) (17). Estos miembros de la secretaría podrán ser funcionarios de los estados que los nombre o personal contratado.

Como es lógico, la secretaría si debe disponer de una sede fija, porque si fuese rotativa como la presidencia, daría lugar a muchísimos problemas prácticos. Así lo prevé la Decisión que dice: "El consejo de la Unión Europea decidirá la ubicación de la sede de la Secretaría permanente" (art. 4.1). Además, por razones de economía, el Consejo prefiere que se establezca en instalaciones ya existentes en uno de los centros de formación (18), por lo que las propuestas que ofrezcan locales en sus propios centros de formación, tienen muchas más posibilidades de tener éxito. Ya hay una serie de candidaturas que coinciden casi en su totalidad con las presentadas para ser sede de CEPOL.

## FINANCIACION Y PRESUPUESTO

Por lo que respecta al aspecto financiero, el elemento esencial es que la financiación de la Escuela Europea de Policía no corre a cargo de los presupuestos de la Unión Europea, sino que son los propios Estados miembros, directamente y en proporción a su Producto Nacional Bruto, los que deben hacer frente a los gastos que se incluyan en el presupuesto (art. 5.2) y que, como se detalla en el punto anterior, las retribuciones del personal de la secretaría, único personal retribuido, no están incluidas directamente en el presupuesto, aunque sí como cantidades a reembolsar a los estados.

La escuela puede financiar sus actividades con sus propios medios o bien recurrir a los presupuestos de la Unión Europea para, a través de los programas que gestiona la Comisión, cofinanciar proyectos o programas de formación. Esta financiación puede obtenerse mediante solicitud directa de los Estados, o bien ser la secretaría, por mandato del Consejo de Gobierno, quien presente la solicitud (art. 5.5).

CEPOL debe establecer un reglamento financiero y un presupuesto anual, que no aprueba el Consejo de la Unión Europea, sino "...los Gobiernos de los Estados miembros

reunidos en el seno del Consejo de la Unión Europea". El reglamento financiero se aprobó por el Consejo de Gobierno en la sesión del 21 de marzo de 2001 y se ha remitido a la Comisión para su trámite y aprobación. Esta aprobación se está retrasando mucho, porque la Comisión no quiere reconocer personalidad jurídica a CEPOL (considera que no puede tenerla por ser una "red" y por tanto no puede tener capacidad para contratar y efectuar pagos). Se presenta entonces el problema de cómo ejecutar el presupuesto y se barajan diversas fórmulas, tales como habilitar con esa capacidad al director administrativo o bien otorgársela al presidente del Consejo de Gobierno, aunque en este caso el problema sería la falta de continuidad en el cargo.

Igualmente se ha presentado a la Comisión el presupuesto para el año 2002, en el que se incluye el reembolso de los gastos efectuados durante el año 2001. No obstante, y mientras no se disponga de reglamento financiero, no se puede efectuar ningún gasto y por tanto si se retrasa la aprobación de este, las actividades previstas para el año 2002 pueden verse muy reducidas. Otra dificultad para el inicio de las actividades de CEPOL la representa el que este primer presupuesto pueda sufrir muchas modificaciones, porque se carece de antecedentes sobre cuáles son las cuantías de gastos que están dispuestos a aceptar los estados y si determinadas actividades, como la siempre muy cara colaboración con los PECOS, van a poderse financiar con cargo a los presupuestos de CEPOL.

## MISION

Aparentemente la misión viene definida expresamente en el punto 3 del artículo 1: "La escuela tendrá como misión ejecutar los programas e iniciativas que decida el Consejo de Gobierno", pero es evidente que esta definición se refiere a una parte de la escuela, la parte ejecutiva, y nos deja "in albis" respecto a qué es lo que realmente quiere conseguir el Consejo Europeo mediante la creación de CEPOL.

Para subsanar este problema y conocer las misiones de CEPOL, debemos acudir al Título II "Objetivos y misiones", y aquí nos encontramos de nuevo con otro defecto de redacción,

pues, pese al título, en el articulado no se emplea el término misión y en cambio se habla del objeto de la escuela, de objetivos, de emprender acciones, etc.

Si tenemos en cuenta que esta Decisión se adopta en desarrollo del artículo 30 del TUE, que habla de las acciones en el ámbito de la cooperación policial, así como el objeto que tiene la escuela y los objetivos y acciones que detalla la misma Decisión, podemos concluir que, aunque no venga expresamente recogida, la misión de CEPOL podría establecerse en: contribuir, mediante actividades formativas, a un mejor conocimiento mutuo; a aproximar y armonizar los criterios y procedimientos de actuación y a la asimilación de un mismo espíritu democrático y al servicio del ciudadano de todos los cuerpos policiales europeos, así como los de los países candidatos a la adhesión.

Para ello la Decisión le marca dos finalidades (art. 6. 1):

1. "Contribuir a la formación de los funcionarios policiales de rango superior de los Estados miembros" Es una finalidad muy genérica, pero las características que debe tener esta formación y los campos a los que debe dirigirse se deducen de los objetivos y las acciones.

2. Desarrollar un enfoque europeo de los principales problemas policiales de los Estados miembros. No está claro si se refiere a confeccionar una doctrina sobre este enfoque europeo, o a ayudar con las actividades pedagógicas de CEPOL a que se desarrolle este enfoque en los distintos países

## OBJETIVOS Y ACCIONES A DESARROLLAR

Los artículos 6 y 7 de la Decisión nos marcan una serie de objetivos y acciones a desarrollar por CEPOL, que nos permiten detallar qué es lo que debe conseguir el Centro con su actividad. Como ya hemos dicho anteriormente, la redacción no es muy afortunada, y de hecho no es fácil distinguir claramente entre los objetivos del artículo 6.2 y las acciones para alcanzarlos del artículo 7.

De los cuatro objetivos que establece la Decisión, los dos primeros son muy similares, pues ambos se refieren al conocimiento de los

instrumentos de lucha contra la delincuencia. El primero respecto a los cuerpos policiales europeos y el segundo respecto a los instrumentos internacionales (Interpol, EUROPOL, etc.). Es de destacar el hecho de que el conocimiento de las diferentes organizaciones policiales se limite exclusivamente a los países que pertenecen a EUROPOL. Dado el tema a que se refiere, simple organización, no parece justificar la distinción, tanto más cuando respecto a la cooperación transfronteriza sí incluye todos los países de la Unión. También merece señalarse la importancia dada a la cooperación transfronteriza; seguramente por la dificultad que representa esta situación transitoria, en la que las fronteras han desaparecido para unos temas pero no para otros. (En dos de las acciones se vuelve a hacer referencia a esta cooperación.)

El tercer objetivo exige "dar una formación adecuada en lo que se refiere al respeto de las garantías democráticas, en particular los derechos de defensa". Este objetivo es un poco delicado, porque no puede interpretarse como que CEPOL debe vigilar o comprobar si los Centros de Formación de los países de la Unión dan una correcta formación en ese sentido, porque todos ellos son países democráticos. Por idéntica razón, tampoco parece muy necesario reflejar la necesidad de que las actividades didácticas que desarrolle directamente CEPOL den una formación que incluya el respeto a las garantías democráticas. Tal vez la interpretación más adecuada sea la de que el esfuerzo para conseguir este objetivo debe realizarse fundamentalmente en los casos de cooperación con los países candidatos, porque algunos de estos países han estado sometidos, hasta hace poco tiempo, a regímenes no democráticos.

El último objetivo es favorecer la cooperación entre la escuela y los centros de formación de los diferentes países. Este objetivo realmente parece más bien una acción muy próxima a la g) del artículo 7 (facilitar los intercambios entre policías en el campo de la formación).

En cuanto a las acciones, la Decisión del Consejo enumera diez y las actividades que deben desarrollar podríamos resumirlas en que seis se refieren a impartir formación, dos a colaborar en la formación que se imparte en

los distintos países, otra a apoyar la difusión de métodos, técnicas y procedimientos de investigación que hayan demostrado su eficacia y la última a crear una red electrónica que facilite las tareas de la escuela.

## COOPERACION Y APOYO A LOS PAISES CANDIDATOS A LA ADHESION A LA UNION EUROPEA

Es evidente que el Consejo Europeo le da una gran importancia a la colaboración de CEPOL con los cuerpos policiales de los países candidatos, con el fin de prepararles y facilitarles su integración en Europa. Lo demuestra el hecho de que les da acceso a todas las actividades que pueda desarrollar CEPOL (art. 6.3) y que se refiere a estos países expresamente en cuatro ocasiones (19), lo que es muchísimo teniendo en cuenta que se trata de una Decisión breve que tan sólo consta de siete consideraciones y 10 artículos.

De todas las referencias a este apoyo y colaboración con los países candidatos, son de destacar:

1. La urgencia: "Es conveniente que se establezcan rápidamente relaciones..." (Consideración 4).

2. Que CEPOL debe impartir formación, no solamente a los funcionarios de policía de los países candidatos, sino también a las "...autoridades policiales..." (art. 7 g), es decir, a personas, normalmente políticas, que ocupen cargos directivos en la policía. La Decisión distingue claramente entre funcionarios de rango superior (art. 6.3), policías que desempeñen un papel clave (art. 7 g al final) y autoridades policiales. Tal vez es aquí donde sí tenga clara aplicación el objetivo de "la formación... en el respeto de las garantías democráticas..." del artículo 7.2.c).

### NOTAS

(1) TCEE. Art. 2. "La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común..."

(2) TCEE. Art. 48.1. "La libre circulación de trabajadores dentro de la comunidad quedará asegurada..."

(3) Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de fecha 5 febrero 1963, sobre el caso Van Gend en Loos: Afirma que la Comunidad implica un nuevo ordenamiento jurídico en cuyo beneficio los Estados miembros han consentido restringir sus derechos soberanos.

(4) El Tratado de la Unión Europea (TUE) fue firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 y entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.

(5) TUE. Art. B. "Desarrollar una cooperación estrecha en el ámbito de la justicia y de los asuntos de interior".

(6) TUE. Art. K I. "Para la realización de los fines de la Unión, en particular de la libre circulación de personas...".

(7) TUE. Art. k.3.2.a). "Adoptar acciones comunes y fomentar, en forma y según los procedimientos oportunos, toda forma de cooperación pertinente para la consecución de los objetivos de la Unión".

(8) Tratado de Amsterdam, fue firmado en Amsterdam el 2 de octubre de 1997.

(9) TUE. Art. 30 del texto consolidado. "La acción común en el ámbito de la cooperación policial incluirá... c) la cooperación e iniciativas conjuntas en la formación...".

(10) En 1967 se firma el Convenio de Nápoles, sobre la cooperación y asistencia mutua entre autoridades aduaneras.

(11) El Tratado de Amsterdam se firma en esta ciudad el 2 de octubre de 1997 y entra en vigor el 1 de mayo de 1999.

(12) Art. 3.3. "Las decisiones del Consejo de Gobierno (Programa e informe anual)... se transmitirán al Consejo de la Unión Europea, que tomará nota de las mismas y las hará suyas".

(13) Art. 5.3. "...el reglamento financiero y el presupuesto anual de la escuela, que se someterán a la aprobación de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo de la Unión Europea".

(14) Considerando 1. "...entendiendo por funcionarios policiales los "law enforcement officials" contemplados en el punto 47 de las Conclusiones de la Presidencia.

(15) El reglamento interno (art. 2.2), el reglamento financiero y el presupuesto (art. 5.3), el programa anual, otros programas e iniciativas y el informe anual (art. 3.3) y las decisiones respecto a la secretaría (art. 4.3).

(16) Art. 5.4. "Correrán a cargo del presupuesto de la escuela los siguientes gastos: ...d) el funcionamiento general de la secretaría, a excepción de la retribución de su personal".

(17) Art. 5.4. "f) El reembolso de los gastos efectuados por el Estado miembro o los Estados miembros encargados de retribuir al personal de la secretaría, a prorrata en función de las contribuciones de los Estados miembros".

(18) Art. 4.1. "La secretaría podrá establecerse en una de las escuelas nacionales de policía".

(19) Consideración número 4. "Es conveniente que se establezcan rápidamente relaciones entre CEPOL y los centros nacionales de formación de los países candidatos..." Artículo 6.3. "La escuela ofrecerá asimismo sus servicios a los funcionarios policiales... de los países candidatos..." Artículo 7.g "programar e impartir formación destinada a las autoridades policiales de los Estados candidatos..." Artículo 8. "...establecerá relaciones, en particular, con los centros nacionales de los países candidatos...".

## LA POLICIA DE PROXIMIDAD EN EUROPA

MAXIMILIANO LASEN PAZ

Coronel (R) de la Guardia Civil

LOS analistas, en la explicación del aumento de la delincuencia y sentimiento de inseguridad, introducen aspectos que apuntan al importante cambio social, consecuencia de la explosión de la sociedad industrial hacia la sociedad de la información y la comunicación, en que se han multiplicado exponencialmente las relaciones gracias al acortamiento de las distancias y de los tiempos facilitado por las nuevas tecnologías, pero este desenvolvimiento social vertiginoso ha traído consigo también un incremento brutal de los riesgos asociados a la aceleración de las tecnologías y de los intercambios como pone de relieve Ulrich Beck, fenómenos que afectan a todo el globo, temas de debate sobre la mundialización, pues los ámbitos locales se ven afectados por decisiones tomadas en otras regiones del mundo y viceversa, asuntos locales, como el atentado contra las Torres Gemelas de Nueva York, han conmocionado al mundo. Superada la era postcapitalista, postindustrial, postmoderna, postsocialista de los Bell, Lyotard, Touraine, Inglehart y otros sociólogos, filósofos y economistas... en la que vislumbraban y nos anunciaban ya en los años setenta los tiempos que se avecinaban, hoy vivimos, pues, la existencia "glocal": global y local, simultáneamente.

Las migraciones, bolsas de exclusión, paro, trabajo precario, tráfico ilícito, terrorismo... son inmediatos y se desarrollan también en el primer mundo, los espacios se han clausurado por las masas de viajeros que se desplazan a los países en vías de desarrollo, y por la emigración desde estos países hacia los desarrollados, pero también viajan con fluidez, no sólo los capitales financieros, sino las drogas, las mafias que explotan la prostitución o a los emigrantes, y los sicarios que asesinan a los deu-

dores, o viajan sin moverse del domicilio los pedófilos que se sirven de Internet, por donde circulan instantáneamente también otros tráfi-cos ilícitos... Así, junto a los riesgos tecnológi-cos, alimentarios, sanitarios, ambientales, meteorológicos... de la sociedad del riesgo, se configura un panorama en el que las amena-zas se han multiplicado y, por tanto, las oportu-nidades de demandar a las instituciones poli-ciales las intervenciones que garanticen su tranquilidad y su seguridad. Intervenciones que desbordan las capacidades de la organi-zación policial, anclada en un diseño burocrá-tico que no responde a la agilidad, flexibilidad y rapidez con que se suceden hoy día los acontecimientos. La policía sola no puede evi-tar los delitos, su futuro depende de la pública cooperación.

Las instituciones y cuerpos policiales mejor liderados han respondido antes a los cambios, aprovechando sus experiencia, sus potencia-les de innovación... pero aún así resultan insu-ficientes, además de que una gran parte del colectivo policial tiene poca capacidad de renovación y de movilización por edad y esta-tus, y otras instituciones surgen para suplirla o completar su esfuerzo (voluntariado, patrullas ciudadanas, guardas privados, tecnologías de seguridad...) y todo ello en un momento en que se cuestiona el estado del bienestar para ser sustituido por el estado mínimo, pero cuya función primordial es precisamente la de dar seguridad a bajo coste, lo que trae consigo el "outsourcing" en materia de seguridad, descar-gando sobre los ciudadanos parte del peso, en base a un nuevo pacto en el que asuman res-ponsabilidades, que eran vigentes en la socie-dad rural, de control social. Son los consejos de seguridad, el "neighbouring watch", los equipos mediación de jóvenes franceses, el ciudadano alemán asociado a la policía por horas... y, en definitiva, el desarrollo y puesta a la moda del concepto de policía de proximidad que recoge la vieja idea de R. Peel (1) del ciu-dadano en uniforme de policía, incluye acep-ciones como la de policía de barrio, patrullas a pie, prevención del delito, orientación de la actividad policial a la resolución de problemas, hacia la comunidad, relación comunidad/poli-cía.

Stanfields (2) considera que la actividad poli-cial es una estructura social diferenciada que

tiene, al menos, tres formas que, combinadas, constituyen "el espectro policial", que comienza con el policía vigilante, que surgió en la era agrícola, continúa con el policía público de las clases medias de la sociedad industrial y culmina con el policía privado, por-que la policía pública resulta incapaz de pro-veer los servicios que la sociedad de la infor-mación requiere. Y los programas de "community policing" desarrollados por la poli-cía pública aunque parecen ser una solución original para satisfacer las necesidades de las comunidades de la información actuales, están basados en el policía vigilante que utili-zaban las comunidades tradicionales de gran-jeros para asegurar el orden social. Por lo que, para satisfacer las necesidades de seguridad que reclaman las sociedades actuales de la información, comenzando por las modestas de los pobres (sic), progresando a las considera-bles de las clases medias y culminando con las enormes necesidades de las élites, no pue-den ser satisfechas por una sola clase de acti-vidad policial, se necesita –afirma– "una sutil combinación de formas de policía: vigilante, pública y privada que cubran por completo el espectro policial".

Ferrerira (3) establece tres modelos de "community policing" de los que extraer el tipo y modelo de actividad policial que soportaría una comunidad concreta, una vez definido el papel que se desea que cumpla la policía en la sociedad:

- Policía de prevención del delito y preser-vación de la paz pública, en que la policía debe asegurar la cooperación activa de la comunidad, que dirige y controla las acti-vidades de la policía.
- Policía de comunicación, en que los poli-cías, portadores de un sentido de tradi-ción, son agentes de consenso para que las comunidades sean más cooperativas, e interactúan con sus conciudadanos para que provean a su propia seguridad.
- Actividad policial que hace comunidad, el policía hace ingeniería social, penetra en todos los aspectos de la sociedad y desa-rrolla unas relaciones personales influyen-tes, dando forma a unas obligaciones que ayudan a construir la comunidad.

En la década de los noventa aparece, pues, mucha teoría para una manera renovada de actividad policial, más coherente con la sociedad democrática, que da lugar a una variada gama de dispositivos policiales que tienen varios principios en común, que Jesús de Miguel (4) reduce a cuatro: descentralización organizativa, orientada a la resolución de problemas, la población es quien define las prioridades de la policía, que ayuda a la población a resolver sus problemas y a prevenirlos. Dispositivos que comienzan a ser implantados para dar respuesta a las situaciones de inseguridad, de violencia latente o manifiesta en áreas cada vez más extensas, que ya no se circunscriben a los barrios periféricos de las grandes urbes o a los centros urbanos deteriorados. Dispositivos que tratan de paliar el abandono, la exclusión, la crisis económica, de valores que arrastra consigo el cambio social vertiginoso, del que la globalización es su expresión última, y que se centran sobre la pequeña delincuencia y las incivildades del medio urbano europeo. Dispositivos más desarrollados en el norte europeo con más influencia anglosajona y con una ciudadanía más independiente frente al Estado.

El mundo anglosajón presenta tradicionalmente una mayor resistencia frente al poder institucionalizado, portar armas como signo de independencia entre los americanos, la carencia de documento de identidad, la responsabilidad ciudadana por su propia seguridad y su control de la fuerza policial descentralizada son pautas que conservan como defensa de su derecho a la autonomía personal, algo que nos recuerda a los vecinos comisionados en Santa Hermandad por los Concejos para perseguir los crímenes y delitos de la comarca o la creación de la Milicia Nacional por la Constitución de 1812 entre el vecindario burgués primero, popular después, para conservar el orden público en las localidades, disuelta al deslizarse hacia posiciones políticas democráticas, y sustituida por la fuerza policial profesional centralizada y permanente de la Guardia Civil, una gendarmería expresión del desarrollo del Estado liberal moderno (5).

La evolución de la policía del Reino Unido, no es la evolución de la "community policing", concepto americano de policía comunitario

surgido en los años sesenta, ni es tampoco el de la policía de barrio, pues el policía de condado inglés era un ciudadano en uniforme, del mismo medio social que la población a la que da seguridad. Pero en los años setenta se recibe y difunde el concepto americano: policía suave, proactiva, en contacto, descentralizada, orientada a la resolución global de los problemas, en la lógica del compromiso con su comunidad, que se incorpora para recuperar la buena imagen y legitimidad perdida.

Con una población de 58.744.000 habitantes en 244.046 km<sup>2</sup> y 140.000 efectivos policiales, suponen un policía por casi 2 km<sup>2</sup> y 420 habitantes (6). La policía inglesa, reducida a 43 Cuerpos (había 123 hasta 1964) de condado y la Metropolitana, ha sufrido una transformación en profundidad, en ruptura con el modelo tradicional de Peel, a causa de factores externos como el incremento de la delincuencia, la disminución de la tasa de esclarecimiento, el terrorismo irlandés, los movimientos sociales y el peligro de politización partidista; así como factores internos debidos al incremento de efectivos, la complejidad creciente de las tareas que lleva a la especialización, la consolidación de la jerarquía y la motorización de los servicios con la lógica de la intervención.

Así a principio de los ochenta sólo el 50 por 100 del personal trabajaba fuera de la comisaría, la patrulla constituía 1/3 de la actividad total, que realizada en vehículo limitaba el contacto habitual con la población, traducida en una vigilancia mecánica que prioriza lo operativo y la reacción, medidos por el tiempo de respuesta y el número de detenciones, en detrimento de la acción preventiva. Proliferaron las unidades especializadas (lo mismo ocurrió a la Guardia Civil en este período) con un retorno a la policía criminal, valorizando la lucha contra el delito, "crime fighter".

El informe Scarman (1982) propugna las reformas para restaurar la confianza del público, condicionando la recuperación de la eficacia y la legitimidad a una acción policial proactiva bajo control de la comunidad. Las políticas de seguridad del PACE (The Police and Criminal Evidence Act-1984, revisado en 1991) para la cooperación entre la policía el público se imponen mediante un mecanismo de consulta. Se establece la policía comunitaria, "community policing", sobre tres pilares:

- Uso amplio de la patrulla a pie, con afectación de agentes a un sector determinado.
- Desarrollo de la coparticipación en materia de prevención del delito.
- Organización a nivel local de estructuras y procedimientos para consulta de la población.

Sin embargo Reiner es crítico con el impacto de este mecanismo en la cultura y organización de la policía británica (Reiner-1992, pp. 225-232).

Se pone en marcha el NMP (New Management Public), política liberal sobre los servicios públicos, de recorte de gastos y estigmatización del Estado Providencia, con la pretensión de la mejora de la calidad de los servicios. En 1993, el Libro Blanco (Police Reform) todavía insiste en el control de la gestión de los efectivos, el aligeramiento de estructuras de la organización interna, la introducción de una mayor flexibilidad en los métodos de trabajo y una mayor implicación de las autoridades locales en la prevención de la delincuencia. Para Morgan y Newburn (7) las propuestas del Libro Blanco (Planes de Seguridad a nivel nacional y de las localidades, Fuerza nacional de policía y regulación de la seguridad privada) deben de incluir un proceso de consulta y participación pública para lograr tres cosas: que la opinión pública vuelva a ser considerada un criterio esencial de éxito, que fomentaría un debate público sobre el interés de las propuestas, y ayudaría a forjar la cooperación entre la policía y la comunidad, esencial para toda actividad policial efectiva y esfuerzo de prevención del delito.

En 1985 se establecen cuatro objetivos para los PCCGs (Police Community Consultative Groups, que en 1991 son unos 500 con 10.000 a 15.000 miembros), formados por representantes de la policía, concejo, asociaciones de residentes y minorías étnicas:

- Mejorar la articulación policía/comunidad.
- Mejorar el conocimiento de los "consumidores" por la policía.
- Mejorar la gestión de conflictos.
- Potenciar la prevención de la delincuencia por iniciativas locales.

En 1995 se establece la prevención situacional erigida en política pública, frente a la prevención social en base a la intervención sobre el entorno socioeconómico de los problemas de delincuencia, mediante el análisis y la acción a nivel de la víctima que presupone el desarrollo de relaciones privilegiadas entre la policía y la comunidad.

Desde 1982 la "neighbourhood watch", la vigilancia vecinal, tiene un papel central de la comunidad en la prevención delictiva, sensibilizando a los habitantes en cuestiones de seguridad, favorece el sistema de control social informal mediante la solidaridad, la vigilancia y la proximidad (en 1994 alcanzan 115.000 experiencias que engloban 5 millones de hogares y en 1997 son 143.000 los dispositivos cubriendo 6 millones de hogares). Se desarrollaba en cuatro acciones principales sin ninguna estructura de organización o coordinación:

- Formación de redes de vecinos vigilantes.
- Identificación de los propietarios.
- Realización de encuestas de seguridad.
- Desarrollo de campañas de prevención en las poblaciones locales.

El "policía de proximidad," "community constable", supone presencia más importante sobre el terreno, en pequeños puestos de policía permanentes o móviles en los barrios, todo el día o en determinadas horas. Patrullas a pie. Afectación de agentes a la misma zona geográfica con la misión de mantener buenas relaciones con la población, sin intervenir en la represión. Solucionando pequeños incidentes de vida cotidiana, se integran con la población local. Su eficacia es limitada al ser afectados durante un tiempo excesivo, desarrollando tres estilos de comportamientos correspondientes a tres papeles distintos: agente de relaciones públicas de la policía, educadores de calle hacia los jóvenes y vecinos y "espías" que proporcionan información (8).

Para apoyar el sector comunitario y de voluntariado con investigación y evaluación de la función local policial cuentan con el VCRS (Sección de investigación para la comunidad y el voluntariado), una sección de la dirección de Estadística del Home Office, que provee desde 1994 a través de la LOVAS (Encuesta

de la Actividad Local Voluntaria) de información sobre la actividad de las organizaciones y actividad de los voluntarios locales en Inglaterra. Otro instrumento de evaluación nacido en 1998 es el CCRPs (Cooperación para la Reducción del Delito y el Desorden) que comprende a funcionarios y autoridades de policía, autoridades sanitarias y comités de "probación" cuyo trabajo en un ciclo trienal se traduce en una auditoría local sobre el delito y el desorden, la encuesta local sobre sus contenidos y la formulación, implantación y dirección de una estrategia basada en los problemas evidenciados en la auditoría. Asimismo divulgan la manera práctica de desarrollarla para los que realicen este tipo de trabajo cooperativo a nivel local y efectúan un análisis de los diferentes modos de trabajo cooperativo respecto a los dispositivos de vigilancia vecinal (neighbourhood warden schemes) (9).

Aunque descentralizada, la policía inglesa cuenta pues con apoyos centralizados, además de las herramientas estadísticas (10) como la ACPO (Associatio of Chief Police Officers), organismo de consulta, las circulares con las recomendaciones del Home Office, que selecciona a los Jefes de Policía, Cuerpos nacionales de información, la información de gestión informatizada del rendimiento de los cuerpos policiales está también centralizada y sirve para obtener los criterios para la certificación de eficiencia del gasto y del servicio por la Comisión (Central) de Auditoría y un Plan Nacional anual de objetivos y prioridades del Home Office, además de fuerzas especiales de reacción centralizadas.

Hipoteca la "neighbourhood watch" el individualismo militante, la localización de las habitaciones que impiden una vigilancia eficaz, la elevada tasa de cambio de domicilio, la dificultad de diferenciar entre visitantes y sospechosos delincuentes y el hábitat pendular (tabajo/casa/ocio/compras). La falta de implicación de la población por la policía de proximidad y la diversidad de los problemas presenta dificultades de su aplicación sobre el terreno. La policía de proximidad apunta el carácter cada vez más disciplinado de nuestras sociedades que favorece el control social. Es un artificio utilizado por las policías confrontadas al malestar urbano, que oculta de hecho la naturaleza política y represiva de la

policía histórica, constituyendo un modelo de policía intensiva.

El informe Patten para Irlanda del Norte (proyecto de 7.500 policías para 1.675.000 habitantes en recambio de los 13.000 de entonces), de abril de 1998, recoge y presenta los argumentos de proximidad característicos de la "community policing" anglosajona que precisa una policía que sustituya a la RUC (Republic Ulster Constabulary), de mayoría protestante y beligerante gubernamental en el conflicto, lo que se critica en el preámbulo con que "la identificación de policía y Estado es contraria a la práctica policial en el resto del Reino Unido", lamentado por muchos agentes que se han visto como guardianes de la nacionalidad, convertidos en símbolos de opresión para una parte de la población (punto 1.3).

Recuerda que el objetivo principal de Robert Peel, que permanece aún, es "la prevención del delito más que la detección y el castigo de los ofensores". El concepto recurrente en las discusiones fue el de "police accountability" a la ley y la comunidad (punto 1.12), responsabilidad ante la ley y los ciudadanos, "accountability" que supone "crear una real coparticipación entre la policía y la comunidad, instituciones gubernamentales, ONG, familias, ciudadanos. Coparticipación basada en la apertura y la comprensión, en la cual la policía refleje y responda a las necesidades de la comunidad" (punto 1.16), doctrina de los fundadores de la Metropolitan Police de Londres de 1829. En el capítulo 7, "policing with the community", prefiere esta formulación debido al "uso frecuente e indiscriminado" de la "community policing", que ha devaluado este concepto, y porque expresa mejor a "la policía trabajando con la comunidad, la comunidad también participando en su propia policía, y los dos trabajando juntos, movilizando recursos para resolver los problemas que afectan a la seguridad pública en el largo plazo, en vez la policía, sola, reaccionando a corto plazo a los incidentes cuando sobrevienen", lo que traduce en una serie de recomendaciones prácticas sobre la coparticipación, la policía de vecindad como centro del trabajo policial, patrullas que conozcan y sean conocidos, por su nombre, de los residentes. Orientados hacia la resolución de problemas al estilo del método SARA (Scan-Analyse-Respond-

Assess). Organizando la escucha atenta de los problemas del ciudadano. La atención policial con la comunidad es un trabajo duro, exige ajustes a la organización, en las estructuras, la dirección y un adiestramiento específico. En su criterio no se debe separar la función de "community policing" de las otras funciones policiales, optando por un descentralizado, pero unitario, servicio policial, que tenga una composición de su personal similar a la de la población.

Entre las recomendaciones del informe para asegurar la proximidad, la 35: "los Consejos de Distrito de Coparticipación Policial (DPPB) se tendrán públicos una vez al mes, con procedimientos que permitan a la población plantear cuestiones al Consejo y, a través de la presidencia, a la policía.", la 36: "El servicio de policía dará los pasos necesarios para impulsar su transparencia", 44: "el servicio de policía con la comunidad será el centro la función del servicio policial y el corazón de la función de cada comisaría", 45: "Cada vecindario (o área rural) tendrá un equipo dedicado a policía con responsabilidad individualizada para el servicio en su área", en la 46 dispone que el destino en su área durará de 3 a 5 años, llevará el nombre sobre el uniforme y el de la localidad de la que son responsable, en la 48 que patrullarán a pie siempre que sea posible. 49: "los equipos de policía de vecindad serán autorizados para determinar sus prioridades locales y sus propios objetivos, dentro del conjunto del Plan Nacional de Policía y en consulta con los representantes de la comunidad", 51: Los miembros del DPPB y otros líderes de la comunidad podrán acudir a cursos de adiestramiento policial en técnicas de resolución de problemas".

Irlanda cuenta con la Garda Síochána (Guardianes de la paz) como cuerpo policial desde 1922, que depende del Ministerio de Justicia y dispone de 11.450 efectivos para atender una población de 3,681 millones y una extensión de 70.280 km<sup>2</sup>. Por tanto un policía por 322 habitantes y por 6,1 km<sup>2</sup>.

Su organización policial territorial es en 6 Regiones, que se dividen en Divisiones, éstas en Distritos, éstos en Subdistritos, que pueden tener Puestos de 3 a 100 Guardas, y Subpuestos a cargo de un solo Guarda que dependen administrativamente del Puesto (es

el tipo de Punto de Contacto que la Guardia Civil podría seguir manteniendo en pequeñas localidades o en los lugares donde ha retirado el Puesto), en total cubre el país 703 puestos. Cuenta la Garda con 1.744 empleados civiles a tiempo parcial o completo para tareas administrativas y logísticas (11).

El sistema de policía de proximidad implantado, típico anglosajón, es el de la "vigilancia vecinal" (neighbourhood watch), programa de prevención de la delincuencia que pretende la cooperación activa de la comunidad local mediante la observación y la información de actividades sospechosas. La comunidad acepta, así, una responsabilidad sobre la delincuencia en su habitat. Estableciéndose una corresponsabilidad entre la Garda y la comunidad para prevenir el delito y ayudar a crear un mejor entorno en el que vivir.

La iniciativa para establecer este dispositivo puede proceder de la comunidad o del interés de la propia Garda. Luego se procedería a una reunión de los interesados para examinar las tendencias delictivas y la manera en que los residentes pueden ayudar a la Garda. Y se señalan o eligen los agentes para desarrollar el dispositivo de vigilancia vecinal, cuya implantación sigue los siguientes pasos:

- Se examinan todas las casas y urbanizaciones del área.
- Si el resultado del examen indica que se cuenta con recursos suficientes para establecerlo, se propone a la División, quien decide finalmente el establecimiento o no del sistema de vigilancia vecinal en un área bien delimitada.
- Una vez aprobada la implantación, en una sesión pública se selecciona y designan los coordinadores para varias calles o zonas. El primer papel de los coordinadores es servir de punto de primer contacto para los miembros del dispositivo, recibir y difundir información y reclutar nuevos miembros. A través de ellos se pueden poner en marcha otros proyectos. Los coordinadores sostienen reuniones periódicas con objeto de discutir las iniciativas que ponen en marcha.
- La Garda provee de información a cada residente que se adhiere al "neighbour-

- hood watch" y de un local de la Garda que sirve de base para cada dispositivo.
- Este dispositivo de vigilancia vecinal provee de una estructura a través de la cual la población local puede cooperar con la Garda de una manera real y efectiva para su propio beneficio. Hay unos 2.601 dispositivos implantados que cubren casi 400.000 hogares en el país.

Otro dispositivo de proximidad, una derivación del anterior, es la "Community Alert", programa de seguridad de la comunidad sostenido por el Ministerio del Interior y el Departamento de Salud de la Infancia, organizado por grupos de voluntarios de la asociación "Muintíre" con la Garda. Su objetivo principal es que la población local se haga más cuidadosa respecto de la necesidad de preservar la calidad de vida de los miembros de su comunidad, en particular de los más vulnerables, debiendo avisar y alertar de la presencia de cualquier persona o vehículo sospechosos e informar a la Garda. Consideran que los sistemas de alarma no pueden sustituir al contacto humano y su éxito, a largo plazo, lo ponen en impulsar el interés de la población local en las necesidades de su entorno. Community Alert se preocupa de crear y mantener una atención sobre la comunidad con el propósito de mitigar el miedo y reducir la sensación de aislamiento, cooperando con el vecino y otras instituciones u organizaciones de la comunidad, recomendando que a los que viven en un área de Comunidad en Alerta que tomen contacto con la Garda local o algún miembro de su comité, para lo que ofrecen sus teléfonos de contacto o el 112.

Así pues el concepto de proximidad irlandés es el de la comunidad, responsable también de su seguridad, que busca a la institución policial, que está allí, que no es distante y que colabora, tanto de manera inmediata, como prestando el apoyo de sus unidades especializadas que tienen la base en el Distrito o unidades de superior nivel.

Los países nórdicos siguen la misma pauta anglosajona con respecto al concepto de proximidad policial, y dado el alto grado de difusión cultural en torno al Báltico, Finlandia y Dinamarca cooperan desde 1998 a la formación de las policías Estonia, Letonia y Lituania,

existiendo una cooperación policial y aduanera establecida en 1984, la PTN, reforzada en 1996 y 98 entre los países nórdicos.

En Suecia la policía depende del Ministro de Justicia y el Consejo Nacional de Policía (NPB) es la autoridad administrativa central desde 1-1-1999 del servicio de policía, lo inspecciona y debe desarrollar en detalle los objetivos y orientaciones que el Parlamento y el Gobierno establezcan para el trabajo policial, comunicándose a la organización policial, que cuenta con 21 Distritos de policía, uno por cada Condado, al mando de un jefe de Policía del Condado, subordinado al Consejo del condado que designa el Gobierno. Esta Autoridad de policía puede incluir un Consejo de Policía de Proximidad y otros cuerpos para consulta y cooperación entre la Autoridad y otras autoridades o el público (12).

Según datos de 31-12-1998, cuenta con 16.429 funcionarios policiales, de los cuales 6.209 (37,7 por 100) son funcionarios de Community Police, cuyo modelo está en expansión. Cuenta con otros 5.552 funcionarios no policiales para tareas administrativas y logísticas. Con una superficie de 449.960 km<sup>2</sup> y 8.892 millones de población, resulta una tasa un policía por 27,4 km<sup>2</sup> y por 541 habitantes.

En su trabajo, la policía debe observar y considerar las demandas y peticiones de los que viven o trabajan en el distrito policial. La policía debe de desarrollar y escoger formas de trabajo que contribuyan a una cercana y buena relación con el público. La policía debe de garantizar su disponibilidad y visibilidad. Debe esforzarse en dar a los ciudadanos asesoramiento y soporte, en particular dar información necesaria a quien has sido víctima de un delito. Las autoridades de policía formularán sus objetivos operativos basándose, además de en las prioridades y orientaciones del Gobierno y los desarrollos y definiciones al respecto del Consejo Nacional, en el análisis de la situación de los problemas locales, pudiendo distribuir sus recursos y adaptar sus operaciones de acuerdo con las condiciones locales y los cambios que ocurran. Lo cual supone que la competencia que existe a nivel local puede utilizarse adecuadamente y que la influencia de los ciudadanos queda más fortalecida. La autoridad de policía decide sobre la organización en general, la distribución de la

policía del distrito en áreas policiales o en áreas de policía de proximidad, lugar de los cuarteles y distribución del personal de apoyo.

Entre los deberes especialmente señalados al NPB, el primero de los siete es el de "trabajar por una relación de completa confianza entre la policía y el público". La primera de las dos principales líneas de acción es el desarrollo de la policía de proximidad, bajo las siguientes condiciones:

- El trabajo debe ser desarrollado en la forma de resolución de problemas en estrecha cooperación con los que viven o trabajan en el área.
- En términos de organización, el trabajo se desarrollará dentro de un área geográfica definida del distrito policial, la zona de policía de proximidad ("community police area").
- El policía que trabaje en la zona de policía de proximidad, trabajará hacia objetivos relacionados con el delito y la seguridad. Cada policía tendrá señalada su zona de personal responsabilidad. Tal área será, en principio, geográfica, aunque pueden darse también responsabilidades funcionales.
- El trabajo se enfocará hacia la delincuencia cotidiana dentro de la comunidad del área policial y hacia los problemas de orden público del área, cuando existan. Tanto como sea posible, la delincuencia juvenil será competencia de los agentes de policía de proximidad. Se prestará especial atención a las áreas priorizadas de delitos violentos y de drogas, junto a los delitos de carácter racista.
- Se organizará la participación de la policía de proximidad en servicios de emergencia, de manera que se planifiquen las actividades que efectivamente puedan realizarse.

Según la Constitución (Cap. 2, Sección 1), el objetivo básico de las acciones públicas es el bienestar cultural, financiero y personal del individuo. Y es de particular responsabilidad de los servicios públicos trabajar por el bienestar social y la seguridad, y por un buen entorno en el que vivir. Los servicios públicos también salvaguardarán la vida privada y la

vida familiar de los individuos. Los objetivos para los servicios públicos que se especifican en el Acta Constitucional pueden, más allá de los deberes que conciernen a la policía, ser expresados como el objetivo que la gente desearía, tanto como sea posible, de vivir en nuestra sociedad sin estar expuesto al delito o al miedo al delito. Constituye también una obligación reglamentaria la cooperación con otras autoridades u organizaciones cuyas actividades interesen el trabajo de la policía, en particular las relacionadas con el bienestar social, así como el mantenerlas informadas de los asuntos que puedan interesarles para su intervención.

La policía de Dinamarca, Islas Feroe y Groenlandia constituye un cuerpo único que depende del Ministro de Justicia y ejerce su competencia a través del Director General y de los Jefes de las 54 Circunscripciones Policiales y del Prefecto, en Copenhague, constituyendo una red de puestos abiertos 24 horas al día, los puestos principales. La organización contempla 7 Regiones policiales para planificación, coordinación y prestar apoyos a las circunscripciones subordinadas (13).

A finales de 1998, para los 40.073 km<sup>2</sup> y los 5.282 millones de habitantes, contaba con 13.125 efectivos entre personal jurídico (394), administrativo (2.103), logístico (461) y policial (10.167) lo que supone por cada policía unos 4 km<sup>2</sup> y 520 habitantes. La población tiene a su disposición agentes de policía en distritos de policía rural y en puestos de policía local en las grandes ciudades. Ambos tienen por misión establecer los contactos más directos entre la policía y la población de las colectividades locales. Desde 1971 la policía participa en los trabajos del Consejo encargado de la Prevención Criminal, entre otras formas, formando parte de los comités de contacto para la prevención del delito en todo el país. También participa en los diferentes niveles de enseñanza en las escuelas, informando sobre prevención del delito y seguridad vial.

Finlandia, con una superficie 337.010 km<sup>2</sup> y población 5.165 millones, tiene una tasa de un policía por 643 habitantes y por cada 42 km<sup>2</sup>, correspondientes a sus 8.030 efectivos, contando además con 2.624 personas en servicios. El jefe de la policía de Helsinki expresa en Internet que los finlandeses estiman el tra-

bajo de su policía y confían en sus policías, existiendo una cooperación excelente entre la policía y el público. "Para que la policía tenga éxito en su trabajo, debe contar con el sostén del público, eso supone que el policía sea imparcial, competente y que esté presto a servir", afirma.

El papel de la policía de proximidad, que realiza un trabajo de prevención en la lucha contra la delincuencia, favorece también la cooperación entre el público y la policía en Helsinki, dividida en 37 zonas, cada una bajo la responsabilidad de un policía en constante contacto con sus habitantes. Finlandia es uno de los primeros países en haber adoptado el sistema de policía de proximidad. La actividad de la policía de proximidad ha hecho tomar conciencia a la gente que deben pensar en su seguridad si quieren mejorar el bienestar de su entorno de residencia. Gracias a su cooperación la policía puede concentrar sus actividades allí donde el público había notado problemas. La páginas de "internet" de la policía han jugado también un papel importante para favorecer el contacto con la gente.

Constituye, pues, una de las funciones de la policía finlandesa mantener la seguridad en cooperación con otras autoridades, organizaciones locales y población local. La policía local tiene la responsabilidad de garantizar la seguridad cotidiana. Administrativamente la fuerza de policía local se distribuye entre los 90 distritos locales del Estado, cada uno con su fuerza de policía local de distrito. En el 2000 había disponibles 256 oficinas policiales, además de 121 oficinas de atención al ciudadano y 24 centros de alarma. Ciudades y municipios pueden acordar ordenanzas para promover el orden público y la seguridad a nivel local, que la policía vela por su cumplimiento. En materia de seguridad la policía trabaja en estrecha cooperación con los habitantes y comunidades de las diferentes regiones. La policía comparte principalmente servicios principalmente con la Guarda de Fronteras, Aduanas, autoridades educativas, servicios de incendios y rescate, organizaciones de seguridad vial y autoridades sanitarias y bienestar social.

Los finlandeses prefieren que la policía se centre más sobre el orden público y la seguridad. En las encuestas realizadas en 1995-97, la población expresa su deseo de una mayor

visibilidad de la policía y las patrullas. Según el barómetro de Seguridad policial de 1999, a la gente le gustaría que la policía impulsase más sus servicios de proximidad e introdujese servicios de proximidad electrónicos (14).

La proximidad local de la policía holandesa (15) comienza con la experiencia positiva de Harlem (450 agentes para 150.000 habitantes), considerada hasta entonces la ciudad más peligrosa de Holanda, entre 1983-86 se desarrolla un proyecto basado en equipos de vecindad, 8 equipos de 20 a 30 agentes que pueden llegar a 150, exportada a Amsterdam después de constatar los buenos resultados mediante la evaluación del proyecto de Harlem. La policía de proximidad es una preocupación municipal de los 25 cuerpos policiales regionales, apoyados por la Agencia Nacional holandesa de policía, que emplean en total 40.000 hombres y mujeres para atender los 40.844 km<sup>2</sup> (1 km<sup>2</sup> por policía) y una población de 15.678 millones (392 habitantes por policía), materializada en modalidades muy diversas:

- El patrullaje a pie, ya desde los años sesenta, para restaurar el contacto con los ciudadanos, el mutuo conocimiento y confianza y para la solución de problemas, tiene un carácter preventivo, frente al impulso represivo que recibe de la jerarquía.
- En los años ochenta se practica por equipos de barrio de 20 a 150 agentes.
- A mitad de los años noventa, la policía se liga al territorio, nuevo género de policía de barrio (las 25 regiones están divididas en distritos y cada uno compuesto de unidades básicas u oficinas de atención al ciudadano).

Hasta finales de los años setenta la policía holandesa está organizada en tres niveles: patrullas a pie, patrullas preventivas y patrullas reactivas. Frente a las dificultades crecientes de los años sesenta y setenta, el informe de 1977, "Por una policía en cambio", propone profesionalizar y centralizar la policía, convertida en una burocracia reactiva, deslegitimada e ineficaz en la solución de problemas y cada vez más separada de la población. El modelo se fundamenta en tres niveles de integración:

externa, entre policía y público, integrando a la población para recobrar legitimidad; e interna, de los componentes de la policía para facilitar el acceso del ciudadano, frente a la especialización y centralización extremas que dificultaban la relación con el público y de las misiones, con la PJ en uniforme, como ventanilla única para poder gestionar todo lo que entre en cualquier puesto.

Las consecuencias prácticas de los esfuerzos de descentralización como es la policía de proximidad, es que se paga siempre con un incremento de los efectivos. Además la policía de proximidad requiere nuevas competencias en los agentes, nuevas formas de organizar el trabajo policial, nuevos sistemas de información y de técnicas de gestión, así como adoptar otros criterios de selección y formación, lo cual supone un proceso largo y complejo que influye a toda la organización.

En 1994 se reorganiza el sistema policial para hacer frente, precisamente, a la penuria de efectivos que había llevado al cierre de puestos y a la centralización, enfrentándose a las demandas de la población de atención y proximidad (similar situación a la Guardia Civil en 1990 con el proyecto de suprimir 1000 de los casi 3.000 puestos).

La nueva organización se basa en:

- La territorialización: el policía es responsable de un barrio y la jerarquía lo apoya, se produce, pues, una inversión de la responsabilidad jerárquica.
- La policía proactiva, orientada a la resolución de problemas, multicompetente, para la resolución integrada de los problemas de seguridad.
- Animar a los ciudadanos a resolver sus problemas de seguridad, asistidos por la policía, "community policing".
- Disciplina ciudadana, aplicación de la ley y control más estricto, exigido por el público, con utilización de videovigilancia y estrategias represivas.
- Emergencia de procesos de visibilización de conductas para control del riesgo, evolución social hacia el riesgo y su control, con intercambio de información entre sectores públicos y privados.

La policía de proximidad abre, pues, la oportunidad y la posibilidad de la cooperación entre

la policía y los ciudadanos con conciencia de sus responsabilidades, que deseen participar en la resolución de los problemas sociales y acepten autodisciplinar sus conductas. La acción reposa en última instancia sobre el control social y mantenimiento del orden con una orientación colectiva, debiendo jugar la solidaridad.

Pero surgen también problemas de coordinación entre equipos (problemas que los sobrepasan como la elevada delincuencia en su barrio que les lleva a priorizar la estrategia represiva), entre equipos de sectores distintos, entre equipos y otros sectores de la organización policial (en Amsterdam entre la policía de proximidad de barrio, el equipo de orden público y los equipos territorializados al lado del equipo del barrio).

La policía de proximidad en Francia tiene su lanzamiento en las jornadas gubernamentales de Villepinte de octubre de 1997, donde el equipo de gobierno presenta públicamente su programa de política de seguridad, bajo el lema de "ciudades seguras para ciudadanos libres". L. Jospin enuncia los tres principios que van a regir esta política: a) la seguridad es responsabilidad del Estado (luego de sus policías e instituciones en primer lugar), b) la seguridad debe ser igual para todos (luego se deja de lado el criterio economicista de los servicios), c) la seguridad depende en gran parte de las relaciones de confianza establecidas entre los servicios a cargo de la seguridad y la población (es el principio que orientará la puesta en marcha de la policía de proximidad como nuevo estilo de servicio policial en Francia).

En la investigación con motivo de la implantación de la policía de proximidad, Ocquetau (16) constata la creciente demanda social para adoptar modos de intervención legítimos y eficaces, contrarios a la opacidad, el secretismo y la jerarquización burocrática, al mismo tiempo que la policía pasa por una crisis de legitimidad y no consigue dar respuesta a la demanda ciudadana, aunque tiene mejor imagen que la Justicia en cuanto a eficacia y acceso. La crisis del estado providencia obliga a realizar el servicio policial en un nuevo marco de descentralización y desconcentración con policías locales, servicios privados de seguridad y reglas de "management" de la

actividad pública que prioricen la calidad y el servicio de proximidad, con evaluación sistemática de la acción policial que se traducirán en nuevas técnicas de formación y de adaptación a la demanda de seguridad, que implica una mutación del sistema francés de administración, demasiado estatalista, hacia una coproducción de la seguridad pública a través de los CLS (contratos locales de seguridad), que asocian a las diversas administraciones concernidas a la policía y otros interlocutores privados.

El modelo de proximidad francés se va inclinar más hacia el modelo de "community policing" anglosajón que hacia el policía de barrio, que ya había experimentado con el "ilôtier", como en España en los años ochenta, lo que inicia un esfuerzo de adaptación orgánica de la policía con respecto a los ciudadanos, más que un esfuerzo organizado por los poderes públicos de cooperación de los ciudadanos en sostén de su policía. El modelo va a contar con el apoyo, ya estatuido, de los CCPD (consejos comunales de prevención de la delincuencia), que reparte roles de prevención entre el Estado (actividad sobre el espacio público) y las comunidades locales (actividades sobre la inseguridad subjetiva: el sentimiento de inseguridad y las incivildades). También con los CLS (contratos locales de seguridad), difundidos a partir de 1998 y que nacen también en Villepinte, que obligan a los servicios del Estado (Prefectura y Fiscalía) y de las comunidades locales, en una coparticipación para poner en juego sus respectivos recursos y competencias, tras un diagnóstico de los problemas de seguridad sobre un área bien determinada (territorialización de la acción), comprometiendo los medios y las acciones que se estiman pertinentes, estableciendo su seguimiento y evaluación (coproducción y coparticipación en las tareas de seguridad).

Este modelo de acción, policía de proximidad más CLS, llega en un contexto de fuerte sensibilización local sobre las cuestiones de seguridad, en respuesta a las protestas y alarma frente a la percepción del aumento de la delincuencia y de las violencias urbanas. En los años ochenta los municipios y consejos generales coordinaban la prevención de la delincuencia, mientras el Estado corría con las tareas de dar seguridad y de represión, sis-

tema que se revela caduco en los noventa, convertida en prevención primaria la acción de las autoridades locales, asimilada a animación social, al carecer de autoridad en el sistema de represión. Por otro lado, la implicación de la Policía Nacional en la policía de proximidad y de seguridad en los espacios públicos, tareas que no acaba de valorizar en sus servicios, supone una revolución cultural con las resistencias propias, como el intento frustrados de redespigue de la Gendarmería y la Policía Nacional en el otoño de 1999 o la contestación de la movilidad geográfica, necesitando aprendizajes como el de crear el clima adecuado de confianza por la Policía Nacional para la buena administración de una policía de proximidad. Además el sistema produce una fragmentación de las políticas, debido a la separación de los actores de prevención y tranquilidad pública (CLS), por un lado, y los de seguridad (policía), por otro.

Los tres objetivos que guían la dinámica francesa de policía de proximidad (17), fruto de los diversos trabajos interministeriales sobre barrios difíciles, que sirve de base a esta doctrina, son los de una policía:

- Capaz de anticipar y prevenir el acontecimiento.
- Que conoce y recorre su territorio y que es conocida por sus habitantes.
- Que suministra respuestas adaptadas a las demandas de la seguridad cotidiana de la población.

Y para su consecución el dispositivo policial se sostiene en el desarrollo de cinco principios de acción:

- Implicación fuerte en la vida del barrio.
- Coparticipación activa y constructiva en materia de seguridad.
- Cobertura territorial adaptada y estructurada.
- Relación con el público fundada en la escucha y el diálogo.
- Rendir un servicio de calidad.

Y se apoyan en siete modos de trabajo innovadores, complementarios unos en relación con los otros, que son impulsados de manera sistemática en materia de policía de proximidad:

- Tomar en cuenta regularmente las demandas individuales y colectivas para mejor orientar la acción.
- Buscar soluciones duraderas a los problemas e seguridad.
- Desarrollar un trabajo de equipo, corolario de una red funcional y territorial de servicios.
- Comunicación interna y externa dinámicas para explicar y hacer comprender las acciones desarrolladas.
- Evaluar periódicamente las acciones emprendidas.
- Difusión de un espíritu de servicio público, gracias a una cultura de la responsabilidad y de la voluntad de prestaciones de calidad,

No puede haber una transformación profunda de la organización policial francesa (como de cualquier otra) sin una presión fuerte y duradera ejercida por el entorno exterior, por ejemplo a través de los CLS que establecen una relación estructural con la policía de proximidad. Los obstáculos que deberá salvar la instauración de la policía de proximidad es la reticencia cultural de la actitud de "crime fighter" frente al policía de proximidad y la reticencia a colaborar con los nuevos actores de la seguridad: mediadores y policías municipales (Ley de abril de 1999), por un lado, más las dificultades orgánicas de asegurar efectivos suficientes y presupuesto, de estructuración de los módulos de formación y de creación de nuevos dispositivos. Paradójicamente, pues, el trabajo del policía de proximidad no concuerda con los resultados logrados: satisfacción de la población donde se implanta, evolución positiva del sentimiento de seguridad y de las estadísticas delictivas.

Se comienza a implantar el modelo por la Prefectura de París en mayo de 1999 y desde el 30-3-2000 la policía de proximidad entra en la fase de generalización en tres etapas que concluirán para el conjunto del territorio nacional en el 2002. En cada una de las etapas el dispositivo de proximidad cubre unos 10 millones de habitantes, dando prioridad a los barrios muy sensibles enfrentados a una delincuencia notable y donde se habían adquirido compromisos mediante los CLS para desarrollar una política de concertación dinámica de

seguridad. Para la segunda etapa, los cuatro criterios de selección fueron: la existencia de un CLS previo, la sensibilidad delictiva del departamento, que tuviese una tasa de delincuencia superior a la normal y dar una cierta continuidad territorial a los dispositivos en marcha, actualmente están concernidos 80 departamentos con 180 circunscripciones de seguridad en la segunda fase cubriendo ya en 2001 más de 20 millones, sin contar París.

La implantación del modelo arrastró la reorganización de la policía en torno al concepto dominante de policía de proximidad en un programa de modernización del 2001 al 2003, reorientando los efectivos de las demarcaciones policiales hacia las misiones de proximidad y redespliegue de efectivos adicionales, con reclutamiento 20.000 jóvenes adjuntos de seguridad, que representan el 50 por 100 de los policías de barrio. Asimismo se realiza una política de formación, desde la reorientación de la formación inicial de los funcionarios de todas la categorías, el esfuerzo de la formación de los adjuntos, esfuerzo que se completa con la formación continua para un total de 35.000 funcionarios de la seguridad pública en los 3 años. El lanzamiento del proyecto por el Gobierno se apoya con un congreso en París de 4.000 funcionarios de todas las categorías el 20-3-2000, prolongado con 13 reuniones interregionales presididas por el Director General de la Policía y los Directores Regionales, con participación de más de 5.200 policías para intercambiar experiencias, con objeto de lograr el cambio cultural necesario en la institución para adoptar el nuevo estilo de trabajo. Lo que muestra la fuerte implicación del Gobierno en implantar el modelo y hacer de la seguridad uno de los pilares de su política.

Los proyectos locales de policía de proximidad son concebidos en estrecha relación con los policías y sus representantes (se quiere evitar el rechazo sindical como en otros lugares, donde la implantación del modelo de proximidad presenta resistencias corporativistas por parte de algunas categorías de funcionarios). Los resultados de los 63 primeros proyectos pilotos fueron acogidos muy favorablemente por la población y los electos municipales, con buena aceptación por los policías del nuevo modo de trabajo. El pro-

yecto plantea la cuestión del consumo de recursos, pues la policía de proximidad no economiza tiempo de servicio, ni efectivos ni medios, el redespigie hasta 2001 alcanza a unos 7.000 funcionarios (el 8,33 por 100 de los efectivos de la Policía Nacional). Además los horarios diurnos de actividad presentan problemas del tipo de respuesta durante la noche por las patrullas reactivas de la BAC (brigada antidelinquencia) que tiene modos de intervención opuestos, así como su implantación territorial no es coincidente. Tampoco la diversidad de políticas locales de seguridad han encontrado coherencia: lógicas de aglomeración urbana, CLS, policía de proximidad parece que funcionan en paralelo. Sin embargo en París la tasa de esclarecimiento ha progresado fuertemente.

Los efectivos policiales se distribuyen entre 100.703 de la Gendarmería, con una red de 3607 Puestos (de los cuales 3.533 de la Gendarmería Departamental, que ocupan el 95 por 100 del territorio nacional a 147 km<sup>2</sup> por Puesto territorial) y que representan otros tantos puntos de contacto con la población, 120.000 del Cuerpo Nacional de Policía y cerca de 20.000 policías municipales. La superficie de 547.026 km<sup>2</sup> (1 gendarme por 5,1 km<sup>2</sup> de espacio rural y 5,1 policías por km<sup>2</sup> de suelo urbano) y población de 55,79 millones, que supone unos 225 habitantes por policía.

Monjardet (18) concluye que "si la policía de proximidad debe ser otra cosa que un eslogan para campañas electorales, su implantación será larga, supondrá cambios profundos en el aparato policial del Estado, y engendrará, inevitablemente, también múltiples oposiciones" (...) "pero la reinvencción de una policía urbana creíble, razonablemente eficaz y que disfrute de la confianza pública está a la orden del día en el conjunto del mundo occidental".

La recuperación de la proximidad por la Gendarmería belga, (19) es una de las motivaciones de su desarrollo de la policía de proximidad, que se presenta como una función más de la modernización del sistema policial belga, atacado por los sucesos del "hooliganismo" en Heissell, la incapacidad para hacer frente a la delincuencia organizada, caso de la banda de Brabant, y la demanda creciente de seguridad de la población, alarmada por los motines de Bruselas de 1991, escándalos de pedofilia

(caso Dutroux) y corrupción y el ascenso de la extrema derecha en las legislativas, por lo cual el poder federal pone en marcha un programa en 1992 para el desarrollo de una política global e prevención en base a contratos locales de seguridad (CLS) entre el Estado, las Regiones y los Municipios, que respondan a las necesidades de seguridad, mejorando el contacto con los servicios de policía, poniendo al día la figura del policía de barrio.

El programa de Reforma de la Policía de 1997, que se culminará en el presente año 2001, la organiza en dos niveles el Federal y el local, que integra los 583 cuerpos locales comunales de policía con competencias de policía judicial y administrativa, con la Policía Judicial ubicada a nivel de partido judicial y dependiente de la Fiscalía, y la Gendarmería con 427 puestos, en base al concepto de policía de proximidad declinado en el tiempo, en el espacio y en la relación con los ciudadanos. Mediante la resurrección del policía de barrio, por parte de la policía comunal o local, y la "community policing" como policía de calidad, que la Gendarmería belga, desmilitarizada ya en 1991, necesita desarrollar para recuperar el contacto con la población.

Así la Policía Local, bajo la dirección del burgomaestre (alcalde) y el Jefe de Cuerpo desarrolla un modelo de policía basado en contacto con el público, que presta una vigilancia de base, de ayuda y auxilio a la población para su bienestar, que privilegia la mediación de conflictos y la buena acogida del ciudadano, sirviendo de sostén a otros servicios policiales. Mientras que la Gendarmería busca la apertura al exterior del Arma, intentando recuperar la primera línea en el terreno local, con la orientación hacia la comunidad mediante la cooperación y la coparticipación para la resolución de problemas del ciudadano-cliente, poniendo el acento en la estrategia de proximidad. Estando previstas zonas interpoliciales formadas por la "comunidad policial de base", con reparto de tareas entre la Gendarmería y la policía.

Convergiendo ambos modelos de proximidad hacia la lucha contra la criminalidad, el de policía de barrio porque su carrera se dirige hacia la Policía Judicial y el de proximidad de la Gendarmería porque su horizonte es lograr resultados. Es una policía de proximidad

impulsada desde arriba, como en España, contra la delincuencia pequeña y repetitiva, pero que no llega a reflejarse en la manera de actuar de los Puestos, demasiado lejanos de la Dirección General de la Gendarmería, ni de las policía locales por falta de homogeneidad ente los 583 cuerpos, adaptándose el principio de proximidad a los servicios ya existentes a cambio de recibir más medios, por parte de la Gendarmería, y en beneficio de los cuerpos urbanos.

El político federal traspasa la responsabilidad a la política comunal y ésta, a su vez, al barrio y a los cuerpos de seguridad, mediante un reparto de tareas que presenta tres posiciones claves:

- Policías Comunales/Gendarmería, en que la desmilitarización obliga a la Gendarmería a recuperar el terreno para colmar la falta de enlace con la población, que le priva de información, y la Policía, con falta de homogeneidad entre sus 538 cuerpos y con falta de medios, rivalizan en servicios, política de crecimiento y métodos.
- Zonas rurales/Zonas urbanas, lanzada a nivel federal la política de proximidad, sólo afecta a las ciudades medias e importantes, no al medio rural, que no recibe recursos y se siente defraudado.
- Norte/Sur, flamencos/valones, con respecto a los métodos (más pragmáticos y dotados en el norte) y al discurso (la política de la ciudad y social prima en el sur).

Con una superficie de 30.514 km<sup>2</sup>, una población de 10,152 millones y unos 36.200 efectivos policiales, éstos suponen una cobertura de un policía por 280 habitantes y menos de un policía por km<sup>2</sup>.

El Gran Ducado de Luxemburgo (20) por ley de 31-5-1999 unifica en un solo cuerpo policial la Gendarmería y la Policía, que se realizará en tres fases a partir de 1-1-2000, la fase inicial terminó el 10-3-2000 y la intermedia el 1-10-2001, hallándose pues en su fase final de integración. El objetivo de la reorganización es, precisamente, y en primer lugar: "intensificar el trabajo de proximidad de las unidades de policía por un aumento del número de patrullas y su contacto más estrecho con la población", además de incrementar la rapidez

de intervención de las patrullas y la disponibilidad del servicio las 24 horas cada día y 7 días a la semana en todo el territorio, descentralizando el trabajo de la policía por la creación de servicios especializados más próximos de la población, de manera que puedan tener en cuenta mejor las circunstancias locales en materia de lucha contra la delincuencia.

Con una superficie 2.586 km<sup>2</sup> y una población de 426.000 habitantes y 980 efectivos policiales, ofrece una tasa de un policía por 2,6 km<sup>2</sup> y por 435 habitantes. Está organizada en una Dirección General, con las correspondientes Direcciones Administrativas y los Servicios Centrales especializados, de la que dependen 6 circunscripciones regionales, donde residen los servicios policiales especializados, de las que dependen los 13 centros de Intervención (1 a 3 por circunscripción) para servicios urgentes y disponibles las 24 horas, y las 49 comisarias de proximidad, que aseguran el trabajo de proximidad de lunes a viernes desde las 8 a las 12 y de 14 a 18 horas, en principio.

El movimiento de apertura al público de la policía del Gran Ducado se traduce en la adopción de un nuevo concepto de trabajo que denomina Policía de Proximidad, acompañado de la descentralización organizativa y de un refuerzo de las relaciones con el público, que privilegia las relaciones con la juventud mediante el contacto activo, para cambiar su imagen de las fuerzas del orden y conquistar su confianza para mejor prevenir la delincuencia juvenil y reforzar la protección de los jóvenes. Para lo cual se desarrollan actividades de seguridad vial por instructores especializados en las escuelas de su municipio de destino en colaboración con el personal docente. Asimismo se desarrolla una cooperación con liceos y centros de formación profesional y sus colectivos de alumnos, profesores y asociaciones de padres para desarrollar actividades con el fin de mejorar el mutuo conocimiento (sondeos sobre la percepción del policía y su papel en la sociedad), mejorar la relación policía/juventud (actividades deportivas), ganar su confianza (stages y visitas a comisarias y exhibiciones de material), hacer publicidad de la interesante profesión de policía (información sobre la carrera, reclutamiento, formación), participar en la discusión de asun-

tos de actualidad (mesas redondas) y definir en común acciones de prevención (consumo de drogas, delitos informáticos, seguridad vial) y realizarlas conjuntamente.

Igualmente desarrollan desde 1999 un programa de colaboración con la Tercera Edad, en base a la información policial, escuchar sus demandas y desarrollar actividades sociales, así como recibir a las personas de edad en grupos como actividad de puertas abiertas o iniciarles a la conducción defensiva de ciclomotores. Es evidente la difusión del sistema francés de policía de proximidad a través de los estrechos y frecuentes contactos institucionales y de la proximidad fronteriza, así como con Bélgica.

La prudencia de Alemania con las policías municipales, limitadas debido a sus excesos con la politización nazi, la autonomía en la organización policial de cada "lander", diferentes en políticas y prácticas, y sin política federal de prevención de la criminalidad local, la coparticipación en la seguridad tiene su primera experiencia en las estaciones de ferrocarril en 1997, de donde se extiende a las ciudades y municipios en 1998, con un trabajo en común entre la policía, las administraciones locales, la policía ferroviaria (perdida por la Guardia Civil en la transición y sin visos de recuperación), empresas de transportes públicos, escuelas e instancias sanitarias, en total más de 650 dispositivos cooperantes en Renania-Westfalia. La participación de la población repartida entre los grupos de interés en la definición y elaboración de medidas, no en su ejecución ni como expertos.

En Brandeburgo, el incremento de la criminalidad condujo al Departamento de Interior a fomentar la presencia policial en la calle y a poner en marcha una estrategia de prevención local de la criminalidad, convocando al alcalde y policía en reunión de seguridad para evitar la disminución del voto y fomentar la coparticipación, bajo el criterio de que "la garantía de la seguridad interior tiene que ser un deber social común". En 1992 se registran 82 proyectos de cooperación. La Asamblea de Ciudadanos por la Seguridad nombra a ciudadanos de confianza como colaboradores policiales y actores públicos de la seguridad, que no disponen de ninguna atribución que sobrepase el derecho común, a los que la policía les ofrece una for-

mación jurídica y técnica, un seguro de responsabilidad y de daños a personas, una gratificación de 50 marcos al mes, teléfono móvil para comunicar con la policía y un maletín con cámara de fotos, lámpara y bolígrafos. Su misión es denunciar a la policía los peligros, las sospechas y los delitos de su demarcación. Pero esta institución se enfrenta a la inquietud entre las autoridades locales de dotar una policía que se desengancha de su responsabilidad en materia de seguridad local, aunque mejora la actividad proactiva y supone un intento de definir responsabilidades en materia de seguridad y orden al conjunto de la sociedad civil.

En Baviera la figura del "guarda de seguridad", cooperante de seguridad provisto de competencias policiales, que la policía integra en su trabajo de ronda, vigilancia e información de sospechas. Entran en servicio en 1994, se hacen permanentes en 1997 y en 1999 son 390 personas en 35 ciudades bávaras. Su misión principal es la observación y aviso inmediato a los agentes de policía para ayuda o detención de personas sospechosas. Son testigos cualificados en los procedimientos. Carecen de unidad orgánica particular, están afectados a la comisaría de su domicilio, empleados bajo la dirección de la policía local, que define sus recorridos y horarios de ronda. Constituye una actividad honorífica, con un servicio de 15 a 20 horas por mes y reciben una gratificación de 14 marcos por hora. Se seleccionan en base a su buena reputación, debiendo tener buena aptitud física. Su formación se imparte en 40 sesiones de 45 minutos con un examen oral de 15 minutos. Portan un brazalete verde, tarjeta de identidad, "walki-talki", silbato, linterna, bomba lacrimógena y vendas. La concepción de este servicio es más represiva que proactiva y como reacción contra "la cultura de mirar para otro lado".

Estas experiencias tienen el riesgo de considerar a los núcleos marginados de la sociedad como factor de inseguridad y desorden, expulsados del centro de la ciudad que se valoriza como centro comercial. Con tendencia a dar un tratamiento policial a los problemas sociales (como es el caso de los "okupas", también en España) a nivel local. Así, situaciones consideradas como tolerables se convierten en

problemas de seguridad, y por otra parte, estos guardas de seguridad por sus carencias de profesionalidad aportan menudencias, creando, por otro lado, una demanda de nuevos problemas.

Esta tentativa de difusión de responsabilidades en materia de seguridad y orden al conjunto de la sociedad civil, declarados como un deber del conjunto de la sociedad, constituye parte de la política "contra la cultura de mirar para otra parte" cuando ocurre algún hecho violento o delictivo (21).

La proximidad es una concepción obvia para las policías de los 26 cantones suizos, de las que depende el mantenimiento de la paz pública y el orden, ejercido de manera naturalmente próxima como corresponde a un país de dimensiones pequeñas (41.000 km<sup>2</sup> y 7,344 millones de habitantes) (22).

La función policial está transferida a los cantones y municipios, sin un modelo unificado de organización, reglamentación o estructuras, aunque se aprecian dos modelos principales, el "alemánico" con competencias de policía judicial, de seguridad y circulación, y el "romanche", que se constituye con una gendarmería con competencias de policía judicial. Los órganos de Policía Federal sólo contribuyen a suministrar información y como policía judicial especializada, sin discurso sobre la policía de proximidad en su débil función de coordinación.

Proponiendo como definición de policía de proximidad "la estrategia de naturaleza participativa y esencialmente proactiva, cuyo fin es inducir, mediante una actitud de visibilidad notoria y el mejor conocimiento recíproco de concertación y corresponsabilización con la población, una optimización (en términos de eficacia, imagen y costes) la acción policial sobre un territorio dado", para un suizo la policía de proximidad es una tautología, es lo que ha existido de siempre, el mutuo control y vigilancia entre población y policía.

Para Suiza la policía precisaría de:

- Una presencia más difusa sobre el terreno, con extensión de los horarios de atención al público, más puntos de atención, más patrullas a pie y permanencias o "plantones de plaza".

- Una mayor dimensión humana, aumentando el conocimiento de la población protegida (características sociales, económicas, culturales, grado de satisfacción con el servicio policial, cifra negra de victimización, necesidades...)
- Para ganar más confianza e incrementar la legitimidad, de una nueva imagen más convivial y profesional, mediante la coparticipación dentro de la policía y con la población (colectividades locales y segmentos de población concernidos), a la que se asocia a la toma de decisiones.
- Una mejor gestión de la dimensión temporal para una acción más rápida, eficaz, gracias a la relación de confianza con la población, y preventiva de las infracciones por la presencia disuasiva.
- Más incentivos económicos y presupuestarios para lograr información y estimular iniciativas de acciones preventivas.
- Pero en paralelo se necesita una Justicia de proximidad, una nueva gestión pública que tenga en cuenta al cliente y sus necesidades, y tener en cuenta el desarrollo de la seguridad privada y de las milicias privadas.

En Suiza se distinguen formas de "policía de proximidad", en que el policía va hacia el ciudadano con unas relaciones de calidad, y formas de "policía comunitaria" (neighbourhood watch), de los ciudadanos hacia la policía, de participación directa de una red de ciudadanos responsables, careciendo de cualquier tipo de estas policías en 9 cantones y tres ciudades.

Por su funcionamiento, los diferentes tipos de policías de proximidad que se dan son:

- Proximidad de hecho, sin que ninguna medida haya sido tomada en este sentido, en los pequeños cantones y en Zurich, donde existen medidas al respecto como campañas de información y prevención, coparticipación
- Limitada sólo a algunos aspectos: patrullas, sensibilización de la población sobre robos en domicilios, caso de Neuchâtel.
- Fundada sobre la vigilancia de los habitantes, en Vaud vigilancia mutua, delación, con milicias, en ocasiones armadas,

y en el lago de Zurich concertadas por los municipios para vigilancia de noche.

- Derivada de la reorganización del personal, al sacar policías de los despachos para patrullar y mejorar la gestión de los recursos locales, mediante la extensión de los horarios y el "outsourcing" con servicios privados en Ginebra, Lausana y Zurich.
- Basada en la cooperación esencialmente, en Vaud, equipo de 5 policías como "garantes de la seguridad", aseguran el contacto con los municipios y señalan los problemas detectados y en Berna, con 1.300 efectivos policiales y 100 puestos para los 400 municipios, siguen la metodología de la seguridad concertada (23).
- En Lausana (24) cuentan con un "gestor de seguridad" encargado de favorecer y desarrollar el acercamiento policía/población, identificando las amenazas y previniendo los problemas, ejerciendo la policía de proximidad los 615 gendarmes de los 890 efectivos cantonales.

El obstáculo principal para la adquisición del concepto de proximidad es la inercia de los cuerpos policiales, ya que exige en todos los niveles: autoridades, jerarquías, policías y cooperantes, una toma de conciencia y una voluntad de compromiso para un cambio de hábitos y métodos de trabajo, junto a una verdadera política de personal para neutralizar los frenos de la cultura policial que tienden a anular la policía de proximidad en la práctica profesional y en las misiones de policía. Pues un control social moderno exige la coparticipación de todas las instituciones públicas y privadas con la misma filosofía (justicia, servicios sociales, educación, sanidad...) y de las autoridades de tutela de la policía del ejecutivo y parlamentarias. La idea de la policía de proximidad está presente en Suiza, aunque no sea una realidad muy generalizada, acompañada de un gran desarrollo de la seguridad privada, con grandes empresas que dan puestos de trabajo en este sector. Las reformas necesitan asociar a la población, buscando el justo medio para que no se sienta invadida por la policía y tampoco abandonada, estando sometidas al pulso entre centralización y descentra-

lización, de manera que los municipios están a favor de la policía de proximidad y los cantones, en general, no.

La Europa del Sur va más retrasada en la adopción de dispositivos policiales de proximidad, quizá porque la proximidad se vive de manera cotidiana y no hay que reinventarla. Austria, Italia, Portugal y Grecia carecen todavía de dispositivos de proximidad, pero la difusión de los modelos policiales gracias a las reuniones de los Directores Generales de Policía, la actividad de la CEPOL y la convergencia hacia el espacio policial y de justicia europeo, así como las relaciones a nivel de regiones y ciudades europeas propiciarán la difusión de estos modelos policiales de proximidad en sus diversas acepciones, por lo que tienen de corresponsabilidad de las poblaciones en su seguridad, de solución a los problemas crecientes de inseguridad y de mejora en la calidad de vida y de la relación con la policía, propiciando su control.

En Austria la Gendarmería es un cuerpo civil, organizado según los principios militares, para salvaguardar la seguridad y el orden público en las áreas rurales, con 15.576 efectivos que desarrollan su cometido sobre el 98 por 100 de los 83.850 km<sup>2</sup> del territorio (5,3 km<sup>2</sup> por gendarme) y los 2/3 de los 8.177.000 de población (350 habitantes por gendarme). Depende del Ministerio Federal del Interior a través de la Dirección General de Seguridad Pública donde se incardina la Jefatura Central de la Gendarmería, a la que se subordinan las 8 Jefaturas de Provincia, que contienen las 86 jefaturas de Distrito que dirigen los 837 Puestos de Gendarmería, 31 Destacamentos de paso de Frontera y los 39 Puestos de vigilancia de fronteras. Un gendarme debe auxiliar en todos los problemas relativos a la seguridad pública o privada de las personas, actuando como conciliador, especialmente en los conflictos familiares. Las relaciones entre la población y la Gendarmería se desenvuelven dentro de la cooperación, que la gendarmería desde su fundación en 1849 ha desarrollado de manera propia renovada (25).

Portugal tiene tres cuerpos policiales, la Policía Judicial (2.558 efectivos), que depende del Ministerio de Justicia, la Guardia Nacional Republicana, que es una gendarmería de casi 30.000 efectivos y la Policía de Seguridad

Pública (20.645), que desarrolla algunos dispositivos de proximidad como la "Escuela Segura" en el entorno de los centros docentes. Con una superficie de 92.080 km<sup>2</sup> y población de 10,41 millones y sus 48.140 efectivos policiales dan una cobertura de un policía por 1,9 km<sup>2</sup> y 216 habitantes.

Las ciudades italianas buscan su modelo de policía de proximidad al margen de los cuerpos nacionales, estando en fase de debate público el modelo de policía de proximidad según el patrón francés, habiendo adoptado la Policía de Estado algunos dispositivos o estrategias de proximidad como la del "Policía amigo de los niños" o "las denuncias a domicilio" para personas impedidas, con objeto de difundir una cultura de la seguridad y de la solidaridad social y crear una corriente de confianza entre la gente y las fuerzas del orden, que se inserta en una estrategia más amplia de lucha contra la criminalidad..

La superficie de 301.225 km<sup>2</sup> y población 57,4 millones cuenta con tres fuerzas policiales: los Carabinieri la Guarda de Finanzas y la Policía de Estado que suman 199.000 efectivos, lo que da una tasa de un policía por 1,5 km<sup>2</sup> y 288 habitantes.

Grecia utiliza la página Web para la comunicación policía/ ciudadano, no tiene tradición de sistemas de proximidad. Con una superficie de 131.944 km<sup>2</sup>, una población de 10,626 millones y 39.000 efectivos policiales, da una tasa de un policía por 3,4 km<sup>2</sup> y por 272 habitantes.

Los países candidatos a la entrada en la UE, además de la cooperación de Estonia, Letonia y Lituania con los países de su entorno báltico para la formación de sus policías, en los que el concepto de proximidad es tradicionalmente desarrollado, y reforzado en las últimas reformas, han contado con el programa del proyecto Policía en Transición, financiado por la Fundación Ford y el Instituto Sociedad Abierta, cuyo objetivo era el de adquirir información sobre el modo y circunstancias en que las policías han evolucionado desde el cambio político de 1989-90 en los países del Centro y Este europeo, cuyos resultados publicados constituyen un manual para las fuerzas de policía en los países del Este y Centro europeo, culminando el proyecto con las dieciocho "Recomendaciones de Budapest" para hacer respetados y operativos los derechos huma-

nos por la policía en las democracias constitucionales, aceptadas en el Congreso de febrero de 1999, que reunió a expertos y autoridades de 70 países.

Con respecto al concepto de proximidad, la recomendación 9<sup>a</sup> expresa en los párrafos finales que "organizaciones civiles deberán participar activamente en la definición de las estrategias de la actividad policial local. Organizaciones no gubernamentales deberán tener poder y oportunidades prácticas para realizar su misión como asesores de la actividad de control de la policía, incluyendo visitas a los lugares de detención", y en la 15<sup>a</sup>: "Debe ser impulsada y sostenida por los Gobiernos la investigación de los contextos sociales y de las realidades de la actividad policial. Métodos innovadores de cumplimiento de la ley (como la policía de proximidad o la actividad policial orientada a la resolución de problemas) deberán ser estudiados y adaptados a las particulares circunstancias de los Estados del Este y Centro de Europa", que se completa con la 17<sup>a</sup>: "Deberán de hacerse esfuerzos para que de todos los grupos sociales y minorías haya miembros en los niveles de dirección y ejecución de la actividad policial" (26).

Así, en Polonia, el de más peso de los candidatos, con 38,7 millones de población en 312.683 km<sup>2</sup>, cuyo Servicio Polaco de Policía cuenta con 97.581 efectivos y emplea 18.675 civiles, ocupa el 59 por 100 de los policía en los servicios de prevención, de acuerdo con una de las responsabilidades reglamentarias asignadas por el Parlamento al Servicio: iniciar y preparar medidas con objeto de prevenir los delitos e infracciones en cooperación con las instituciones locales y del Estado y organizaciones del público. Que se corresponde con la nueva estructura dada al Servicio desde el 1 de enero de 1999, que asegura la influencia de los instituciones civiles del Estado y de la administración local en el nombramiento y dimisión de los mandos policiales, así los Jefes del Servicio Provincial son nombrados en consulta con el Gobernador de la Provincia (son 16 y se dividen en 373 distritos) y los comandantes de Puesto son nombrados después de haber obtenido la opinión del Consejo Municipal (hay 2.489 municipios). Aproxima a las comunidades locales la estructura y responsabilidades del Servicio de Policía, esta-

bleciendo distritos de patrulla local. Provee la posibilidad de que los condados y las municipalidades concluyan acuerdos con los jefes provinciales del Servicio, para financiar tareas adicionales por los gobiernos locales en sus áreas de competencia. Con lo que la estructura responde a una filosofía de servicio policial de proximidad (27).

En nuestro país la policía de proximidad tiene sus primeras y últimas experiencias en algunas policías municipales, la de Hospitalet es la pionera, Madrid está implantando su modelo, iniciado con una experiencia piloto en diciembre de 2000 en el distrito Centro, para que los agentes patrullen bajo el concepto de proximidad los 128 barrios madrileños (para lo que necesita aumentar la plantilla en 1.000 agentes hasta los 6.500, ¿relevarán a los policías de proximidad del CNP?), como también se hace ya municipios pequeños: en Valdemoro (30.000 habitantes) se ha asignado un policía a cada uno de los tres sectores principales de la localidad, para que establezca un contacto continuo e inmediato con sus moradores y estar en condiciones de resolver mejor sus problemas de seguridad.

En el ámbito de las Comunidades autónomas de Cataluña y País Vasco, las proximidad se declina mediante el modelo de policía comunitaria. Las estrategias de proximidad para el observador foráneo (28) no representan mucho más que la pretensión de cada nivel territorial de gestionar su proximidad, "una estrategia de ocupación del espacio y de reconquista de una legitimidad fuertemente entablada por la emergencia y consolidación de las policías autonómica y locales" frente a las policías de ámbito nacional.

La Guardia Civil, que en su Directiva de Planeamiento de enero de 2000 señala como uno de los rasgos sociológicos que configuran la seguridad pública en España el de la "consideración de los ciudadanos como protagonistas de los servicios públicos, entre ellos de los de seguridad, pasando de un papel de receptores pasivos a demandantes y evaluadores activos de los servicios", que consolida el concepto de "seguridad ciudadana" y el papel servicial de los funcionarios policiales". Rasgos que se traducen en unas previsiones de futuro para responder a la demanda ciudadana de manera eficaz, eficacia basada en "la

integración en la comunidad", "la proximidad al ciudadano de los servicios policiales", "atención personalizada y correcta al ciudadano", "actitudes activas en la práctica del servicio, mostrando actividad e interés", con "adecuación de los servicios a las demandas de los ciudadanos" y "potenciación y creación de nuevos instrumentos y herramientas de coordinación y colaboración policial en los ámbitos autonómico, provincial y local, así como de los foros de participación efectiva de los ciudadanos sobre los servicios y actividades de seguridad pública", que se traducen en tres objetivos operativos.

Es decir, la filosofía está dada, pero a la vista de los esfuerzos inglés, francés de nuestra Policía Nacional o la misma policía municipal de Madrid, queda todavía un buen trecho por recorrer a la organización del Cuerpo. Mientras, progresan los indicios de una mayor percepción de los ciudadanos de la proximidad por parte de las policías municipales en los lugares donde concurren con la Guardia Civil, que no ha recuperado todavía el grado de accesibilidad perdida con la reducción de Puestos, pero que se podría recuperar con un despliegue razonable de "puntos de contacto", servidos por personal de activo o reserva, en base a unas horas fijas, pero flexibles, de ventanilla única, y resto de jornada de trabajo de iniciativa y planificado de contacto y patrulla de proximidad por la localidad o demarcación asignada.

El Cuerpo Nacional de Policía, liderado por su Director General, emprende en noviembre de 1996 "los preparativos para la puesta en marcha del nuevo sistema de prestar el servicio policial" (29). La motivación para el cambio procede del diagnóstico sobre "la baja motivación de los funcionarios, progresivo alejamiento de la sociedad a la que sirven, excesiva burocratización de los procedimientos, malos resultados contra la pequeña delincuencia, excesiva tendencia a concentrarse en los grandes resultados, exceso de trabajo y pocas satisfacciones profesionales, además de escasez de recursos, humanos y materiales y envejecimiento de la plantilla y obsolescencia de medios tecnológicos e informáticos". Un diagnóstico que podría servir actualmente en buena parte para la Guardia Civil, agravado en los aspectos de personal por el paso del

tiempo sin cambiar los talentos y procedimientos de relación interna y externa.

Se explica que los obstáculos para implantar el proyecto de policía de proximidad en el CNP provienen, por un lado, de la configuración del sistema policial español, que impone sobre un mismo territorio competencias de diversos Cuerpos policiales, con la presencia de la seguridad privada, y por otro, además de las resistencias internas al nuevo enfoque visto como municipalización de la Policía Nacional, la posible reacción de las Policías Locales ante la intrusión en su territorio de proximidad, percibido como invasión de sus competencias. A esto hay que añadir el sentimiento del fracaso del decaído "policía de barrio", inaugurado en 1982, que inició las patrullas a pie coordinadas por el 091 y con misiones de vigilancia y auxilio de proximidad, apoyadas con los vehículos Z, K, "escuadra" y VIC. El Plan de Presencia Policial de 1985 basado en un esquema de proximidad formado por 4 patrullas dobles, 3 a pie y otra motorizada para apoyo y transporte con asignación de 4 zonas de patrullaje, siempre las mismas que deben de recorrer coordinadas por el 091. Se les da formación específica y se les dota del manual y guía del "policía de barrio" que recogen las misiones y procedimientos de actuación. No se les puede utilizar para otros servicios y su permanencia se considera un mérito para la promoción interna.

Cabe preguntarse porqué decae el policía de barrio por segunda vez, cuando en 1994 un nuevo Plan de Presencia Policial se hace necesario. Por lo que no están sin justificación las reticencias a embarcarse en otro Plan de Policía de Proximidad, que se elabora entre noviembre de 1996 y enero de 1997, y se implanta con carácter experimental en 21 ciudades, a cargo de 21 Inspectores seleccionados, que realizan un trabajo de campo previo sobre el área de despliegue de la policía de proximidad, trabajo que servirá de base para el programa del Curso de formación de los Responsables de Policía de Proximidad, el primero del 17/28 de febrero de 1997. Como se ve el ritmo de implantación es rápido. Los Responsables formarán, a su vez, a los policías que integrarán la Unidad de Policía de Proximidad, cuyos efectivos se seleccio-

nan entre los voluntarios que cuentan con un determinado perfil.

Los obstáculos que se detectan tras la evaluación de la primera experiencia empiezan por la propia cultura policial ante la nueva forma de servicio, el temor a atentados al patrullar solo, a pie o con su "scooter" y el rechazo expreso de algún sindicato policial y de parte del colectivo policial, habiendo tenido buena acogida entre el público y recibido con indiferencia entre la mayor parte de los policías y por parte de los partidos políticos (el tema de la seguridad está muy ausente del debate político español, absorbido por la amenaza del nacionalismo radical y el terrorismo de ETA, sección fija de la prensa).

A finales de 1997, las 21 ciudades cuentan patrullando en sus calles con 380 policías de proximidad, que se refuerzan con programas y campañas específicas que desarrollan el concepto de proximidad (policía-escuela, policía-mayor, policía-familia, seguridad y turismo, seguridad en vacaciones...).

En 1998 se extiende el dispositivo a 63 ciudades con un total de 900 policías, se crea un órgano de coordinación en la Comisaría General de Seguridad Ciudadana y el Boletín de Policía de Proximidad.

En 1999, con la puesta en marcha del programa "Policía 2000", la policía de proximidad se integra en los Módulos Integrales de Proximidad, constituyendo la unidad básica de la Comisaría de Policía (recordando está organización a la que encuadraba al anterior "policía de barrio", de la cual se toman muchas referencias, como se ve no se implanta ex novo esta forma de servicio de proximidad). Y el despliegue alcanza a 141 ciudades y 1.800 policías. Se crean los premios de policía de proximidad en modalidad individual y colectiva y el Diploma de Policía Destacado como elementos motivadores.

En el año 2000 queda prácticamente terminado el despliegue, que afecta a 165 ciudades y a 2.250 policías, el 4,5 por 100 de los efectivos del Cuerpo Nacional de Policía, aproximadamente, integrados en la nueva estructura creada por "Policía 2000".

La filosofía de empleo de este servicio, que encuentra sus fundamentos y principios en la Constitución y la LOFCS, se enuncia sintéticamente en "un mayor acercamiento al ciuda-

dano para conseguir una respuesta policial personalizada”, “interacción Policía/comunidad para identificar y resolver los problemas generadores de inseguridad”, “acción descentralizada para adecuar la respuesta policial a la demanda específica de cada sector” e “integración operativa” en una doble corriente, de apoyo al policía de proximidad por la organización policial y de traslado de información y datos de aquél hacia ésta.

El objetivo estratégico de establecer esta policía “integrada y próxima, posibilitadora de una respuesta de calidad, personalizada, eficaz y, a la vez, integral” se desglosa en 7 objetivos operativos y en las acciones pertinentes para lograrlos, que reflejan el alcance y características de esta policía de proximidad, en concordancia con la filosofía enunciada, de los que se pueden considerar específicos de la función de proximidad los objetivos 2, 3 y 6 (integración en el medio social, respuesta personalizada y satisfacción de la demanda en materia de asistencia y protección) y los demás compartidos con el resto de la organización policial. Por lo que para Ferre y Mafre (2000, p. 97) resulta “una policía de proximidad fuertemente judicializada, intensiva y en lucha contra los pequeños delitos, que influyen en el sentimiento de inseguridad, invocado como una evaluación por defecto de la demanda social”.

La estructura que soporta el servicio de policía de proximidad tiene el MIP (Módulo Integral de Proximidad) como unidad básica, desplegada en el menor ámbito espacial y demográfico, el sector, con autonomía y responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad ciudadana. Dirigido por un responsable y su adjunto, está integrado por la policía preventiva de proximidad, la policía de investigación de proximidad y la policía técnica de proximidad (término de proximidad que expresa la nueva orientación del servicio policial, pero que no va más allá de la expresión del ejercicio de su función territorializada en el sector), pues la policía preventiva de proximidad, a su vez, está formada por la policía de proximidad, a pie o en moto, que desarrolla su labor siempre sobre un mismo subsector (es el elemento imprescindible de la policía de proximidad), los vehículos Z que patrullan varios subsectores y un vehículo maxi-Z, de apoyo en el sector. La

estructura y composición de la policía preventiva de proximidad será distinta de un sector a otro, según los factores socio-delincuenciales y territoriales. Cada una de las Unidades que componen el MIP, sin perjuicio de la incardinación orgánica y funcional en su Comisaría, tiene conexión funcional con los respectivos órganos centrales, que asumen el control y supervisión del modelo y la distribución de competencias entre el MIP y las Unidades especializadas en cada área de actuación (seguridad ciudadana, policía judicial, policía científica...).

Las funciones específicas en relación con la policía de proximidad de los diferentes escalones son:

Por el Servicio de Policía de Proximidad de la Comisaría General de Seguridad Ciudadana se impulsa, coordina y controla el proceso de desarrollo del modelo en todo el territorio nacional, recibe y estudia sugerencias para su operatividad, prepara los programas de formación y la mejora de los servicios, diseña las campañas, difunde el Boletín de Proximidad y responde a la colaboración internacional sobre el modelo en otros países.

El comisario zonal, en las grandes capitales, coordina todos los servicios de su demarcación, incluido el de policía de proximidad y el 091 canaliza las demandas de presencia de policía de proximidad.

El equipo directivo de la Unidad (EDU) de la Comisaría impulsa que las demandas recibidas de la policía de proximidad tengan la respuestas efectivas de los otros servicios e insta a éstos para que le transmitan a la policía de proximidad la información operativa que deben recibir, realiza el seguimiento de los asuntos a cargo de la policía de proximidad y canaliza las demandas recibidas del vecindario hacia la policía de proximidad.

El mando del MIP se encarga de la instrucción del personal en los procedimientos operativos y objetivos fijados, analiza y canaliza la información con procedencia o destino al módulo de proximidad, realiza el seguimiento de las notas informativas transmitidas a otras unidades para garantizar la respuesta al ciudadano y coordina las relaciones ciudadanas de su sector.

El policía de proximidad, encuadrado en las

anteriores relaciones orgánicas y formando parte de una de las tres mallas de servicio que presta la policía preventiva de proximidad, sobre el subsector adjudicado de manera permanente, el policía, a pie o en moto, realiza una función esencialmente proactiva (las otras mallas son apoyos, normalmente reactivos, y se superponen al trabajo de iniciativa del policía responsable del subsector, en una lógica de sinergia de la acción policial). Las funciones que se le asignan, y que se realizan de una manera planificada, son las de relación e integración con la población, actuar de policía enlace de la organización policial y actividades policiales y de seguridad inmediatas en el subsector (recepción de denuncias, seguridad en torno a colegios y áreas de comercios, puntos negros delictivos o conflictivos...), además de tareas genéricas policiales y la transmisión de la información pertinente.

La Orden Ministerial de 10-9-2001, por la que se desarrolla la estructura orgánica y funciones de los servicios centrales y periféricos de la Dirección General de la Policía, adapta su estructura al desarrollo del Programa Policía 2000, con el objetivo de adecuar la organización policial a las demandas de una policía más próxima al ciudadano y de especialización, de donde resultan dos modelos operativos diferenciados: el territorial, basado en la proximidad, y el supraterritorial, sustentado en la especialidad. El modelo territorial consagra la organización de la policía de proximidad diseñada en el programa "Policía 2000", basándose en un mayor acercamiento a los ciudadanos, descentralización de los servicios policiales, asimetría organizativa para adaptar su sistema modular a la diversidad de ámbitos territoriales y modernización de los servicios de atención al público, con objeto de "prevenir y, en su caso, combatir la delincuencia que mayor preocupación genera entre los ciudadanos". (Parece que el CNP, con una organización en la que primaban los conceptos funcionales, se vuelca hacia una estrategia de territorialización, característico descubrimiento de todos los dispositivos urbanos de proximidad, y que la Guardia Civil ha fragilizado en beneficio de la especialización.)

La policía de proximidad instituida por el CNP es un dispositivo particular dentro de su estructura, que ocupa menos de un 5% de sus

efectivos, pero que se pretende tenga una gran repercusión cultural en la orientación de los servicios, en la línea con la política que marca el Libro Blanco para la Administración Pública-2000 para las administraciones de realizar un servicio público atento a las demandas de la población y ofreciendo unas prestaciones de alta calidad, pero una policía de proximidad va más allá del diseño de este proyecto, ya que la comunidad no es liderada por la policía, sino que trabajan conjuntamente en pie de igualdad en la gestión de la prevención de la delincuencia y de la seguridad urbanas (30).

## CONCLUSIONES

Aunque en los países de cultura anglosajona y nórdicos la cooperación comunidad/policía está más arraigada, muestra la dualidad de sus sistemas policiales, siendo la policía orientada por las necesidades del Estado (policía judicial, de seguridad...) complementaria de la policía de proximidad, en tanto que en los Estados donde se ha comenzado a introducir esta filosofía del servicio policial, con dispositivos que no llegan al 10 por 100 de los efectivos, la policía de proximidad se presenta como complementaria del sistema existente, en el comienzo del cambio de cultura, para adaptarse en profundidad a la cooperación policía/comunidad.

La implantación de programas y dispositivos policiales de proximidad pasan necesariamente por saber como medir los criterios de éxito, su efectividad, conocer las resistencias culturales y los obstáculos prácticos, pues la policía de proximidad no consiste en más presencia policial, más policías patrullando a pie. La comunidad se inserta en el programa, controla la actividad policial y toma en propia mano sus problemas de seguridad. Hace falta una formación de los agentes, y que además tengan aptitudes para desarrollarla, para que sepan reconstruir el control social en las comunidades que carecen de él. Y también vencer las resistencias culturales internas, inercias de la experiencia adquirida, reorientando la valoración dentro de la actividad policial frente a otros servicios, mediante un esfuerzo motivador adecuado.

Pero ¿es realista señalar objetivos a la policía y esperar que realice los dispositivos necesarios para lograrlos?, pues no dependen sólo de ella, la interacción policía/comunidad es de doble dirección, tanto el policía puede pretender realizar una acción legal o preservadora como la comunidad no aceptarla y persuadirle para que modifique su papel, sus expectativas. Y, en cualquier caso, la capacidad de influir de la acción del policía se basa en su capacidad de coacción como última instancia, y su aproximación a la comunidad siempre podrá ser percibida con un punto de recelo. Tampoco está asegurada la desviación de poder o la corrupción del agente, ni que el proceso policial de proximidad mantenga el correcto equilibrio entre la legalidad, la libertad y la eficiencia para no dañar la democracia y el orden.

¿Es realista este programa de policía de proximidad o simplemente una manera de lograr legitimidad la institución policial sin introducir cambios sustanciales en su comportamiento? Hay que recordar que el éxito de la policía de proximidad depende de factores externos, además del contexto policial, el entorno legal, las características y actitud de la comunidad que da soporte al dispositivo policial o programa. En cualquier caso la policía de proximidad no es el sustituto de toda otra forma de servicio policial, sino una estrategia complementaria, que descentraliza la atención policial hacia los intersticios de la sociedad como señala Foucault en la "Microfísica del poder".

Una policía de proximidad efectiva necesita un entorno democrático en el que desarrollarse, lo que sólo se logra si la comunidad y la policía realizan una cooperación en plano de igualdad, con lealtad mutua. Así la policía será verdaderamente capaz de servir y proteger a esos ciudadanos modelos que se esfuerzan en obedecer las leyes que crea su propia democracia. Una manera nueva de entender la función policial o una técnica de ejercicio de la función, son las dos principales corrientes que inspiran la implantación de la policía de proximidad.

¿Es posible el cambio cultural a esta nueva manera de relación policía-ciudadanía? No hay que olvidar que la policía es una organización para hacer cumplir la ley, lo que se puede realizar, dentro de un contexto democrático, tanto por la persuasión como por la coacción,

en última instancia. El concepto de proximidad representa un avance dentro de la democratización de las relaciones sociales, en que la sociedad civil avanza un paso más en su autoorganización. Pero en todas las organizaciones policiales donde se implanta el concepto de proximidad queda manifiesta su composición dual, de una parte la filosofía y los dispositivos de proximidad, proactivos, de inclusión de la población en la gestión de su propia seguridad, que ayudan a la recomposición del tejido social y, de otra parte, y con un mayor peso en la organización, los dispositivos centralizados de investigación y represión de delitos, de protección de las instituciones y de restablecimiento del orden público.

En el panorama europeo observamos en los países del norte una mayor tradición en la utilización de mecanismos de proximidad, que son reforzados y actualizados, mientras que en los del sur el concepto comienza a penetrar, coincide esta difusión del concepto con el grado de autodisciplina de los ciudadanos, menor en los países del Sur. La proximidad física favorece la policía de proximidad, por eso para las policías en contacto con los pequeños núcleos rurales este concepto de realizar el servicio policial resulta natural, aunque puede confundirse con el control social y en la práctica dependa de otros factores y, por supuesto, no se realice de una manera sistemática. Así los países con administraciones descentralizadas y estructuras poblacionales y territoriales de tipo cantonal tienen una mayor facilidad para la implantación del modelo, pero depende sobre todo del grado de autoorganización y autodisciplina de sus habitantes. La tasa de km<sup>2</sup> por policía aproxima esta lectura de proximidad física. La tasa de policía por número de habitantes (31) debería ser menor donde la ciudadanía suple servicios policiales, como ocurre en EEUU y Canadá respecto a Europa, y así se verifica, también, que es mayor en los países del sur de Europa, coincidiendo con otras variables sociopolíticas y la menor autodisciplina ciudadana.

¿Qué obstáculos para la conversión de una policía de Estado en policía democrática, del ciudadano?, ¿comenzar de cero? La experiencia de los países del Centro y Este europeo demuestran que no necesariamente, como ha ocurrido en nuestro país. El peligro de la políti-

zación de la policía es una amenaza permanente y más real cuanto menor es el ámbito del cuerpo policial, pero también existe para los cuerpos nacionales, por lo que la mayor implicación de las organizaciones ciudadanas en la planificación y el control de la actividad policial puede ser mejor garantía de su servicio efectivo e imparcial, pudiendo constituir la policía de proximidad una experiencia de democratización del servicio público de seguridad como nos demuestra la experiencia del programa de "Police in Transition" para el Centro y Este europeo.

El estudio de Inglehart (32) muestra la pérdida de confianza en las instituciones jerarquizadas en nuestra sociedad occidental de valores postmodernistas y en concreto verifica que entre 1981 y 1990 bajó la confianza en la policía en 16 de los 20 países estudiados, entre los cuales se encuentra el nuestro, exceptuándose sólo Irlanda de nuestro contexto europeo, lo que justifica los esfuerzos y las medidas para relegitimizar y rendir útiles las fuerzas policiales a los ojos de los ciudadanos y del presupuesto que votan sus representantes. Por lo que como sostiene Ferreira (1996) "sólo si la «community policing» beneficia a la policía, a la comunidad, a los ciudadanos y al Gobierno se debería conceder el poder y dinero para implantarla y sostenerla".

#### NOTAS

- (1) Robert Reiner, "The Politics of The police", Harvester Wheatsheaf, 2.ª ed. 1992, pp. 18 y ss.
- (2) Ronald S. Stanfield "Re-visioning community policing" -National Institute of Justice-Washington DC-, 1996, artículo en <http://www.ncjrs.org/policing>.
- (3) Bertus R. Ferreira, "The use and effectiveness of community policing in a democracy", National Institute of Justice-Washington-DC, 1996, artículo en <http://www.ncjrs.org/policing>.
- (4) Jesús de Miguel, artículo "La policía comunitaria del futuro", en "Seguridad pública y policía en el comienzo del siglo XXI", Fundación Policía Española-2000, p. 63.
- (5) Diego López Garrido, "La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista", Barcelona-1982.
- (6) Las cifras de superficie y población aportadas a lo largo del trabajo son las del anuario económico y geopolítico mundial, "El Estado del Mundo-2001", ed. Akal, S. A., 2000.
- (7) Rod Morgan y Tim Newburg, "The future of policing", Clarendon press. Oxford-1997, p. 205.

- (8) François Dieu, "La police de proximité en Angleterre: un bilan mitigé", pp. 123-144.
- (9) Información recogida de internet en <http://www.homeoffice.gov.uk>.
- (10) R. Morgan y T. Newburg-1997, pp. 146-7.
- (11) Recogida la información sobre Irlanda en la página web: <http://www.irf.gov.ie/garda>.
- (12) La información sobre Suecia en <http://www.police.se>.
- (13) La policía danesa presentada en <http://www.politi.dk>.
- (14) Finlandia presenta su modelo policial en <http://www.publican.fi>.
- (15) Kees Van der Vijver, "La police de proximité aux Pays-Bas", Les Cahiers de la Sécurité Intérieure núm. 39, 1.º trimestre, IHESI-2000- pp. 29-52, artículo que sirve de base a la exposición sobre Holanda.
- (16) Frederic Ocqueteau, artículo "La réforme française au miroir des polices de proximité étrangères", Les Cahiers de la Sécurité Intérieure", 1.º trimestre-2000, IHESI, pp. 171-183.
- (17) Información recogida de la página web en <http://www.interieur.gouv.fr/police>.
- (18) Dominique Monjardet, artículo "Reinventer la police urbaine", Les Cahiers de la Sécurité Intérieure núm. 37-IHESI-3, trimestre 1999, pp. 132-3.
- (19) T. Hendrickx, S. Smeets, C. Strebelle, C. Tange, "La police de proximité en Belgique, un bilan des connaissances", Cahiers de la Sécurité Intérieure", 1.º trimestre 2000, IHESI, pp. 7-27, se sigue este artículo en la exposición de la policía de proximidad en Bélgica.
- (20) La información sobre la policía del Gran Ducado se recoge en la página <http://www.etat.lu/police>.
- (21) Kurt H. H. Groll y Herbert Reinke, "¿Difusión de la seguridad en la sociedad civil o «policialización» de la sociedad? La participación de la ciudadanía en la seguridad en Alemania", Les Cahiers de la Sécurité Intérieure núm. 39, 1.º trimestre-2000, IHESI, pp. 57-73. Artículo que se sigue en la exposición sobre Alemania.
- (22) Pierre-Henri Bolle y Julien Hnoepfler, "Polices de proximité en Suisse: cinq modèles pour une définition", Les Cahiers de la Sécurité Intérieure núm. 39, 1.º trimestre-2000, IHESI, pp. 103-121, es el artículo seguido para mostrar la situación de la policía de proximidad en Suiza.
- (23) La información sobre la policía de Berna en <http://www.police.be.ch:80>.
- (24) Los datos sobre la policía de Lausana en <http://www.dse.vd.ch/police>.
- (25) La Gendarmería austriaca se muestra en <http://www.gendarmerie.gv.at>.
- (26) El proyecto de Policía en Transición se halla en <http://www.ihf-hr.org/hungary/police>.
- (27) El Servicio Polaco de Policía se presenta en <http://www.kgp.gov.pl/police>.
- (28) Jérôme Ferret y Philippe Mafre, "L'usage de la notion de police de proximité en Espagne: indice d'une mutation inachevée", Les Cahiers de la Sécurité Intérieure núm. 39, 1.º trimestre 2000, IHESI, p. 98.
- (29) José Manuel Pérez Pérez, Comisario Jefe del Servicio de proximidad y Relaciones Ciudadanas, "La policía de proximidad en España", Revista de Documentación del Ministerio del Interior núm. 12 de enero/marzo de 2001, pp. 39-76, se sigue su exposición sobre la Policía de Proximidad en el CNP.
- (30) Jean-Paul Brodeur, "Prévention et activités policières au Canada et aub Quebec", Les Cahiers de la Sécurité Intérieure núm. 37, IHESI, 3.º trimestre 1999, p. 178.
- (31) Jean-Claude Monet, "Polices et sociétés en Europe", La documentation Française, Paris-1993, p. 122.
- (32) Ronald Inglehart, "Modernización y Postmodernización", El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades, CIS-núm. 161, 1998, la edición en inglés de 1997, traducción de María Casado Rodríguez, pp. 394 y ss.

## LAS TENDENCIAS DE LA DELINCUENCIA EN LA DEMARCACION DE LA GUARDIA CIVIL, 1991-2000

JUAN AVILES FARRE

Director del Centro de Análisis y Prospectiva  
de la Guardia Civil

¿Está aumentando la tasa de delincuencia?  
¿Es nuestra sociedad cada vez más violenta?  
Y si es así, ¿a qué se debe? Son cuestiones  
que preocupan en España como en otros  
países. Este artículo pretende realizar una  
aportación al debate, centrándose en el caso  
de los delitos conocidos por la Guardia Civil  
durante la última década. Un período para el  
que, debido al Plan Estadístico Nacional que  
entró en vigor en 1987, se dispone de datos  
bastante precisos acerca del conjunto de los  
delitos conocidos por las Fuerzas y Cuerpos  
de Seguridad del Estado (Alonso Hernaiz,  
2000).

Nuestro punto de partida serán los datos  
incluidos en la tabla 1. De acuerdo con ellos el  
total de los delitos conocidos se ha mantenido  
en España a un nivel constante, con pequeños  
altibajos cuya interpretación es difícil, porque  
el gradual despliegue de las policías autónoma  
catalana y vasca, acerca de cuya actividad  
sólo disponemos de datos para los últimos  
años, complica la comparación. *En el caso de  
la Guardia Civil la cifra del año 2000 es un 34  
por 100 más alta que la de 1991.*

Tabla 1

**Delitos conocidos por las Fuerzas de Seguridad, 1991-2000**

	CNP	GC	PAV	PAC	TOTAL
1991	793.929	192.218			986.147
1992	754.049	195.315			949.364
1993	735.758	202.854			938.612
1994	692.977	208.719			901.696
1995	683.880	224.384			908.264
1996	698.536	232.244			930.780
1997	693.809	230.589			924.398
1998	683.330	233.984	48.521		965.835
1999	670.251	247.804	43.734	32.757	994.546
2000	624.160	257.618	41.492	37.409	960.679

Elaboración propia, según datos del Programa Estadístico del Ministerio del Interior y de la Generalidad de Cataluña.

**EL MARCO HISTORICO INTERNACIONAL**

Antes de entrar en el análisis de estas cifras, conviene adoptar por un momento una perspectiva más amplia y considerar lo que está ocurriendo en los países de nuestro entorno durante las últimas décadas. En primer lugar, sabemos desde hace tiempo que la tendencia a largo plazo de la delincuencia en las sociedades occidentales ha sido descendente, pero que ese descenso se interrumpió a mediados del siglo XX. Un estudio pionero mostró, hace ya tiempo, que las condenas por robo y violencia en las ciudades de Estocolmo, Sidney y Londres habían descendido considerablemente, en proporción al número de habitantes, desde mediados del siglo XIX hasta la II Guerra Mundial, incrementándose a partir de esa fecha (Gurr, 1976). Y otro estudio, que consideró la tasa de homicidios (el delito mejor definido y que por tanto mejor se presta a comparaciones) durante un período de 400 años en el condado inglés de Kent, mostró tasas elevadas en siglos pasados, con un máximo de 6 homicidios por cien mil habitantes en 1591, un descenso gradual, con altibajos, unos mínimos históricos de 0,3 en 1961 y

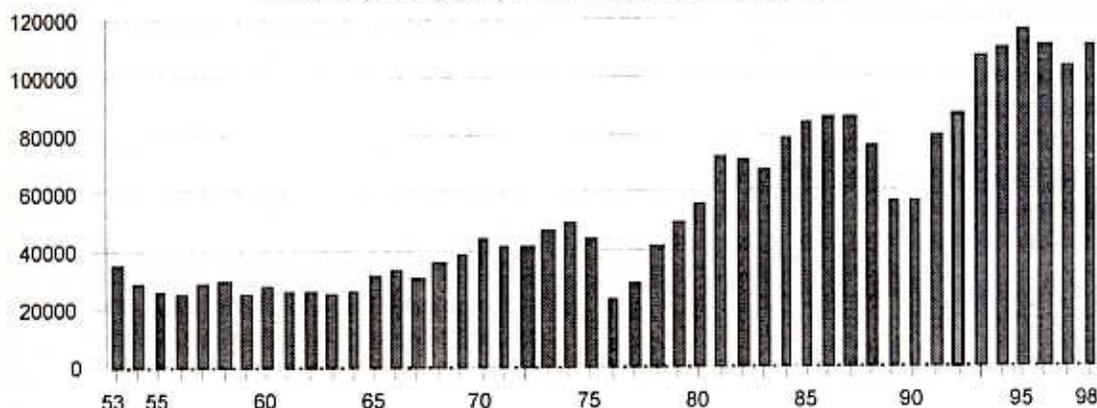
1971 y un aumento posterior que llevó la tasa a 0,7 en 1981 (Cockburn, 1991). En el conjunto de Inglaterra el mínimo histórico de 0,3 se alcanzó en 1931 y 1951, mientras que en 1981 se situaba en 1, lo mismo que un siglo antes. Y resultados similares se obtuvieron en un estudio sobre la delincuencia en tres cantones suizos entre 1853 y 1982: la tendencia fue descendente hasta 1940 y ascendente desde esa fecha (Killias y Riva, 1984).

En España no disponemos de estudios similares, pero los datos acerca de los delitos apreciados por los tribunales, que se reproducen en el gráfico 2, sugieren la posibilidad de un mínimo histórico en los primeros años sesenta. La tasa de delitos apreciados por cien mil habitantes pasó de una media anual de 91 en los años 1956-1965 a una media anual de 218 en 1986-1995.

Es difícil evitar la conclusión de que el largo proceso de pacificación de las costumbres, que el sociólogo Norbert Elias identificó en un estudio de 1936 como un aspecto esencial del avance de la civilización, se ha interrumpido en las últimas décadas. La explicación de este fenómeno constituye un reto para la comprensión de nuestra sociedad y no disponemos aquí de espacio para analizar las interpreta-

Gráfico 2

## Delitos apreciados por los tribunales, 1953-1998



Elaboración propia, según datos del Anuario Estadístico de España.

ciones que se han propuesto, que han llegado, por ejemplo, a sugerir que una crisis de la identidad masculina entre los jóvenes de ciertos sectores sociales ha contribuido a que un número creciente de ellos se oriente hacia conductas violentas y transgresoras (Lagrange, 1998). Nos limitaremos a recordar que en los años ochenta y noventa se ha producido una tendencia creciente de la delincuencia en Suiza, Inglaterra, los Países Bajos y Francia, mientras que en Estados Unidos hubo un aumento en los años setenta, un estancamiento en los ochenta y un retroceso últimamente (Killias, 2001: 108-111).

## UN AMBITO MAS SEGURO

A veces se identifica de manera simplista el ámbito de actuación de la Guardia Civil con el ámbito rural e incluso se concluye que se está produciendo un gran incremento de los delitos cometidos en las áreas rurales. En realidad, de acuerdo con un estudio del coronel Morales Utrabo, sólo un 32 por 100 de los delitos conocidos por la Guardia Civil en el año 2000 tuvieron lugar en áreas propiamente rurales, mientras que un 37 por 100 tuvieron lugar en áreas que con más precisión debemos definir como turísticas, un 27 por 100 en áreas periurbanas y un 3 por 100 en áreas urbanas.

Más adelante aludiremos a la influencia del factor turístico. De momento podemos decir que el ámbito de actuación de la Guardia Civil

se centra en municipios que en términos generales tienen menos de 50.000 habitantes, lo que no implica que puedan ser considerados todos ellos "rurales". Ahora bien, es frecuente que en los países de nuestro entorno las tasas de delincuencia sean menores en los municipios menos poblados. En Francia, por ejemplo, la tasa de delincuencia en los años 1995-1997 se situó entre el 22 y el 44 por mil habitantes en los departamentos de mínima concentración urbana y entre el 69 y el 133 por mil en los de máxima concentración urbana (GERI, 2000: 55).

Algo similar se puede constatar en España. En 1999 la tasa de infracciones penales conocidas por mil habitantes fue de 62 en los municipios de más de 50.000 habitantes y de 30 en los municipios de menos de 50.000 habitantes (Pérez Martín 2000). Datos que se ven confirmados por una encuesta realizada en enero de 2000 (CIS 2380), según la cual el 72 por 100 de quienes habitan en municipios de menos de 50.000 habitantes se sienten satisfechos con el nivel de seguridad de que gozan, mientras que ese porcentaje desciende al 58 por 100 en los municipios de más de 50.000 habitantes. Se puede afirmar pues que, en términos generales, los municipios de la demarcación de la Guardia Civil son más seguros.

Sin embargo, se ha constatado también en Francia que los departamentos en los que más aumentó la tasa de delincuencia entre los años ochenta y noventa no fueron los más

urbanizados, sino los intermedios, es decir, que se está produciendo una cierta nivelación en la distribución territorial de la delincuencia (GERI, 2000: 71). Algo de esto puede estar ocurriendo también en España, lo que explicaría en parte porqué aumentan los delitos conocidos por la Guardia Civil.

## EL INCREMENTO DE LOS DELITOS CONOCIDOS

En la década de los noventa el número de delitos conocidos por la Guardia Civil ha experimentado un incremento notable. Como puede verse en el gráfico 3, el conjunto de los delitos denunciados ha aumentado a lo largo de la década a una tasa media anual cercana al 3 por 100, pero lo más destacado ha sido el incremento de los delitos violentos contra las personas. Tanto los homicidios y asesinatos como las lesiones han aumentado a una tasa media anual del 7 por 100 y en ambos casos el ritmo de incremento ha sido mayor en la segunda mitad de la década.

Este incremento de los delitos conocidos puede atribuirse en parte a un aumento de la tasa de denuncia y en parte a un incremento real de la delincuencia. La existencia de una "cifra negra" de delitos no denunciados es un postulado básico de la criminología, que ha podido comprobarse en repetidas encuestas de victimización realizadas en distintos países. En concreto, según una encuesta (CIS 2284) realizada en abril de 1998 en los municipios españoles de menos de 50.000 habitantes (excluidos los de la Comunidad Autónoma

Vasca) los ciudadanos no declaraban el 35 por 100 de los delitos sufridos. Si la cifra conocida aumenta debido a que se incrementa la tasa de denuncias, como con toda seguridad ocurre en el caso de los malos tratos en el ámbito familiar (cuyo incremento medio anual de 1996 a 2000 fue del 36 por 100), el fenómeno puede considerarse positivo para la seguridad ciudadana, porque responde a un aumento de la confianza de los ciudadanos en la capacidad de las instituciones para hacer frente a la delincuencia. Pero no cabe suponer que ese factor pueda haber influido en otros casos, como por ejemplo los homicidios, respecto a los cuales sólo cabe pensar en un incremento real de los delitos cometidos.

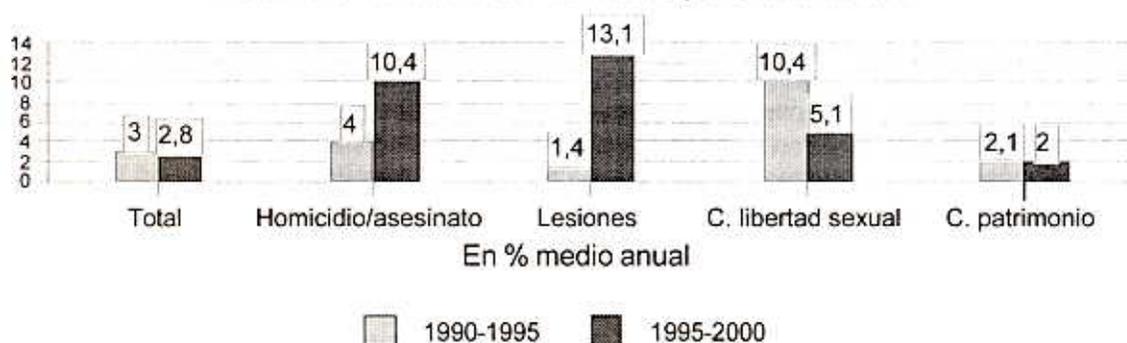
Es necesario pues plantearse qué factores pueden haber contribuido al aumento de la delincuencia en la demarcación de la Guardia Civil, cuestión de una gran complejidad que no podemos abordar en profundidad aquí. Por ello nos limitaremos a dos factores: la incidencia de la delincuencia extranjera y la de la actividad turística.

## INMIGRACION Y DELINCUENCIA

Los estudios realizados demuestran que no hay una relación constante entre inmigración y delincuencia, es decir, que no se puede afirmar que las poblaciones inmigradas tengan siempre una criminalidad ni mayor, ni igual, ni menor que las autóctonas. Todo depende del lugar y del período que se considere. La comisión Wickersman, que estudió minuciosamente el tema en Estados Unidos en los años

Gráfico 3

### Incremento de los delitos conocidos por la Guardia Civil



treinta, 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". Ese mismo resultado se obtuvo en Alemania, Bélgica y Suiza en los años sesenta; pero los estudios más recientes realizados en Europa occidental muestran una relación inversa: en los últimos años los inmigrantes presentan una tasa de delincuencia mayor que la de los autóctonos (Barbagli, 1998: 13-38).

En Alemania, a comienzos de los años noventa, el porcentaje de extranjeros entre los presuntos delincuentes detenidos era del 34 por 100, es decir, cuatro veces mayor que el porcentaje de extranjeros respecto a la población total (Albrecht, 1997: 55). En Bélgica el porcentaje de extranjeros en la población penitenciaria pasó del 21 en 1980 al 37 por 100 en 1991 (Hebberecht, 1997: 158). Y en Suiza, en 1993, eran extranjeros más de la mitad de los condenados por homicidio y por violación (Killias, 1997: 384). Basten estos ejemplos para mostrar la gravedad del problema.

Algunos analistas mantienen que las cifras anteriormente citadas responden a prácticas policiales y judiciales que discriminan a los extranjeros, pero estudios realizados en diversos países restan credibilidad a dicha tesis (Killias, 2001: 153-161). Puede darse en algunos casos cierto grado de discriminación, pero no como para explicar la fuerte sobrerepresentación de los extranjeros en las estadísticas criminales de tantos países. En realidad

Europa se enfrenta a un problema social grave, ya que la elevada tasa de delincuencia de las poblaciones inmigrantes responde a un fracaso de las políticas de integración. Pero no se debe atribuir en bloque el incremento de los delitos cometidos por extranjeros al fenómeno de la inmigración, ya que en parte resulta también del auge de la criminalidad transnacional. No se debe confundir al inmigrante en dificultades que cae en la delincuencia, con el criminal profesional que acude a otro país con un propósito delictivo premeditado.

En el caso de España, ha sido sólo en los últimos años cuando ha cobrado importancia la cifra de extranjeros residentes en nuestro suelo, de forma regular o irregular, y se ha empezado a notar su incidencia en las tasas de delincuencia, que a la altura del año 2000 era ya notable. La tabla 4, que recoge el número de detenciones realizadas por la Guardia Civil por presunta infracción penal o por reclamación judicial (lo que excluye las detenciones por estancia ilegal), muestra que en dicho año los extranjeros representaban el 16 % del total de detenidos, porcentaje que se situaba en torno al 20 por 100 en el caso de los delitos contra las personas, contra la libertad sexual y contra el patrimonio, y alcanzaba el 25 por 100 en el caso del tráfico de drogas.

En todos estos tipos de delitos, la tendencia durante la segunda mitad de los años noventa ha sido que se incremente el porcentaje de los extranjeros detenidos respecto al total (gráfico 5). Las detenciones de extranjeros por infracciones penales efectuadas por la

Tabla 4

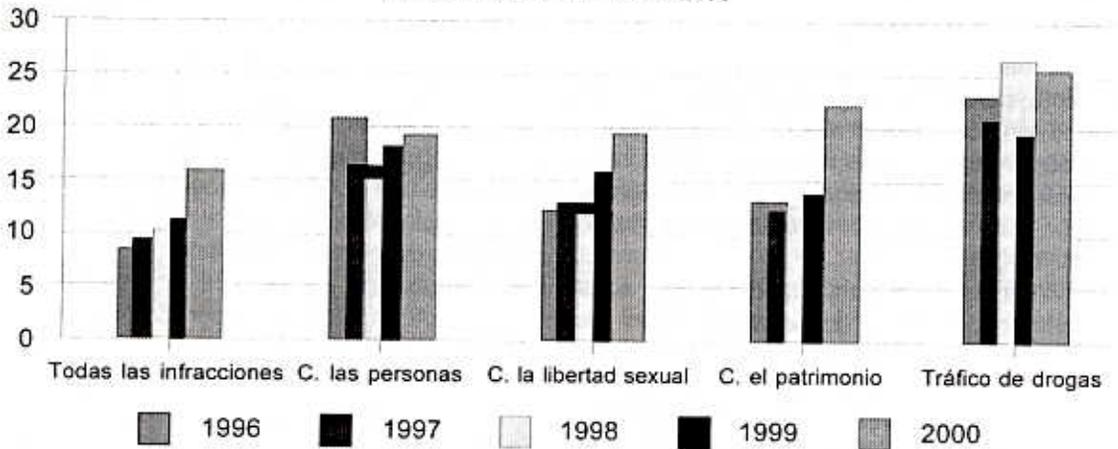
#### Detenidos por la Guardia Civil. Año 2000

	A. Extranjeros	B. Total	A/B. Porcentaje
Todas las infracciones penales (1)	13.115	81.729	16,0
Delitos contra las personas	640	3318	19,3
Delitos contra la libertad sexual	265	1344	19,7
Delitos contra el patrimonio	5.530	24.843	22,2
Tráfico de drogas	1.731	6.734	25,7

(1) Por delitos, por faltas y por hallarse reclamados.

Gráfico 5

### Detenidos extranjeros por infracción penal En % de los detenidos totales



Guardia Civil pasaron de 5.913 en 1996 a 13.115 en 2000, lo que supone que pasaron del 8 al 16 por 100 del total. Aunque la cifra de detenciones no representa más que un indicador aproximado de la realidad, podemos estimar en consecuencia que la *delincuencia extranjera representa aproximadamente el 16 por 100 de la delincuencia total que se produce en la demarcación de la Guardia Civil.*

Siguiendo esta misma línea de razonamiento, podemos plantearnos cuánto ha contribuido el incremento de la delincuencia extranjera al incremento total de la delincuencia en la demarcación de la Guardia Civil. Para ello podemos comparar el incremento experimentado en las detenciones de extranjeros y en las detenciones totales. Como puede verse

en la tabla 6, en el año 2000 hubo 11.366 detenciones por infracciones penales más que en 1996, de las que 7.202, es decir, el 63,5 por 100 correspondieron a detenciones de extranjeros. Este dato apunta a que, durante los últimos cinco años, dos tercios del incremento de la delincuencia pudiera explicarse por el incremento de la delincuencia extranjera. La contribución de la delincuencia extranjera al incremento de las tasas generales ha sido particularmente elevada en el caso de las infracciones contra el patrimonio, pues el número de detenidos españoles por dicho motivo ha descendido entre 1996 y 2000. En cambio sólo explica el 17 por 100 del aumento de las detenciones en el caso de los delitos contra las personas.

Tabla 6

#### Incremento en las detenciones, 1996-2000

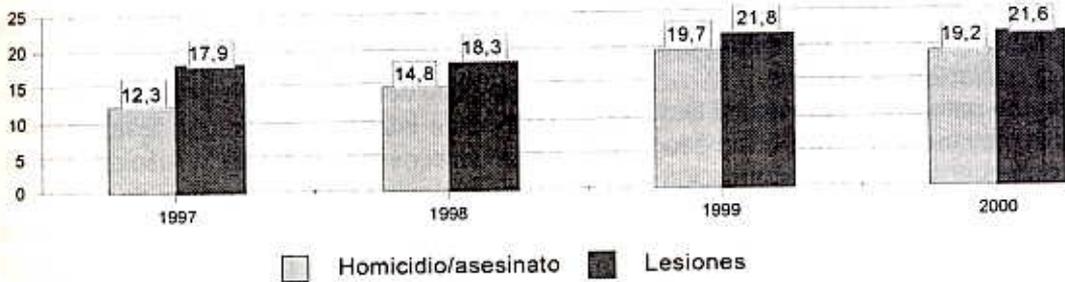
	A. Extranjeros	B. Total	A/B. Porcentaje
Todas las infracciones penales (1)	7.202	11.336	63,5
Delitos contra las personas	272	1.548	17,6
Delitos contra la libertad sexual	133	289	46,0
Delitos contra el patrimonio	2.318	782	296,4
Tráfico de drogas	281	494	56,9

(1) Por delitos, por faltas y por hallarse reclamados.

Gráfico 7

### Detenidos extranjeros por homicidio y lesiones

En % del total de detenidos



Centremos ahora nuestra atención en los delitos de homicidio y asesinato y de lesiones, que como hemos visto antes han experimentado un fuerte crecimiento en los últimos años. El gráfico 7 muestra el aumento del porcentaje de extranjeros respecto al total de detenidos por este motivo. El resultado ha sido que de 1997 a 2000 el 32 por 100 del aumento de las detenciones, en el caso de homicidio o asesinato, y el 27 por 100, en el caso de lesiones, se debe al aumento de las detenciones de extranjeros. Esto supone que la *delincuencia extranjera sólo podría explicar una tercera parte del incremento de los homicidios y una cuarta parte del incremento de las lesiones.*

### GEOGRAFIA DE LA DELINCUENCIA: EL FACTOR TURISTICO

Según los datos disponibles a comienzos del año 2000, la población de derecho residente en la demarcación de las unidades de la Guardia Civil era de algo más de 16 millones de personas, es decir, el 41 por 100 del total

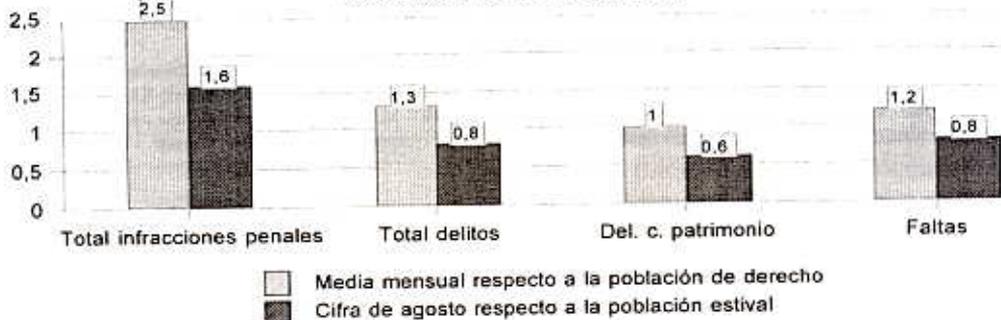
nacional. Esta cifra es inferior a la de habitantes de municipios de menos de 50.000 habitantes (entre otras cosas porque hay cinco provincias españolas que quedan fuera de esa demarcación), pero la tasa de infracciones es prácticamente idéntica en ambos casos: en torno a 30. La tasa de delitos es de 16 por mil habitantes y la de delitos contra las personas es tan sólo de 0,3.

Pero no basta tomar en consideración la población de derecho. El carácter eminentemente turístico que tienen muchos municipios de la demarcación de la Guardia Civil hace que su población de hecho aumente considerablemente en el período estival por la afluencia de visitantes, tanto españoles como extranjeros. De acuerdo con una estimación reciente, en verano la población residente se eleva a casi 32 millones de personas, es decir, casi el doble que la población de derecho. No es por tanto sorprendente que las infracciones penales conocidas sean en agosto casi un 30 por 100 más numerosas que en enero. Ahora bien, como puede observarse en el gráfico 8,

Gráfico 8

### Tasa de delincuencia mensual

Año 2000. Por mil habitantes



la tasa de delincuencia media mensual respecto a la población de derecho es netamente superior a la tasa de delincuencia del mes de agosto respecto a la población de hecho. Esto demuestra *la sobreestimación de las tasas de delincuencia que resulta de tomar como referencia la población de derecho*.

El turismo parece ser el principal factor que explica la muy irregular distribución geográfica de la delincuencia en la demarcación de la Guardia Civil. En el año 2000 la tasa de delincuencia por mil habitantes de derecho alcanzó un máximo de 49,5 en Tarragona y un mínimo de 4,7 en Salamanca. En general las tasas más elevadas se dan en el litoral mediterráneo y en las islas Baleares y Canarias. En dicho año, las ocho provincias con mayor tasa de delincuencia (superior a 20 por mil) fueron, por este orden, Tarragona, Baleares, Alicante, Las Palmas, Castellón, Almería, Málaga y Valencia. Y es evidente lo que tienen en común las demarcaciones de la Guardia Civil de estas ocho provincias: se trata de áreas

turísticas que reciben una gran afluencia de visitantes. Mientras que en el conjunto de la demarcación de la Guardia Civil la población estival representa casi el doble que la de derecho, en el conjunto de esas ocho provincias representa casi el triple.

Hay que destacar que las provincias mediterráneas e insulares tienen una tasa de delincuencia superior a la media incluso en relación a su respectiva población estival de hecho.

Como puede observarse en la tabla 9, en el año 2000 las ocho provincias antes citadas representaron el 23 por 100 de la población de derecho, el 32 por 100 de la población estival y el 42 por 100 de los delitos cometidos en la demarcación de la Guardia Civil. ¿Qué es pues lo que ocurre? Que la afluencia de visitantes veraniegos ofrece una ocasión propicia para los delincuentes que éstos, oportunistas por naturaleza, no dejan de aprovechar. No son sólo los ciudadanos honestos los que se van a la playa en verano.

Tabla 9

**Provincias con mayor tasa de delincuencia. Demarcación de la Guardia Civil. 2000**

	Población de derecho	Población estival	Delitos
Total 8 provincias	3.732.796	10.281.684	110.185
Total Guardia Civil	16.102.461	31.767.522	257.618
8 provincias en % del total	23 %	32 %	42 %

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ALBRECHT, H.J. (1997): "Ethnic minorities, crime and criminal justice in Germany", en Tonry, ed.: *Ethnicity, crime and immigration*.

ALONSO HERNAIZ, Jesús (2000): "La evolución del delito en España, 1980-1999", *Cuadernos de la Guardia Civil*, XXII.

BARBAGLI, Marzio (1998): *Inmigrazione e criminalità in Italia*, Bologna, Il Mulino.

COCKBURN, J.S. (1991): "Patterns of violence in English society: homicide in Kent, 1560-1985", *Past and Present*, 130.

GERI (2000): *Criminalité et délinquance apparentes: une approche territoriale*, París, La documentation Française.

GURR, T.R. (1976): *Rogues, rebels and reformers*, Londres, Sage.

HEBBERECHT, Patrick (1997): "Minorities, crime and criminal justice in Belgium", en Marshall, ed.: *Minorities, migrants and crime*.

KILLIAS, Martin (1997): "Immigrants, crime and criminal justice in Switzerland", en Tonry, ed.: *Ethnicity, crime and immigration*.

KILLIAS, Martin (2001): *Précis de criminologie*, 2.<sup>a</sup> ed., Berna, Staempfli.

KILLIAS, M., y RIVA, G. (1984): "Crime et insécurité: un phénomène urbain?", *Revue internationale de criminologie et de police technique*, 37/2.

LAGRANGE, Hugues (1998): "La pacification des moeurs et ses limites. Violence, chômage et crise de la masculinité", *Esprit*, diciembre.

MARSHALL, I.H., ed. (1997): *Minorities, migrants and crime*, Londres, Sage.

PEREZ MARTIN, José Luis (2000): "Distribución territorial del delito en España", *Cuadernos de la Guardia Civil*, XXII.

TONRY, M., ed. (1997): *Ethnicity, crime and immigration: comparative and cross-national perspectives*, Chicago, University Press.

# LA CONVENCION DE PALERMO CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

**MAURICIO RUBIO**

Investigador Instituto "Duque de Ahumada"  
Profesor Asociado  
Universidad Carlos III de Madrid

## INTRODUCCION

A finales del año 2000, en la ciudad siciliana de Palermo, en Italia, 124 países de los 189 miembros de la Organización de la Naciones Unidas (ONU) firmaron la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional (en adelante la Convención). El tratado tiene dos objetivos principales. Uno es eliminar las diferencias entre los sistemas jurídicos nacionales que en el pasado hubiesen podido bloquear la asistencia mutua. El segundo es establecer normas para las leyes domésticas de manera que se pueda combatir con mayor eficacia la delincuencia organizada. Así, el acuerdo está básicamente orientado a promover la cooperación en la lucha contra la criminalidad organizada, y en él se contemplan medidas que los países firmantes pueden adoptar en áreas como la asistencia legal mutua, el control de la corrupción o el blanqueo de activos. También se abordan asuntos como las medidas judiciales, la cooperación informal, las pesquisas judiciales conjuntas y las técnicas especiales de investigación criminal.

En este artículo se presenta un resumen de las consideraciones previas, la naturaleza y el contenido de la Convención así como unos comentarios sobre sus eventuales repercusiones. El trabajo está dividido en tres secciones. En la primera se hace una síntesis de los antecedentes para la firma de ese acuerdo. En la segunda sección se discuten las características y el contenido de los textos finalmente adoptados. En la tercera sección se analizan los que parecen ser sus principales aportes, algunas de sus limitaciones y lo que cabe esperar como consecuencias de la Convención en el objetivo global de combatir la delincuencia organizada transnacional.

## ANTECEDENTES

Diversos desarrollos que se dieron a lo largo de las dos últimas décadas en el campo de actuación del crimen organizado sirvieron de justificación para los esfuerzos conducentes a la firma de la Convención en Palermo.

En primer lugar, las organizaciones criminales locales como la Mafia, las Tríadas o los Carteles Colombianos ampliaron de manera significativa su área de operaciones y pasaron a actuar en una escala global o por lo menos transnacional. Segundo, nuevas organizaciones empezaron a surgir de manera continua, muchas veces en forma de redes o en asocio con los negocios legítimos. Tercero, el rango de las actividades criminales se amplió y diversificó; las organizaciones cuentan en la actualidad con una gama más variada de fuentes de ingresos. Cuarto, desde la perspectiva tanto de los Estados más afectados como de la ONU, progresivamente se empezó a reconocer el crimen organizado como un atentado a la soberanía y a la democracia, y una fuente de corrupción estatal y de contaminación de la actividad económica.

Por otra parte, desde la década de los ochenta, distintos países empezaron a otorgarle atención al problema de la inmigración irregular. Se reforzaron medidas tales como los visados y los controles en las fronteras. A lo largo de la última década, se perfiló como un problema específico el tráfico de seres humanos, y en especial el de mujeres y niños, observándose que dicho fenómeno puede ocurrir bajo manifestaciones extremas de abuso y explotación. En la actualidad, se estima que se trafican entre uno y dos millones de mujeres y niños anualmente (1) y que las cifras envueltas en dicho comercio ilícito son del orden de 5 a 7 billones de dólares americanos al año (2).

Los esfuerzos de las Naciones Unidas por fortalecer la cooperación entre países para la lucha contra el crimen organizado no son recientes, y se fueron consolidando a lo largo de congresos quinquenales sobre prevención del delito. El actual Director Ejecutivo la Oficina de Naciones Unidas para el Control de las Drogas y Prevención del Delito, Pino Arlacchi, ya había propuesto a mediados de los ochenta, en su conocido libro sobre las

mafias (3), la conveniencia de aunar esfuerzos nacionales para enfrentar de manera eficaz un fenómeno de naturaleza transnacional. En 1992 las Naciones Unidas establecieron la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal. En las primeras sesiones de dicha Comisión, el juez italiano Giovanni Falcone, que dos meses más tarde sería asesinado, propuso, en su calidad de jefe de la delegación italiana, que se convocara una conferencia internacional que tuviese como tema central la cooperación multilateral en materia de investigación y persecución del crimen organizado.

A finales de 1994 en el marco de una conferencia mundial sobre el tema se aprobó la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial de Nápoles contra la Delincuencia Transnacional Organizada, documento que poco después sería adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas. En un principio esta idea fue acogida con gran entusiasmo por los países en desarrollo y con algo de escepticismo por las naciones industrializadas. Se consideraba que la negociación de un acuerdo mundial, con más de un centenar de firmantes conduciría a un documento demasiado general y de bajo perfil. Una serie de conferencias ministeriales de seguimiento (4) sirvieron para crearle un ambiente más favorable a la idea de una convención mundial sobre delincuencia organizada. La principal dificultad para avanzar sobre los términos de la Declaración de Nápoles tuvo que ver con la manera de definir adecuadamente el crimen organizado.

En el año de 1996 el Gobierno de Polonia presentó por escrito a la Asamblea General un proyecto de convención. Sobre esta base la asamblea general estableció, un año después, un grupo intergubernamental de expertos encargados de elaborar un anteproyecto para tal convención. El grupo, que se reunió en Varsovia a principios de 1998 presentó un conjunto de propuestas que le dieron un impulso definitivo a la celebración de negociaciones conducentes a una convención. Varios países impulsaron para discusión los temas que mayor preocupación suscitaban (5). En diciembre de 1998 la Asamblea General estableció un Comité Especial encargado de elaborar: (i) una convención contra la delincuencia organizada y (ii) tres protocolos adicionales

sobre tráfico de mujeres y niños, transporte ilícito y contrabando de migrantes y fabricación y comercio ilícito de armas de fuego.

Luego de una resolución firmada a finales de 1999 en la que se le asignaba alta prioridad a la Convención, la Asamblea General oficializó el plazo propuesto por el Comité para su firma: antes de que terminase el año 2000.

El texto final de la Convención y los instrumentos legales adicionales, o protocolos, fueron el resultado de las negociaciones del Comité en diez sesiones que tuvieron lugar en Viena entre el 19 de enero de 1999 y el 28 de julio de 2000 (6). Los tres protocolos complementarios a la convención se completaron en otra conferencia, que tuvo lugar en octubre de 2000. En las distintas reuniones participaron entre 100 y 200 delegaciones nacionales y algunos observadores en representación de organizaciones no gubernamentales y multilaterales.

Los textos finales elaborados por el Comité fueron sometidos para aprobación de la Asamblea General de la ONU en Noviembre de 2000. Entre el 12 y el 15 de diciembre del mismo año se realizó en Palermo una conferencia de alto nivel para la firma de la Convención y los Protocolos (7). Se escogió esta ciudad como un tributo a la lucha del Estado italiano contra las mafias sicilianas (8). El plazo para firma en la sede de las Naciones Unidas siguió abierto por dos años más, hasta el 12 de diciembre de 2002.

Como ya se señaló, 124 países firmaron la Convención, y un conjunto más reducido han adherido a los protocolos complementarios: 72 al del tráfico de seres humanos y 69 al de contrabando de migrantes. Este ha sido el mayor número de firmas en el menor tiempo para cualquiera de las Convenciones de las Naciones Unidas. En cuanto 40 de los países firmantes hayan ratificado su firma, mediante la adaptación por parte de sus parlamentos de la legislación local, entrará en vigor la Convención.

## LA CONVENCION Y LOS PROTOCOLOS

### NATURALEZA DE LOS INSTRUMENTOS

Tanto la Convención como los protocolos complementarios constituyen elementos del

derecho internacional y no del derecho interno de los países firmantes. Han sido producto de negociaciones gubernamentales y al entrar en vigor comprometerán a los Estados y no a sus ciudadanos. La firma de la Convención equivale a la aceptación, por parte de un Estado, de los principios enumerados en su contenido. Se espera que esa firma sea luego ratificada y puesta en marcha. Cada país deberá tomar las medidas necesarias para incorporar esos principios en la legislación interna, mediante la adaptación de los esquemas administrativos o de los procedimientos, según sea el caso. La Convención compromete a los países firmantes a tomar ciertas medidas orientadas a reforzar la cooperación internacional en materia de lucha contra la delincuencia organizada y, por otro lado, a impedir que continúen existiendo territorios que sirvan de santuario a los miembros de tales grupos.

Fuera de buscar la unidad de criterios en ciertas definiciones cruciales sobre la delincuencia organizada, la Convención establece algunos crímenes específicos que se espera hagan parte de la legislación penal de cada uno de los países firmantes. Los protocolos complementarios a la convención también establecen un conjunto adicional de conductas que, al igual que las que se contemplan en futuros protocolos, se espera sean tipificados como delitos en las legislaciones nacionales de los países firmantes de cada protocolo.

Con el fin de facilitar la aplicación de la convención y los protocolos se espera la adopción de un conjunto de medidas domésticas. Para facilitar la lucha contra el lavado de dinero, por ejemplo, se proponen mayores controles a las transacciones financieras, y la eliminación de las cuentas anónimas y el secreto bancario cuando se usen para proteger actividades criminales. Para controlar el tráfico de personas se sugieren requisitos mínimos de seguridad en los procesos de elaboración y distribución de pasaportes y otros documentos de viaje (9).

Reconociendo que los avances significativos en la lucha contra la delincuencia organizada requerirán del esfuerzo conjunto y de la cooperación entre los organismos de seguridad y los sistemas judiciales de los distintos países, se propone un impulso a los procesos de entrenamiento y de cooperación técnica así como un apoyo a la asistencia financiera y

material hacia los países menos desarrollados. Dentro de la Convención la cooperación entre países incluye temas como la extradición y la asistencia legal mutua.

Los acuerdos establecen que si bien cada país es libre de acogerse a cualquiera de los protocolos por separado, debe firmar la Convención y poner en práctica las medidas internas necesarias para ratificarla antes de poder ser parte de cualquier protocolo. En otros términos, cada protocolo debe aplicarse de manera conjunta con la Convención, y los países, si bien pueden adherir sólo a la Convención, no pueden hacerlo tan sólo a uno de los protocolos.

## PARTE SUSTANTIVA

El alcance y campo de aplicación de la Convención fue el producto de una larga e intensa negociación que sin duda refleja la tradicional falta de consenso en torno a la adecuada definición de la delincuencia organizada. La Convención se aplica a cuatro conductas establecidas de manera específica y a cualquier "delito grave" (10). De cualquier manera, se requiere que el caso sea de naturaleza transnacional y que en él participe un grupo criminal organizado.

La definición de un "grupo delictivo organizado" (Artículo 2) requiere que tal grupo tenga al menos tres miembros que actúen de manera coordinada para cometer un crimen grave con el propósito de obtener beneficios financieros o materiales de otro tipo. El grupo debe además tener cierta organización interna o estructura y existir por algún tiempo antes o después de cometer el crimen en cuestión.

En forma consistente con la literatura contemporánea sobre mafias, en la Convención se renuncia a la pretensión de definir el crimen organizado a partir de las actividades ilegales específicas de cada posible grupo y se opta por hacer énfasis en los elementos comunes a la mayoría de organizaciones que, con diversos fines, encajan en un patrón típico de crimen organizado. En este sentido, la Convención propuso que en las legislaciones nacionales se tipificaran como crímenes ciertas conductas que, se piensa, son comunes a la delincuencia organizada en forma independiente de la especialidad criminal específica

de cada organización. Estos cuatro delitos son:

- Participación en grupos armados organizados (Artículo 5).
- Lavado de dinero (Artículo 6).
- Corrupción (Artículo 8).
- Obstrucción de la justicia (Artículo 23).

La Convención requiere que los países firmantes tipifiquen como delitos estas conductas a menos que existan previamente como tales en la legislación.

Se contempla convertir en crimen la participación en las actividades de un "grupo delictivo organizado" o en la "organización, dirección, ayuda, incitación, facilitación o asesoramiento en aras de la comisión de un delito grave que entrañe la participación de un grupo delictivo organizado" (11).

Las actividades de blanqueo de dinero también deben ser tipificadas como crimen de acuerdo con la Convención. Esto se refiere no sólo al dinero y medios de pago sino a cualquier forma de propiedad que provenga de la comisión de crímenes, e incluye la transferencia o conversión de activos con el propósito de ocultar su origen.

La corrupción (12), cuando exista algún tipo de vínculo con el crimen organizado transnacional, también debe ser tratada como un crimen.

Cualquier forma de obstrucción a la justicia, mediante la corrupción o el uso de medios coercitivos, amenazas o intimidación, para alterar testimonios, otro tipo de evidencia, o las actuaciones de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley o administrar justicia también debe ser tratada como un crimen.

La definición de ciertas actividades criminales específicas se establece posteriormente en los protocolos adicionales. Por el momento se han sometido a firma dos de ellos. El primero, para Prevenir, Suprimir y Sancionar el Tráfico de Personas y en particular de Mujeres y Niños busca tres objetivos: prevenir tal tipo de comercio, proteger a las víctimas y promover la cooperación entre Estados. El segundo protocolo, Contra el Contrabando de Migrantes por Tierra, Mar y Aire se diseñó para combatir el tráfico de seres humanos (13). Además, se ha avanzado en la discusión de un tercer pro-

toloco sobre producción y comercio ilícitos de armas. Se espera que en los países firmantes tales conductas sean sancionadas por lo menos con cuatro años de prisión y puedan así ser consideradas crímenes graves.

Los dos protocolos complementarios a la Convención establecen ciertas infracciones —como, por ejemplo, la falsificación de documentos de viaje o la alteración de los números de serie de las armas de fuego— de manera que se refuercen los objetivos de los protocolos. Para los países que ratifiquen estos instrumentos se espera que hagan los cambios legislativos para penalizar tales conductas.

Aunque la distinción entre “tráfico” y “contrabando” de personas no es algo que se pueda considerar unánimemente aceptado, se ha propuesto (14) como criterio general que el primer término se use para describir los movimientos de individuos contra su voluntad mientras que el segundo se refiera a los traslados aceptados por parte de quien migra.

En las definiciones finalmente adoptadas en la Convención los principales elementos de distinción entre tráfico y contrabando son la coerción, el abuso y la diferencia de poder relativo que caracterizan el tráfico de personas. Un problema esencial con esta propuesta de distinción es cómo se puede reconocer, en la práctica, una persona trasladada contra su voluntad de otra que, amenazada, se ve forzada a hacerlo.

## ALGUNOS COMENTARIOS

### LA DEFINICIÓN DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

Aunque la Convención ha sido objeto de crítica por parte de quienes abogan por una acción internacional más decidida en contra de la corrupción, o el tráfico de seres humanos, con el argumento que carece de mecanismos de exigibilidad o de provisiones para sancionar (15) es indispensable reconocer que avanza en la línea de unificar criterios y de proponer definiciones que puedan ser aceptadas de manera más uniforme entre los distintos países. El haber ampliado el área de actividades criminales relevantes para la cooperación en la lucha contra el crimen organizado más

allá del ámbito de las drogas, y el haber dado pasos significativos hacia un consenso en la definición de temas hasta hace poco bastante heterogéneos y poco precisos es un primer paso importante en la colaboración y en los esfuerzos internacionales para el control de tales asuntos.

En ese sentido, se ha señalado que también la Convención de Viena (16) fue percibida inicialmente por los críticos como un tratado carente de sustancia que no tendría ninguna efectividad en la lucha contra el tráfico de drogas. La realidad posterior mostró que la cooperación internacional, y la posibilidad de mayores esfuerzos y éxitos (17) contra el comercio ilegal de drogas sencillamente no hubiesen podido darse sin el marco conceptual y legal que surgió a raíz de la Convención de Viena.

El tema de la adecuada definición de la delincuencia organizada es algo todavía sujeto a debate tanto en los círculos académicos como entre los operadores del sistema penal en distintos países. Como cabe esperar, cada analista/operador es más sensible al tipo de crimen organizado que afecta a su sociedad (18). De cualquier forma se trata de un conjunto de actividades que aún no están definidas y mucho menos tipificadas de manera homogénea.

Es en el contexto de este debate donde se debe destacar la importancia de la Convención puesto que se supera la definición de la delincuencia organizada a partir de actividades específicas cuya naturaleza dinámica y cambiante habían impedido hasta hace poco una adecuada caracterización de los grupos que las ejercen. Por el contrario, la Convención sugiere concentrarse en algunos pocos elementos básicos, y en principio comunes a una amplia gama de grupos criminales, en forma relativamente independiente de su origen o de la manifestación de sus objetivos. Si se recurre a una analogía con las empresas productivas, a partir de la Convención se hace menos énfasis en el “producto” criminal ofrecido por cada grupo —drogas, armas, vehículos, seres humanos— para concentrarse en los “insumos” o pasos intermedios necesarios para llevar a cabo toda una gama de actividades criminales, como la simple agrupación con el objetivo de cometer crímenes graves, el blanqueo de acti-

vos, la corrupción o la interferencia en la administración de justicia.

## OBJETIVOS NO ECONOMICOS DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

Desde principios de los años setenta, Thomas Schelling (19) argumentó que la diferencia crucial entre crimen ordinario y organizado es que el segundo busca el gobierno y control de la totalidad de la estructura económica del bajo mundo. Sólo en el crimen organizado se busca en un área, geográfica o económica, recoger tributos e imponer regulaciones sobre los negocios, ilegales o legales. De acuerdo con lo anterior, el núcleo de actividades del crimen organizado está relacionado con los mercados ilegales no porque se busque control sobre la producción y la distribución en esos mercados sino porque en las actividades ilegales no existe la posibilidad de acudir al Estado para proteger derechos, hacer cumplir acuerdos o resolver conflictos. En ese sentido, la idea de crimen organizado de Schelling es la de un gobierno, o protector, del mundo ilegal que establece y hace cumplir sus propias reglas del juego (20). Esta es esencialmente la misma propuesta de Diego Gambetta (1993) quien ofrece una visión del *mafioso como* el individuo que supervisa los intercambios y protege los acuerdos.

Bajo esta visión de la delincuencia organizada como una especie de *estado paralelo* que regula y supervisa las actividades del mundo ilegal se puede señalar una eventual limitación de la Convención de Palermo y es la de persistir en circunscribir los objetivos de los grupos delictivos organizados a la búsqueda de un lucro financiero, o de algún beneficio material. La limitación del campo de actuación de la delincuencia organizada al ámbito económico es no sólo contraria a la literatura más reciente sobre mafias sino que desconoce el hecho que la línea que separa lo económico de lo político es aún más tenue en el mundo ilegal que en el legal. En particular, impone dificultades para la comprensión, y la lucha contra, las organizaciones terroristas.

A lo largo de las negociaciones relativas al ámbito de aplicación de la Convención, el Comité Especial reconoció la existencia de crecientes vínculos entre la delincuencia orga-

nizada transnacional y los delitos de terrorismo. Además, en el borrador inicial de la Convención, una de las opciones consideradas para su ámbito de aplicación no sólo consideraba de manera explícita los "actos terroristas" sino que se contemplaban, para la definición de crimen organizado, objetivos diferentes a la obtención de beneficios materiales (21). Por otra parte, en una de las reuniones previas, España propuso que la calificación de un grupo como delictivo organizado debía ser "independiente del propósito para el cual se formó el grupo" (22).

A pesar de lo anterior, al final de las negociaciones se consideró conveniente limitar la Convención a los delitos con beneficio económico o material (23), como el blanqueo de dinero, la corrupción, el tráfico ilícito de seres humanos, o de especies de flora y fauna silvestres en peligro de extinción, o los delitos contra el patrimonio cultural. Con relación a la ampliación del campo de aplicación de la Convención hacia actividades con beneficios no materiales, se optó por recomendar a otro Comité (24) encargado de elaborar un convenio general sobre terrorismo internacional que tuviera en cuenta las disposiciones de la Convención (25).

En la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, adoptada el 28 de septiembre de 2001 a raíz de los ataques terroristas a los EEUU se hizo evidente esta limitación de la Convención pues se dispuso cualquier duda para reconocer los estrechos vínculos entre el terrorismo y la delincuencia organizada (26). En esencia, se contemplan para la lucha contra el terrorismo mecanismos similares a los contemplados en la Convención, tales como el refuerzo de la cooperación internacional, el intercambio de información y la coordinación en la tipificación de ciertas conductas. La creciente evidencia a favor de la idea de que para financiar actividades terroristas grupos armados con los más variados objetivos se alían con, o desempeñan las actividades de, la delincuencia organizada aparentemente llevó, en la resolución 1373, a replantear la distinción hecha en la Convención entre los objetivos económicos y los fines políticos de los grupos ilegales organizados.

## CENTRO Y PERIFERIA DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

A pesar del hecho que en la lista de firmantes de la Convención están adecuadamente representados tanto los países desarrollados –en dónde, con la posible excepción de las armas, se sitúan los principales mercados y centros de consumo de los bienes y servicios de comercio ilícito– como aquellas sociedades en vía de desarrollo desde donde operan las principales mafias, o dónde se reclutan sus cuadros, no se puede dejar de señalar en la Convención una visión parcial, y un poco idealizada, de los sistemas legales y judiciales de aquellas sociedades en dónde la delincuencia organizada ha logrado consolidar un mayor poder. Este sesgo se percibe en varias dimensiones. Uno, por el énfasis otorgado en la Convención a los delitos aún no tipificados en varias legislaciones, que implícitamente suponen sistemas judiciales y de investigación criminal sofisticados y eficaces, en detrimento de conductas delictivas con mayor tradición –como el homicidio, el secuestro o la extorsión– que no sólo son comunes a la delincuencia organizada sino que constituyen la base del poder de las mafias en las sociedades menos desarrolladas (27). Dos, el desconocimiento del hecho que en buena parte de las sociedades desde donde operan o surgen varias mafias transnacionales, la participación del sector informal en la economía, la baja penetración del sistema tributario y el exceso de regulación hacen que conductas como el blanqueo de dinero o los sobornos a los funcionarios públicos, sirvan poco para discriminar la delincuencia organizada del resto de la ciudadanía, pues en muchos casos constituyen actividades casi rutinarias de cualquier actividad productiva. Tres, porque limita la posibilidad de corrupción o amenazas al sistema judicial, suponiendo implícitamente que el ámbito legislativo, requerido para la ratificación de la Convención y su adaptación a la legislación doméstica, está libre de tales influencias (28).

### ¿TRANSGRESORES O VICTIMAS? CRIMEN ORGANIZADO Y DELINCUENCIA JUVENIL

Otro de los aspectos que llama la atención de la Convención, y que de alguna manera

sirve para corroborar la idea de su foco en los mercados finales de las actividades ilícitas en detrimento de los lugares de origen de las mafias, es su parquedad en materia de *prevención* de la delincuencia organizada. En este sentido, y al igual que la literatura contemporánea sobre mafias, el modelo implícito que se adopta en la Convención para el delincuente es el del actor racional que decide organizarse para cometer un crimen o ingresar a un grupo ya establecido.

No se trata aquí de plantear como limitación de la Convención el no abordar el problema más amplio de la prevención no penal de las conductas delictivas, algo que no corresponde a un instrumento de naturaleza legal. Pero aún limitándose a la esfera penal, el hacer caso omiso del problema del reclutamiento de efectivos por parte de las organizaciones delictivas organizadas puede tener consecuencias negativas en materia de la efectividad de los acuerdos. Está cada vez mejor reconocido que el proceso de adhesión a los grupos delictivos organizados es más sofisticado y complejo que el escenario implícito en la Convención, de unos delincuentes adultos y racionales que deciden agruparse para delinquir o ingresar a un grupo. En particular, la Convención no contempla de manera explícita la posibilidad de dos métodos ya corrientes en distintas sociedades para la ampliación de las bases de las mafias: el reclutamiento forzado o engañoso de menores y la coordinación, utilización y subcontratación de servicios con las bandas de delincuentes juveniles. En este contexto, cabe esperar a nivel internacional una amplificación de las inconsistencias que en varios países ya se observan entre los instrumentos legales para combatir el crimen organizado y, por otro lado, una jurisdicción de menores que, al igual que la Convención, no ha abordado de manera explícita el problema de los vínculos que se sabe existen entre la delincuencia juvenil y el crimen organizado (29).

### DELITOS SIN VICTIMA Y DERECHOS HUMANOS

Es interesante observar como, en materia de conductas delictivas, y con un par de excepciones (30), la Convención se concentra en los delitos sin víctima. Una consecuencia de cues-

tiones que en últimas son voluntarias –como pertenecer a un grupo, blanquear activos, dar o recibir un soborno, o emigrar– es que para ser descubiertas requieren de procedimientos *inquisitivos* de investigación criminal, en contraposición a los métodos acusatorios para los cuales las autoridades cuentan siempre con la colaboración de las víctimas que denuncian los delitos.

Una de las principales dificultades del procedimiento acusatorio es la obtención de pruebas, sobre todo para aquellos delitos en los cuales no es fácil identificar víctimas individuales que promuevan el proceso, y que son precisamente aquellos contemplados en la Convención. Se ha señalado que a un marco legal que le asigna prioridad a los derechos individuales, debe corresponder un derecho procesal penal acusatorio, mientras que un derecho preocupado de manera primordial por mantener el orden, debe acompañarse de un procedimiento inquisitivo. Por ejemplo, un problema corriente en América Latina ha sido precisamente la supervivencia, muchas veces informal, de procedimientos inquisitivos en forma simultánea con sistemas penales y constitucionales liberales (31).

Así, se ha ofrecido como explicación para la precariedad de los derechos humanos en varias sociedades la tradición de procedimientos inquisitivos, ejercidos por organismos de seguridad relativamente inmunes al control civil, sumados a la prioridad que se le ha asignado a ciertos delitos sin víctimas particulares, como la rebelión, el tráfico de drogas o el terrorismo. En este contexto, el énfasis que se le asigna en la Convención a ciertas conductas cuyo adecuado control exige necesariamente fortalecer los métodos inquisitivos de investigación puede ir en contra vía de los avances recientes logrados en muchas sociedades en materia de derechos humanos y supervisión civil de los procedimientos de los organismos de seguridad del Estado.

#### REFERENCIAS

Arlacchi, Pino (1986): *The Mafia Business: the Mafia Ethic and the Spirit of Capitalism* Oxford: Oxford University Press.

ECRE (2001) "An overview of proposals addressing migrant smuggling and trafficking in persons". European Council on Refugees and Exiles *ECRE Background Paper*, July. <http://www.ecre.org/research/smuggle.shtml>

Fiorentini, Gianluca y Sam Peltzman (eds.) (1995). *The Economics of Organised Crime*, Cambridge MA: CPER - Cambridge U. Press.

Gambetta, Diego (1993), *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection*, Cambridge MA: Harvard University Press.

Raymond, Junice (2001) "Guía para el Nuevo Protocolo de Naciones Unidas sobre Tráfico de Personas" en [http://www.geocities.com/rima\\_web/protocolo\\_trafico\\_guia.html](http://www.geocities.com/rima_web/protocolo_trafico_guia.html)

UN (1998). "Draft United Nations Convention against Transnational Organized Crime", A/AC.254/4, 15 de diciembre de 1998.

UN (2001). The Convention against Transnational Organized Crime and its Protocols (Document: A/55/383, en inglés). El original y la versión en español se puede consultar en <http://www.unodc.org/palermo/theconvention.html>

UN (2001). Consejo de Seguridad Resolución 1373 del 28 de septiembre de 2001. <http://usinfo.state.gov/topical/pol/terror/un.htm>

#### NOTAS

- (1) ECRE (2001) citando estimativos del Gobierno Norteamericano.
- (2) Estimativos de la ONU citados por Raymond (2001).
- (3) Arlacchi (1986).
- (4) Celebradas en Buenos Aires en 1995, Dakar en 1997, Manila en 1998 y Roma y Bangkok en 1999.
- (5) La convención contra la trata de menores fue propuesta inicialmente por Argentina, el proyecto contra el tráfico y contrabando de inmigrantes fue propuesto por Austria mientras que Canadá y el Japón trajeron a la agenda la fabricación y tráfico ilícito de armas.
- (6) En las actas de "Propuestas y Contribuciones Recibidas de los Gobiernos" a lo largo de estas negociaciones figuran tres hechas por España. La primera, del 24 de marzo de 1999 sobre las consideraciones de intencionalidad, y el problema de la inversión de la carga de la prueba en el delito de blanqueo de dinero. La segunda (23 de diciembre de 1999) sobre el campo de aplicación y la definición del tráfico de personas y la tercera (10 de abril de 2000) sobre la definición de grupo delictivo organizado.
- (7) El texto completo de la Convención, en español, así como los documentos complementarios (trabajos preparatorios, actas de las reuniones previas) se tomaron de UN (2000)
- (8) Dos incidentes ocurridos a lo largo del desarrollo de la conferencia ilustran la dificultad de la lucha contra el crimen organizado. El primero fue la rectificación que tuvo que hacer Pino Arlacchi a su afirmación inicial en el sentido que la Mafia ya estaba prácticamente erradicada de Sicilia. La protesta de los Fiscales y la Policía locales lo llevó a consideraciones más realistas sobre el verdadero poder de la mafia en la sesión de cierre. Por otra parte, en comentarios de un periódico romano en el momento de la firma de la Convención se señalaba la existencia de vínculos entre las mafias y la empresa constructora del centro donde se llevaba a cabo la reunión. Wood, Andrea (2000). "As Palermo Changes, Politics Never Changes", en *The Business Journal Online*, diciembre. <http://www.business-journal.com/SICILYTOUR/PalermoPolitics.html>.
- (9) Algunas de estas medidas son obligatorias mientras que aquellas cuya aplicación es muy sensible a la disponibilidad de recursos son más flexibles.
- (10) "Por delito grave se entenderá la conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave", Artículo 5, Apartado (b).
- (11) Artículo 5, Apartado (b).
- (12) Ofrecer, dar, pedir o aceptar cualquier forma soborno, ventaja indebida, cuando el beneficiario sea un funcionario público y el propósito del soborno tenga relación con sus funciones.
- (13) Estos dos protocolos no se incluyeron en la Convención principal puesto que los Estados miembros no lograron ponerse de acuerdo en los términos de llevar a cabo estas medidas.
- (14) En ECRE (2001) se argumenta que tal es el consenso que progresivamente se ha ido logrando entre los gobiernos preocupados por tales fenómenos.
- (15) Porter (2001) "Crime Convention Will Soon Advance to U.S. Senate" US Dept of State, 14 de febrero de 2001, <http://usinfo.state.gov/topical/global/traffic/archive/01021401.htm>.
- (16) La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Narcóticos y Sustancias Psicotrópicas firmada en Viena en 1988. Ver el texto final y las resoluciones en <http://www.incb.org/e/conv/1988/>
- (17) Ver por ejemplo el balance sobre la lucha global antinarcóticos a finales de los noventa en la alocución inaugural de la "42nd Commission

on Narcotic Drugs" que tuvo lugar en Viena el 16 de marzo de 1999 en [http://www.undcp.org/speech\\_1999-03-16\\_1.html](http://www.undcp.org/speech_1999-03-16_1.html).

(18) Así, mientras los norteamericanos han hecho énfasis en la noción del suministro de bienes ilegales con demanda espontánea—drogas, juegos, prostitución— en Europa la preocupación incluye temas como las redes de robo de vehículos hacia el este y la inmigración ilegal. En algunos países afectados por el delito político o el terrorismo se ha defendido la idea de ofrecer una definición de delincuencia organizada que permita abarcar las actividades de los grupos que no necesariamente buscan lucro económico.

(19) Básicamente Schelling critica el desconocimiento del elemento central del uso de la violencia y la amenaza de coerción en la definición de una comisión presidencial de 1967 en los EEUU sobre crimen organizado de acuerdo con la cual "el núcleo de la actividad del crimen organizado es el suministro de bienes y servicios ilegales a un número grande de ciudadanos consumidores". Cita de Fiorentini y Peltzman (1995) página 3. Traducción propia.

(20) La misma idea de un control centralizado estuvo implícita en los juicios realizados en Italia en contra de los grandes líderes de la Mafia.

(21) Tales como el "control de territorios o mercados ... mediante el uso de la violencia, intimidación o corrupción". UN (1998). Original en inglés.

(22) Ver las "Propuestas y Contribuciones recibidas de los Gobiernos" del 10 de abril de 2000 (Documento 5a23f). El argumento español, que finalmente no fue aceptado, se basaba en dos consideraciones. Para la definición de un Grupo Delictivo Organizado (GDO) se requiere que éste sea estructurado, o sea, que no se haya formado de manera fortuita para la comisión de un crimen. Así, en la definición, se deben considerar dos eventos distintos: el primero, cuando se formó el grupo y el segundo cuando se comete el crimen. Si en el momento de cometer el crimen debe haber un grupo estructurado, éste debe haberse constituido antes, y de manera totalmente independiente del tipo o los propósitos del crimen.

(23) 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, Artículo 2, Apartado (a).

(24) Establecido de conformidad con la Resolución 54/110 de la Asamblea de 9 de diciembre de 1999

(25) Ver el Addendum. "Notas interpretativas para los documentos oficiales (*travaux préparatoires*) de la negociación de la Convención. A/55/383/Add.1, 3 de noviembre de 2000.

(26) La resolución fue expedida por el Consejo de Seguridad y es de obligatorio cumplimiento para todos los países miembros de la ONU. A diferencia de la Convención, no tiene que ser ratificada por los parlamentos nacionales. Se dictó en ejercicio de los poderes coercitivos que tiene el Consejo de Seguridad cuando obra dentro del Capítulo Séptimo de la Carta. Para complicar aún más las cosas, no se define el terrorismo, ni mucho menos lo que lo distingue de la delincuencia organizada. Simplemente "se señala con preocupación la estrecha conexión entre el terrorismo internacional y la delincuencia organizada transnacional, las drogas ilícitas, el blanqueo de dinero, el tráfico ilegal de armas, y el movimiento ilegal de material nuclear, químico, biológico o cualquier otra sustancia potencialmente mortal y en ese sentido enfatiza la necesidad de impulsar la coordinación de esfuerzos al nivel nacional, subregional, regional e internacional para fortalecer la respuesta a este serio desafío y amenaza a la seguridad internacional". Resolución 1373 (28/9/2001). <http://usinfo.state.gov/topical/pol/terror/un.htm>

(27) Es difícil esperar avances significativos en materia de blanqueo de activos, o corrupción, en sociedades en donde la impunidad para los homicidios, o los secuestros (para no hablar de la extorsión) supera el 90 por 100.

(28) Para Colombia, por ejemplo, está bien documentado el hecho que casi desde sus inicios las mafias del narcotráfico infiltraron, sobornaron y amenazaron las cámaras legislativas.

(29) En Honduras, por ejemplo, los organismos de seguridad sugieren que las llamadas maras, o bandas juveniles, no sólo juegan un papel importante en la distribución doméstica de droga sino que constituyen sofisticados mecanismos de reclutamiento y entrenamiento de los cuadros de la delincuencia organizada, que se ampara y utiliza al máximo las ventajas ofrecidas por una legislación de menores laxa.

(30) La del tráfico de seres humanos y la obstrucción a la justicia por coerción o amenaza.

(31) Zaffaroni, E.R (2000) Coordinador, *El Proceso Penal. Sistema Penal y Derechos Humanos*. México: Editorial Porrúa.

# LA DELINCUENCIA JUVENIL EN ESPAÑA: UN ANÁLISIS ESTADÍSTICO

JUAN LUIS PEREZ MARTIN

Comandante de la Guardia Civil  
Licenciado en Derecho

EL primer problema que se nos presenta a la hora de abordar el estudio de la delincuencia juvenil en España es la delimitación del propio concepto. Por lo que respecta al presente estudio lo limitaremos al fenómeno conocido, a través de las detenciones practicadas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

En cuanto a la calificación juvenil, utilizaremos un concepto más extenso que el que se define en el artículo 1.4 (1) de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores (LORPM), ya que en ésta se reserva la denominación de joven para aquellas personas de edades comprendidas entre los 18 y los 20 años, ambos incluidos, a los que les puede ser de aplicación la mencionada ley, en las circunstancias determinadas en el artículo 4.2 (2).

Por tanto, consideraremos delincuencia juvenil a los detenidos hasta los 21 años, distinguiendo a los jóvenes y a los menores, y dentro de estos, a los menores de 14 años y los comprendidos entre esta edad y los 18 años, dado que a los primeros no se les aplica la ley de responsabilidad penal del menor, sino solamente son objeto de protección.

Los datos analizados para el presente estudio han sido extraídos del Programa Estadístico de Seguridad del Ministerio del Interior, regulado por orden comunicada de 27 de febrero de 1985, en la que se aprueba dicho programa. En esta orden se establece que la ejecución de este programa estadístico le corresponde a la Secretaría de Estado de Seguridad, a través del Gabinete de Coordinación y Estudios.

Antes de entrar en el análisis de estos datos vamos a detenernos en pormenorizar en los conceptos que se recogen en dicho programa.

Como ya se indicó, la información que se obtiene y que da lugar a la información sobre delincuencia juvenil procede de la recogida de datos de los diversas detenciones que practican las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en particular el Cuerpo Nacional de Policía, la Guardia Civil y la Ertzaintza.

La información que se recoge y que es de interés para construir el concepto de delincuencia juvenil es la referida a:

- *Tipo de hecho:* La tipificación de los hechos imputados al detenido se realiza por el funcionario policial que lleva a cabo la detención, de acuerdo con los tipos estadísticos y por lo tanto es un concepto subjetivo. El Programa Estadístico de Seguridad contempla 113 delitos y 28 faltas, por lo que el grado de detalle del mismo es muy completo.
- *Fecha de nacimiento:* Se consigna la del detenido. En caso de no conocerse la fecha exacta, se señala el año aproximado de nacimiento, siendo obligatoria su consignación. A partir de este dato y comparándolo con la fecha de instrucción de las diligencias, es posible determinar la edad del detenido. Los datos que se reflejan en el Programa Estadístico de Seguridad se refiere a años completos, y debido a los errores de mecanización, para el presente estudio, se han despreciado todas aquellas edades inferiores a 8 y superiores a 85 años. Este tipo de datos marginales supusieron durante los años 1997-2000 el 0,54 por 100, por lo que podemos considerarlo despreciables a efectos estadísticos.
- *Nacionalidad:* Se consigna el país de nacimiento y en el caso de detenidos españoles se recoge la provincia de residencia.
- *Sexo.*
- *Naturaleza del lugar:* Este concepto se obtiene de la información recogida sobre el hecho imputado al detenido, señalándose la naturaleza del lugar en que se perpetró el mismo. El programa discrimina entre 62 lugares distintos, agrupados en cuatro categorías: espacios abiertos, locales, transportes y viviendas. El apartado "vía pública" se reserva para aquellos casos en los que el tipo de hecho tenga lugar en la misma, sin que concurra otro lugar más específico, como cabina telefónica, aparcamiento o los señalados en el apartado de transportes (aeropuerto, autobús, etc.). En el caso de sustracción en el interior de vehículo, aunque se encuentre aparcado en la vía pública o cualquier otro estacionamiento (garajes, aparcamientos, etc.), se entenderá que la naturaleza del lugar es el vehículo particular y por el contrario, si la sustracción es del propio vehículo, la naturaleza del lugar será donde efectivamente el vehículo estuviese aparcado (garaje, aparcamiento, estación de ferrocarril, etc.).
- *Consumo de alcohol:* Se puede distinguir entre tres tipos de consumo: esporádico, habitual o alcoholizado; así como recoger el no consumo o la posibilidad de que se desconozca este tipo de información.
- *Consumo de drogas:* En cuanto al consumo de drogas, la información que se recoge es más extensa que en el caso del alcohol. Por una parte, se recoge el tipo de drogas que consume, contemplándose el multiconsumo de un mismo detenido. Los tipos de drogas susceptibles de mecanizar son: heroína, cocaína, hachís, psicotrópicos y otras. Asimismo, se puede contemplar el caso de no consumo o el desconocimiento en los hábitos del detenido. Pero, aparte de del tipo de droga, también se recoge la frecuencia de consumo (inicial, ocasional o habitual) y el tiempo, en años y meses, que lleva consumiendo.
- *Antecedentes:* Con este apartado podemos obtener información sobre los antecedentes del detenido, que normalmente se refieren a las detenciones policiales anteriores y a los antecedentes penitenciarios; pero que, en el caso de los menores y jóvenes, también contempla las estancias en establecimientos tutelares o centros de desintoxicación.
- *Situación laboral:* Bajo este concepto se recoge principalmente la situación de estudiantes, activo o parado del joven o menor.
- *Nivel educativo:* El Programa distingue entre analfabeto, conocimientos básicos de

lectura y escritura, educación primaria, secundaria, bachillerato, diplomado o estudios superiores.

## **ANÁLISIS DE LA DELINCUENCIA JUVENIL (1997-2000)**

A continuación vamos a efectuar un análisis de la delincuencia juvenil referido a los años 1997 al 2000, ya que desde durante este período los tipos penales han permanecido invariables y la nueva LORPM no ha entrado en vigor hasta iniciarse el año 2001.

La primera conclusión a la que podemos llegar observando la evolución de los detenidos por infracciones penales durante los cuatro últimos años es que se ha producido un aumento de la que hemos definido anteriormente como delincuencia juvenil (Gráfico 1). Como se puede ver en el mismo, si distribuimos el número total de detenidos en cuartiles, las edades que resultan son 21, 27 y 35 años aproximadamente; es decir, la mitad de los detenidos son personas de edad inferior a los 27 años.

Si profundizamos en el estudio de la delincuencia juvenil, podemos constatar que se ha ido produciendo un aumento sostenido año a año, y que el peso específico de los jóvenes de 17 a 20 años es prácticamente el mismo durante el período de tiempo estudiado (Gráfico 2).

Si esta misma distribución por edades de los detenidos la estudiamos por tipos delictivos, podemos observar que la tendencia varía considerablemente dependiendo de los tipos de hechos considerados. Así, en los delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico (Gráfico 3), y dentro de la delincuencia juvenil, son los menores de 16 a 18 años a los que más se les detiene, disminuyendo a medida que aumenta la edad. Pero por el contrario, en los delitos contra las personas y contra la seguridad colectiva (Gráficos 4 y 5), a mayor edad mayor incidencia en este tipo de hechos.

Si estudiamos la evolución del peso específico de los detenidos menores, jóvenes y adultos a lo largo de los últimos cuatro años podemos constatar igualmente el fenómeno antes señalado, pero concentrado en los menores de 18 años, en los que hemos pasado de un

8,6 por 100 en el año 1997, a un 11,2 por 100 en el 2000, lo que supone un aumento considerable (Gráfico 6).

Esta distribución del peso entre las edades, varía igualmente si analizamos los tipos penales. En una primera aproximación por grupos penales (Gráfico 7), vemos que en los delitos contra la seguridad colectiva o de falsedades, la mayor proporción de detenidos son adultos, el 89 por 100, mientras que la delincuencia juvenil supone un 11 por 100. Sin embargo, en las infracciones penales contra la propiedad, que suponen la mayor parte de las cometidas, el peso de la delincuencia juvenil aumenta hasta un 30 por 100, destacando el 16 por 100 de la delincuencia protagonizada por menores de 18 años. En cuanto a las infracciones penales contra las personas, el peso de la delincuencia juvenil va disminuyendo, así como en las infracciones contra la libertad e indemnidad sexual.

En el gráfico 8 se intenta plasmar el peso que cada grupo de tipos delictivos tiene según la edad del delincuente juvenil, distinguiendo entre jóvenes, menores y aquellos otros a los que por tener menos de 14 no les será de aplicación la LORPM en cuanto a la responsabilidad penal.

Podemos observar que a menor edad del delincuente, más peso tienen los hechos delictivos contra el patrimonio y el orden socioeconómico; la misma tendencia se aprecia en los delitos contra la libertad e indemnidad sexual. Por el contrario, a mayor edad más delitos contra la seguridad colectiva, principalmente delitos contra la seguridad del tráfico, y contra las personas, en este caso de lesiones.

En los gráficos 9, 10 y 11 se ha reflejado el tanto por ciento que suponen los detenidos adultos, jóvenes y menores en cada una de las provincias españolas. Como se puede observar, el Programa Estadístico de Seguridad actualmente no dispone de información referida a los detenidos que han llevado a cabo los Mozos de Escuadra en las provincias de Girona y Lleida.

Es de destacar que las provincias con más delincuencia relativa de menores no coinciden exactamente con las de más peso de la delincuencia de jóvenes, circunstancia que a priori podríamos considerarla, como mínimo, de curiosa.

Como se indicó al principio del estudio, el Programa Estadístico de Seguridad recoge entre otras, información sobre el lugar de comisión del hecho delictivo. En el gráfico 12 se refleja la proporción de cada lugar, destacando que más de la mitad de los hechos tienen lugar en espacios abiertos, y a continuación en locales, transportes e interior de la vivienda. Grosso modo parece que no existe relación entre el lugar de comisión y el grupo de edad de los menores o jóvenes, ya que los pesos relativos son prácticamente iguales.

Dentro de los espacios abiertos, el lugar más común de comisión del hecho es el de vía pública (88,6 por 100), con las particularidades descritas al principio del estudio, seguido de los parques (2,5 por 100) y otros espacios abiertos; y en cuanto a los locales, transportes y viviendas, los más corrientes son los establecimientos comerciales (35,5 por 100) y de hostelería (20,5 por 100), vehículos particulares (77,9 por 100) y domicilios particulares (65,9 por 100), respectivamente.

Otra circunstancia que podemos analizar con los datos proporcionados por el programa son los medios utilizados para cometer la infracción penal. Como se aprecia en el gráfico 13, una gran proporción de la información que se recoge se agrupa en un apartado denominado otros medios, con lo que no es posible establecer conclusiones al respecto, pero sin embargo sí podemos constatar, que a mayor edad menos utilización de la violencia física y por el contrario mayor utilización de armas de fuego, ya sean largas, cortas o recortadas.

Otra referencia que nos proporciona el programa es el de los antecedentes de los detenidos. La principal dificultad que se nos plantea a la hora de analizar los resultados del programa es que los datos contenidos en el mismo no son personales y por tanto, en principio, se reflejan el número de detenciones y no de detenidos. Es decir, una persona que durante un año se le haya detenido varias veces, figurará en el programa tantas veces como detenciones se le hayan practicado, y

sin embargo se tratará de un solo individuo. Para evitar este problema se ha realizado un estudio de la reincidencia solventando esta dificultad mediante técnicas informáticas resultando los datos que se reflejan en el gráfico 14.

Como se aprecia en el gráfico, la reincidencia varía según se considere el total de detenidos o se profundice por tipos penales. La mayor reincidencia se produce en los delitos contra el patrimonio y además se va acumulando proporcionalmente con el aumento de la edad, lo que nos induce a pensar que no se está produciendo una reinserción de los delincuentes, ya que cuando son puestos en libertad vuelven a reincidir.

En el gráfico 15 se refleja el consumo de alcohol por parte de los menores y jóvenes detenidos. El nivel de desconocimiento de información es muy alto, en torno al 70 por 100, y sólo podemos afirmar que a mayor edad mayor consumo de alcohol.

Por último, en los gráficos 16 y 17 se refleja la proporción de hombres y mujeres, y de extranjeros y españoles dentro de la delincuencia juvenil, apreciándose en ambos que a mayor edad mayor proporción de mujeres y extranjeros detenidos por infracciones penales.

#### NOTAS

(1) Art. 1.4. LORPM. "Al efecto de designar a las personas a quienes se aplica esta Ley, en el articulado de la misma se utiliza el término menores para referirse a las que no han cumplido dieciocho años, y el de jóvenes para referirse a las mayores de dicha edad."

(2) Art. 4.2. LORPM. "Serán condiciones necesarias para la aplicación de lo dispuesto en el apartado anterior las siguientes:

- Que el imputado hubiere cometido una falta, o un delito menos grave sin violencia o intimidación en las personas ni grave peligro para la vida o la integridad física de las mismas, tipificados en el Código Penal o en las leyes penales especiales.
- Que no haya sido condenado en sentencia firme por hechos delictivos cometidos una vez cumplidos los dieciocho años. A tal efecto no se tendrán en cuenta las anteriores condenas por delitos o faltas imprudentes ni los antecedentes penales que hayan sido cancelados, o que debieran serlo con arreglo a lo dispuesto en el artículo 136 del Código Penal.
- Que las circunstancias personales del imputado y su grado de madurez aconsejen la aplicación de la presente Ley, especialmente cuando así lo haya recomendado el equipo técnico en su informe."

### DETENIDOS INFRACCIONES PENALES

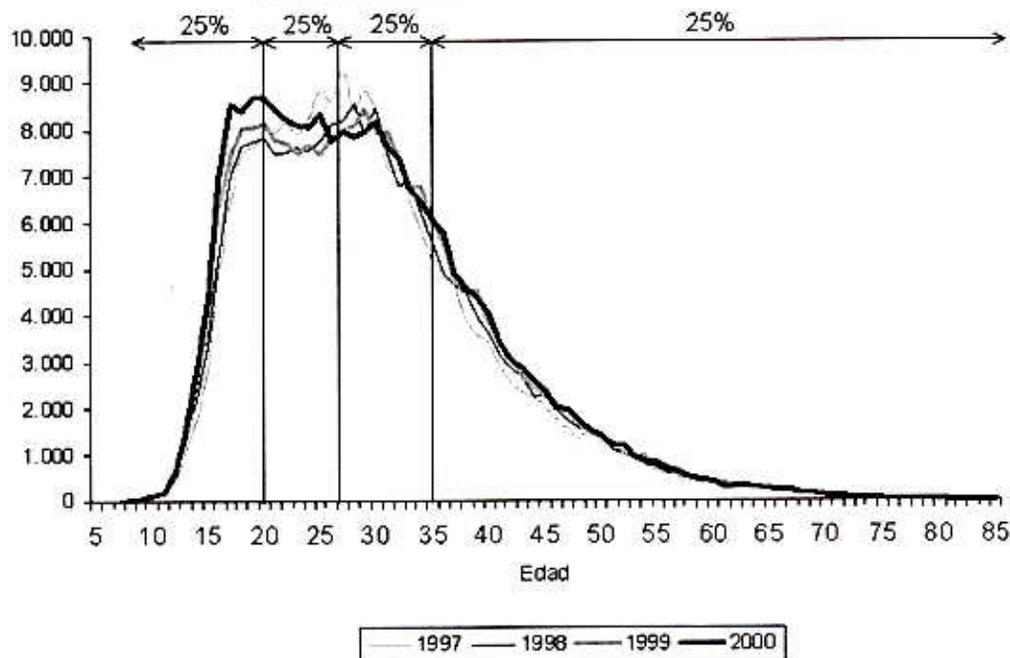


Gráfico 1

### DETENIDOS INFRACCIONES PENALES

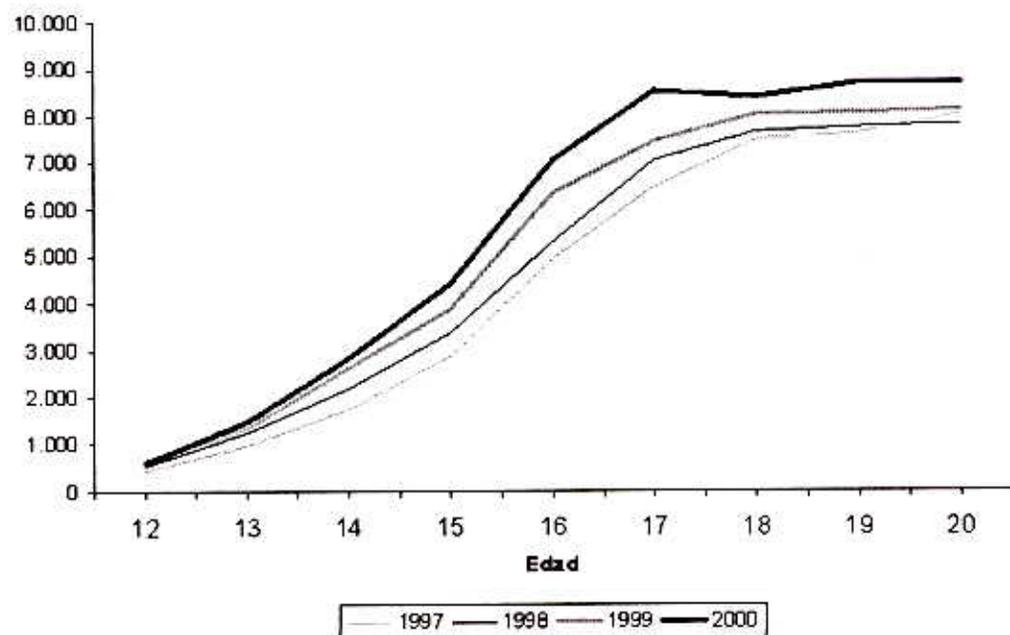


Gráfico 2

### DETENIDOS CONTRA EL PATRIMONIO Y EL ORDEN SOCIOECONÓMICO

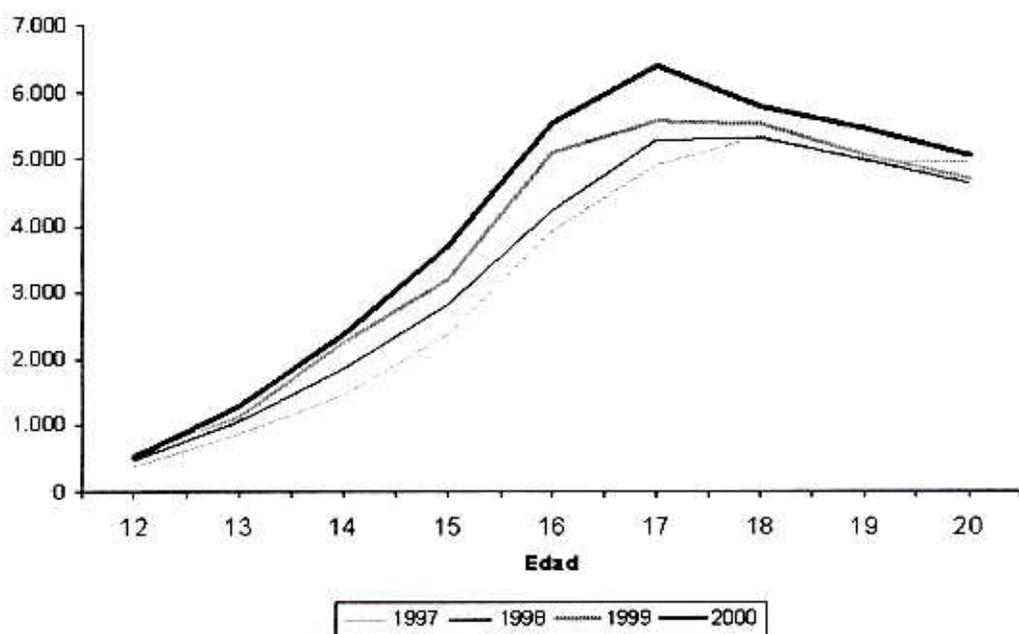


Gráfico 3

### DETENIDOS CONTRA LAS PERSONAS

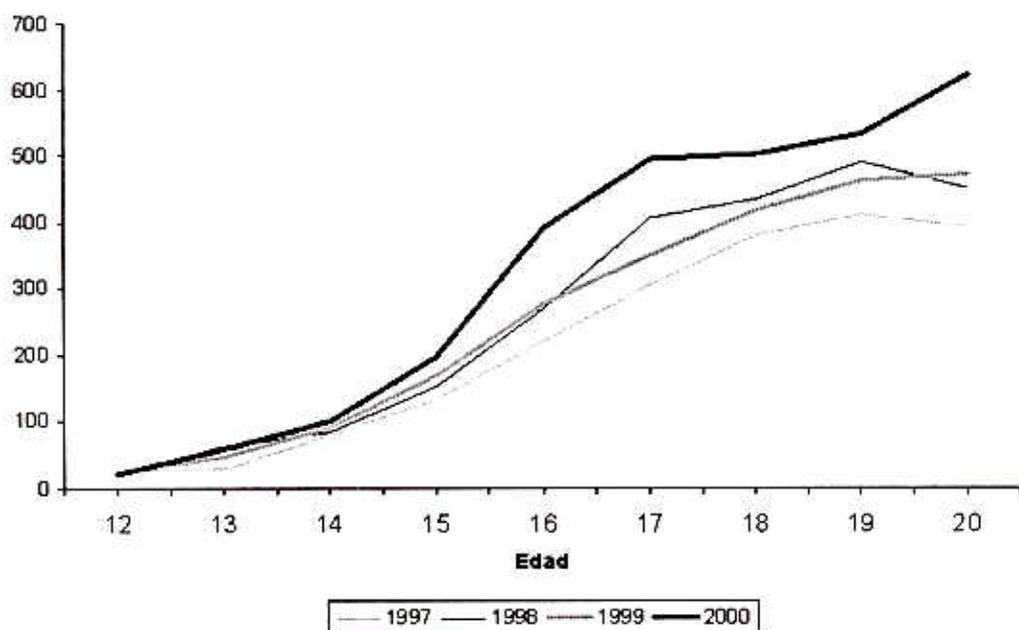


Gráfico 4

### DETENIDOS CONTRA LA SEGURIDAD COLECTIVA

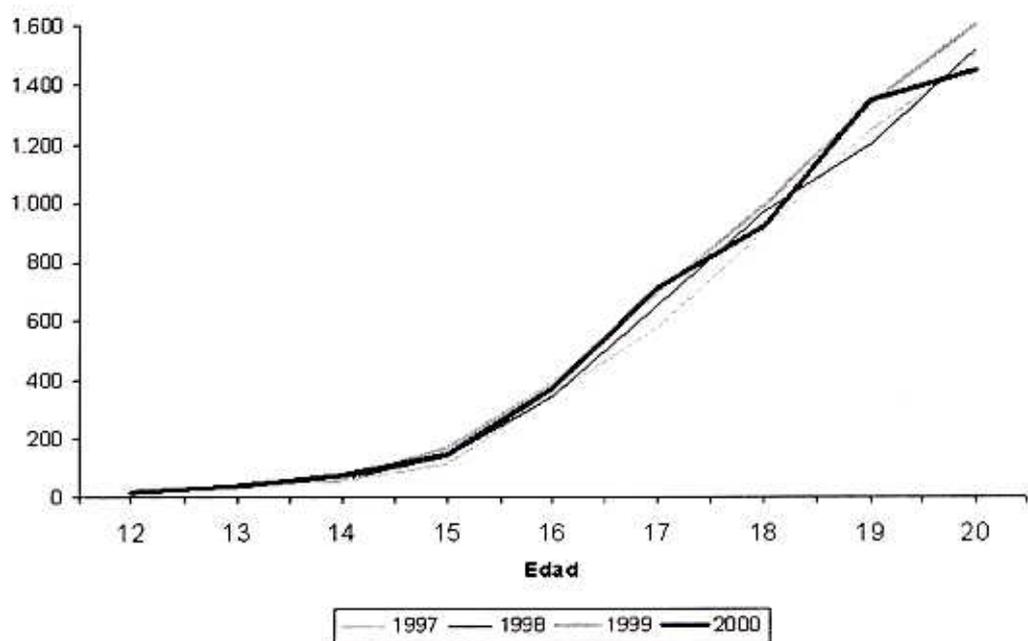


Gráfico 5

### DETENIDOS INFRACCIONES PENALES

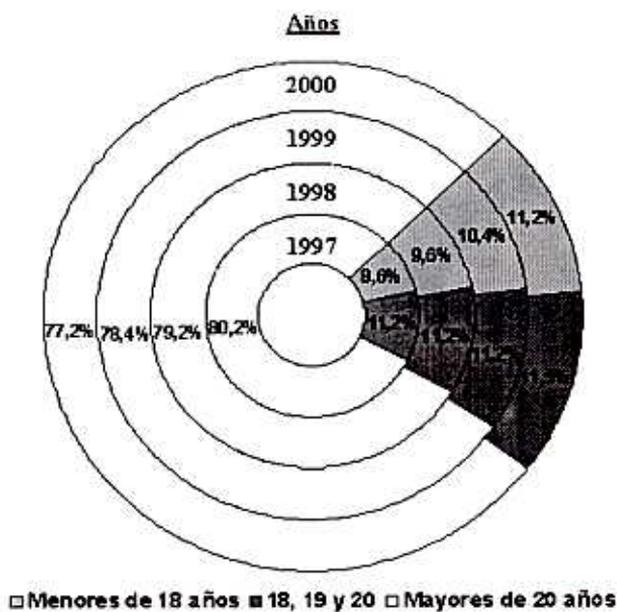
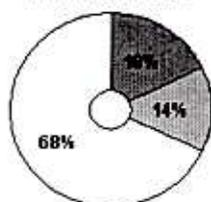


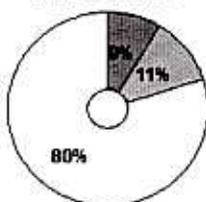
Gráfico 6

### DETENIDOS INFRACCIONES PENALES

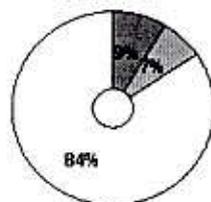
**PATRIMONIO**



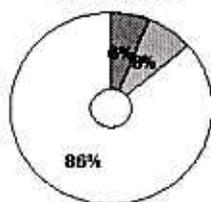
**PERSONAS**



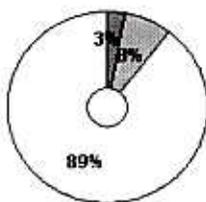
**SEXUAL**



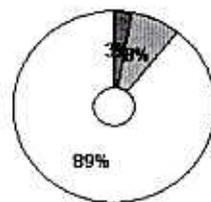
**LIBERTAD**



**SEGURIDAD**



**FALSEDADES**

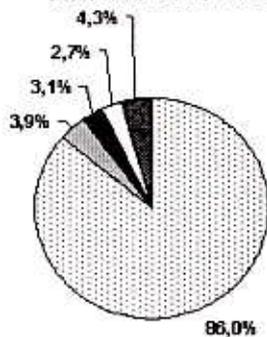


■ Menores de 18 años    ▨ 18, 19 y 20    □ Mayores de 20 años

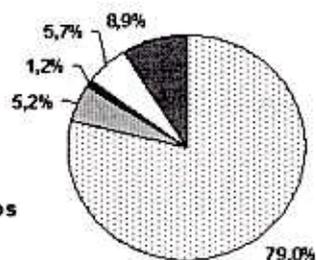
Gráfico 7

### DETENIDOS INFRACCIONES PENALES

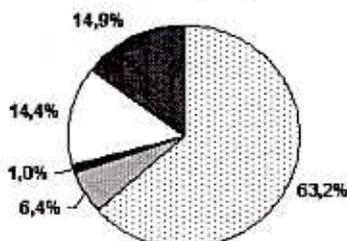
**Menores de 14 años**



**Menores 14, 15, 16 y 17 años**



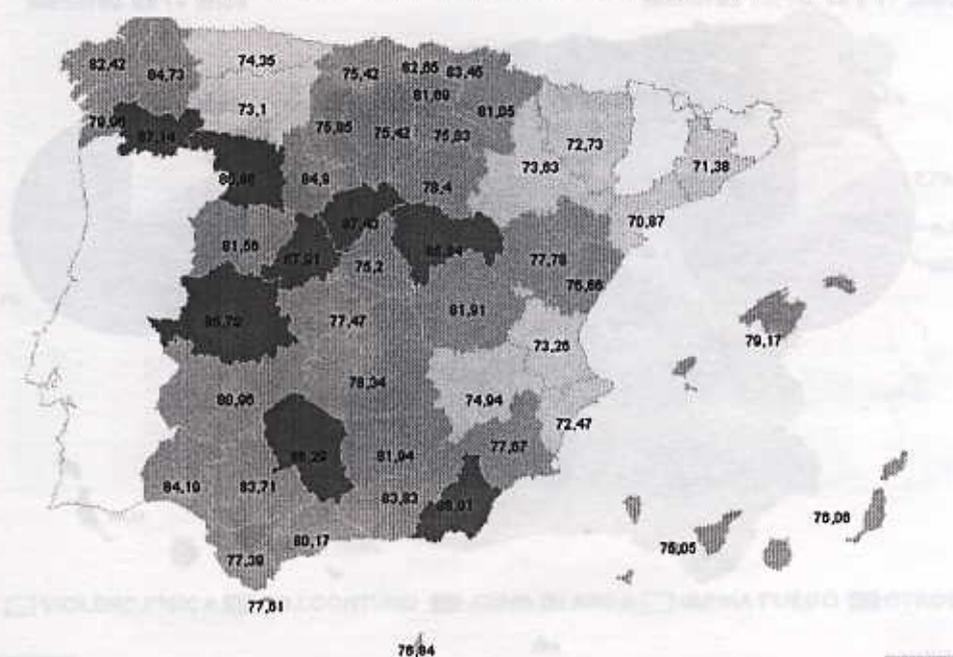
**Jóvenes 18, 19 y 20 años**



▨ PATRIMONIO    ▨ PERSONAS    ■ LIB.SEXUAL    □ SEG.COLECT    ■ RESTO

Gráfico 8

**% Detenidos adultos (mayores de 20 años) sobre total por infracciones penales**



**Gráfico 9**

**% Detenidos jóvenes (18, 19 y 20 años) sobre total por infracciones penales**



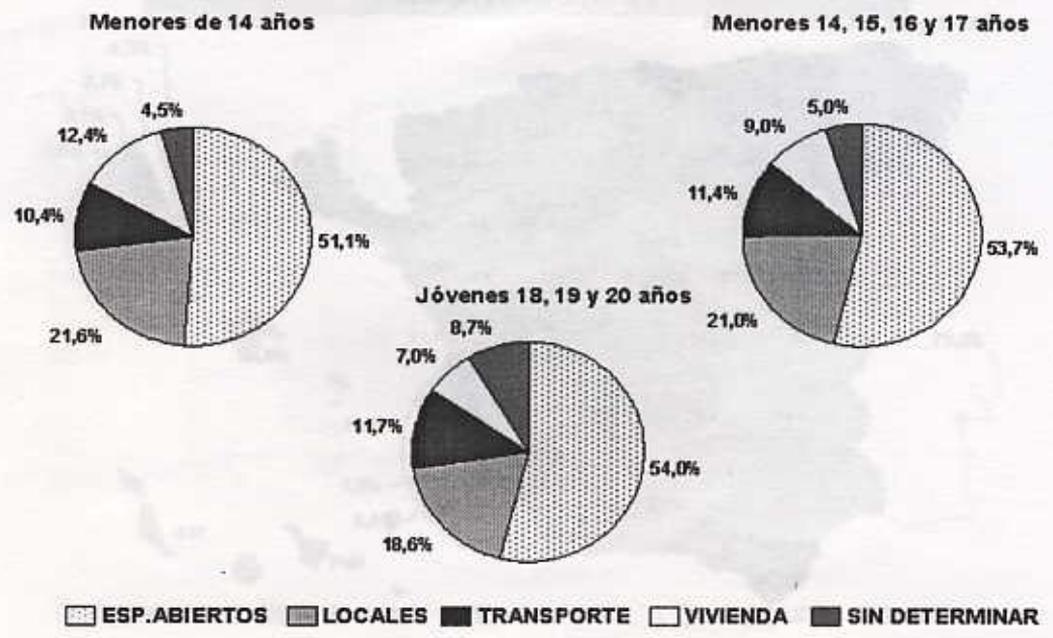
**Gráfico 10**

**% Detenidos menores (menos de 18 años) sobre total por infracciones penales**



**Gráfico 11**

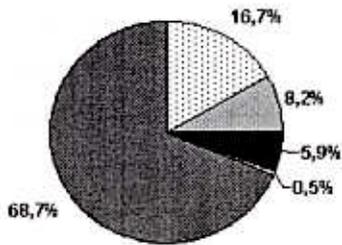
**NATURALEZA DEL LUGAR**



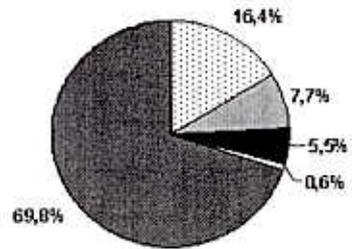
**Gráfico 12**

## MEDIOS EMPLEADOS

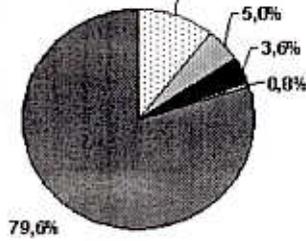
Menores de 14 años



Menores 14, 15, 16 y 17 años



Jóvenes 18, 19 y 20 años



VIOLENC.FÍSICA
  OBJ.CONTUND
  ARMA BLANCA
  ARMA FUEGO
  OTROS

Gráfico 13

## DETENIDOS INFRACCIONES PENALES (%reincidentes)

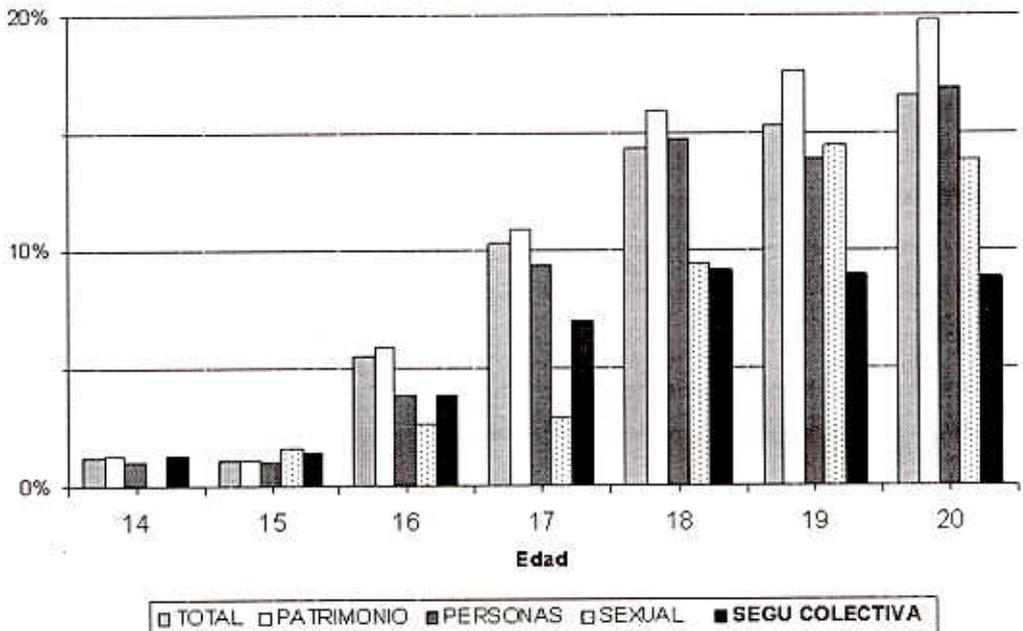


Gráfico 14

### CONSUMO DE ALCOHOL DETENIDOS INFRACCIONES PENALES

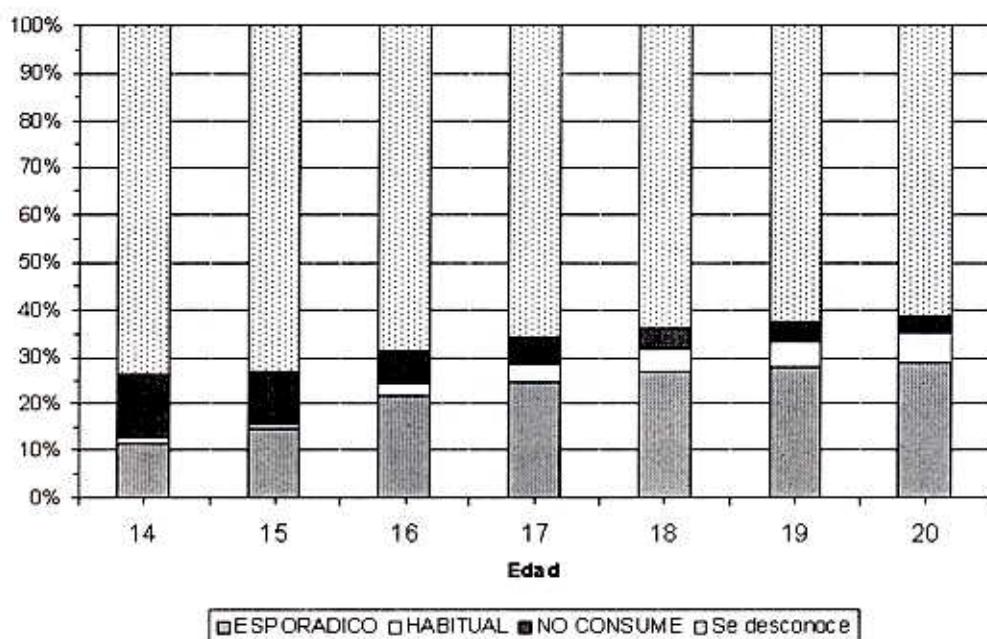


Gráfico 15

### EXTRANJEROS DETENIDOS INFRACCIONES PENALES

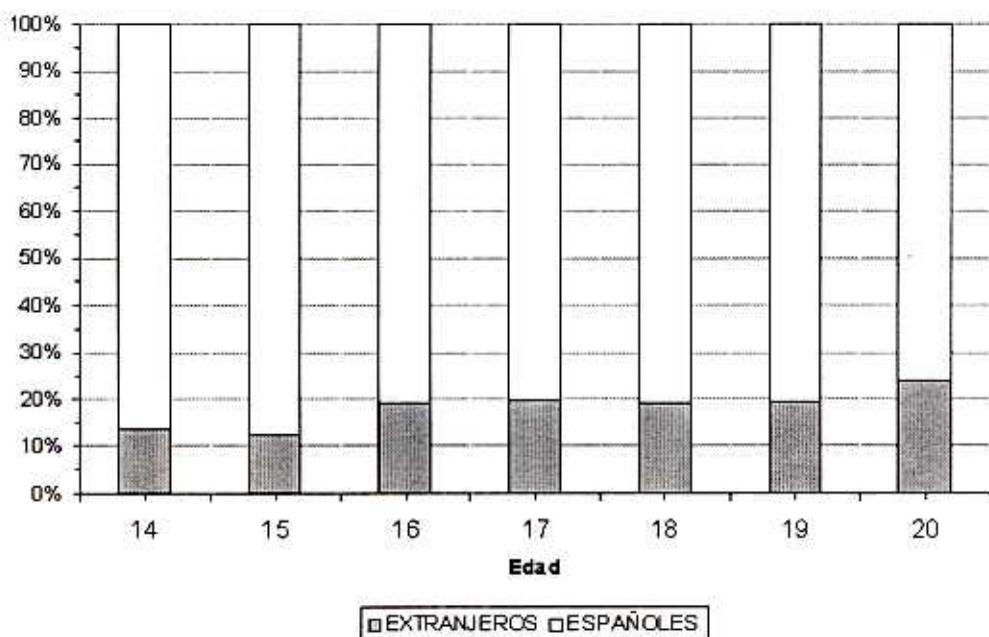


Gráfico 16

### MUJERES DETENIDAS INFRACCIONES PENALES

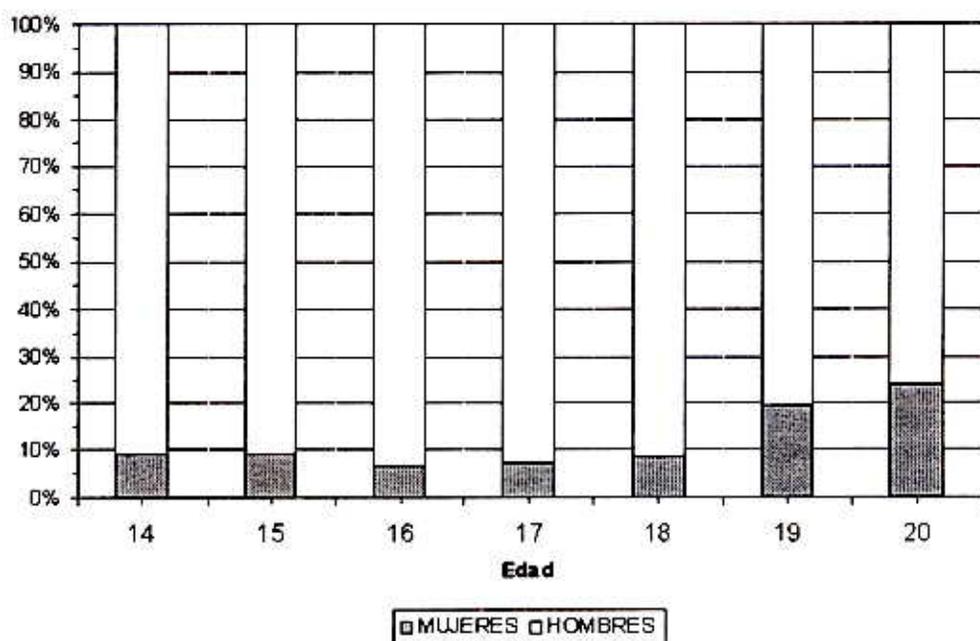


Gráfico 17

Elaboración de los gráficos es propia sobre datos del Programa Estadístico de Seguridad. Año 2000.

# **USO DE LAS ARMAS DE FUEGO**

## **(Estudio de su regulación legal y modificaciones necesarias)**

**JOSE LUIS VALLE GOMEZ**

Teniente coronel de la Guardia Civil  
Licenciado en Derecho

### **INTRODUCCION**

Recientes y desgraciados sucesos han traído a la actualidad el uso de las armas de fuego por los miembros de la Guardia Civil. Sin pretender juzgar los hechos, entre otras cosas porque los conocemos muy limitadamente, es posible que tanto el particular como el miembro del Cuerpo, autor de los disparos, hayan sido "víctimas" de una insuficiente regulación de la materia.

También han ocurrido otros incidentes con muerte o lesión de nuestro personal en los que un uso anticipado, incluso meramente preventivo —es decir, sin llegar al disparo—, de las armas habría evitado tan tristes resultados. Sin embargo, el temor a las consecuencias disciplinarias restringe más allá de lo aconsejable y legalmente exigible el uso de las armas y propicia los resultados señalados.

El análisis de los comportamientos de ciudadanos y agentes ante el uso de las armas, cuyos casos extremos se han presentado más arriba, nos ha llevado a examinar con espíritu crítico el contenido de la actual normativa para finalizar proponiendo aquellas modificaciones que, a nuestro juicio, contribuirían a salvaguardar y delimitar con mayor precisión tanto los derechos —entre ellos el fundamental de la vida— y deberes de los ciudadanos como los de las fuerzas policiales.

### **CONSIDERACIONES PREVIAS**

El preámbulo de la Ley Orgánica 2/86, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS), anunciaba enfáticamente que:

*"A través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se ejerce el monopolio, por*

*parte de las Administraciones Públicas, del uso institucionalizado de la coacción jurídica, lo que hace imprescindible la utilización de armas por parte de la policía. Ello, por su indudable trascendencia sobre la vida y la integridad física de las personas, exige el establecimiento de límites y la consagración de principios sobre moderación y excepcionalidad de dicha utilización, señalando los criterios y los supuestos claros que la legitiman, con carácter de excluyente."*

Sin embargo, el texto de la ley no cumplió ninguno de los fines perseguidos (señalar los supuestos claros y hacerlo en exclusiva). Así, como posteriormente veremos con mayor detalle, la LOFCS, entre otros supuestos, autoriza el uso de las armas en circunstancias que puedan suponer un grave riesgo para la seguridad ciudadana, expresión que adolece de una total indeterminación (contradiciendo el primer objetivo) y, por otro lado, existen otras leyes que, al menos para la Guardia Civil, posibilitan el uso de las armas (con lo que tampoco se consiguió la segunda finalidad).

En un segundo nivel legislativo existen algunas disposiciones de la antigua Dirección de la Seguridad del Estado (1) de las que, en esta primera aproximación, podemos decir que, si bien puntualizan con mucho más detalle los casos en que pueden usarse las armas, adolecen, a nuestro entender, de tres graves inconvenientes: el primero, su dudosa vigencia en todo aquello que no esté recogido en la LOFCS; el segundo, su insuficiente nivel normativo para regular una cuestión que afecta a derechos fundamentales y que, por tanto, requiere categoría de Ley Orgánica (2), y el tercero, su falta de publicación en el Boletín Oficial del Estado para dotarles de efectos frente a todos los ciudadanos.

Finalmente, existe un tercer bloque normativo, marcadamente restrictivo, dimanante de la Dirección General del Cuerpo, que regula el uso de las armas desde el punto de vista interno y a efectos puramente disciplinarios, sin que, lógicamente, entre a delimitar o concretar los supuestos que legitiman su uso.

Cambiando por completo el punto de observación del tema, debemos diferenciar tres

posibles acepciones de la expresión "uso de las armas".

Frecuentemente, se entiende por "uso del arma" el hecho de dispararla. Para este caso hay que introducir una diferenciación muy significativa según que los disparos se dirijan contra las personas o contra otro blanco distinto (por ejemplo, para abatir una res o animal peligroso).

Por otro lado, puede hablarse de uso del arma cuando el agente la esgrime ante una situación potencialmente peligrosa, para disuadir o prevenir una agresión. Es lo que podríamos denominar "uso preventivo del arma".

Por último, también se designan como uso del arma las operaciones que se llevan a cabo con ella para transportarla, limpiarla, desarmarla, guardarla, mostrarla, etc.

Con su mero enunciado, resulta patente que cada uno de los supuestos planteados precisan unas normas reguladoras diferentes, tanto en lo que respecta a su contenido como en lo atinente a su nivel legislativo.

Por todo ello, en el trabajo que sigue se establecen dos líneas de acción, una que se refiere a las modificaciones que convendría introducir en las leyes y la otra sobre las variaciones a nivel interno que se creen convenientes.

## NORMAS LEGALES

### Legislación comparada

En los países de nuestro entorno europeo (3) la problemática del uso legítimo de las armas ha revestido dos modalidades. En unos casos el uso de las armas se encuentra regulado en leyes especiales sobre coacción directa o en las leyes generales de policía; en otros ha sido el ordenamiento penal el que fundamentalmente se ha ocupado del tema enfocándolo desde la perspectiva de las causas de justificación.

#### Alemania

La doctrina alemana exige el requisito de ley formal para regular esta materia, aunque se discute el grado de concreción que deberá tener la ley y cuál debe ser el alcance de una posible delegación.

La utilización de las armas (de fuego u otras) debe regirse por el principio de proporcionalidad en una triple manifestación: primera, que la medida sea apropiada; segunda, que, de entre las apropiadas, se emplee la que cause el menor daño, y tercera, que el daño a causar no sea desproporcionado con la finalidad perseguida.

En el caso de armas de fuego, su empleo debe ir precedido de un apercibimiento previo que puede consistir en un disparo al aire. Este apercibimiento ha de ser repetido en el caso de una multitud. La única finalidad permitida en el empleo de este tipo de armas es la de impedir el ataque o la huida.

Los supuestos en que la ley alemana permite el empleo de armas de fuego contra las personas (4) son:

a) Impedir la realización de un delito que se cometa con armas o explosivos.

b) Impedir la huida de una persona altamente sospechosa de haber cometido un delito grave o un delito leve, cuando exista, en este último caso, base suficiente para suponer que hará uso de armas o explosivos.

c) Impedir la huida de presos o detenidos en prisión preventiva, excepto los menores o condenados a la pena de arresto.

d) Impedir la liberación por la fuerza de presos o detenidos.

e) Contra multitudes que cometan actos violentos cuando hayan resultado infructuosas las medidas coactivas dirigidas contra personas determinadas.

f) Contra las personas que en la frontera intenten la fuga después de repetido apercibimiento.

### *Italia*

En el caso de Italia, el uso legítimo de las armas ha encontrado su ubicación entre las causas de justificación del Código Penal, presentando la particularidad de prever una eximente específica para este supuesto con la intención de acabar con las polémicas doctrinales que discutían si la coacción policial debía enmarcarse como legítima defensa o como cumplimiento del deber (5).

Según la legislación de este país, no es punible el agente público que con el fin de

cumplir un deber del propio cargo hace uso u ordena hacer uso de las armas o de otro medio de coacción física cuando se vea obligado por la necesidad de rechazar una violencia o de vencer una resistencia a la Autoridad.

Nuevamente, ha sido la doctrina de aquella nación la que ha delimitado la aplicación de este precepto fijándole unos límites subjetivos que se concretan en su aplicación exclusiva a los agentes de la Autoridad y que actúen en el ejercicio de un deber propio de su función, excluyéndose la finalidades privadas. En caso de concurrencia simultánea de intencionalidades públicas con privadas, se apreciará la eximente siempre que la finalidad particular no constituya el único o preeminente elemento motivador de la intervención.

Los comentaristas han señalado también unos requisitos objetivos que se resumen en la necesidad de rechazar una violencia o de vencer una resistencia.

No existe acuerdo a la hora de delimitar con precisión los conceptos de violencia y resistencia, pero sí en considerar como requisito fundamental la existencia de una verdadera necesidad de utilizar la coacción. Necesidad en la que se encuentran incluidos todos los aspectos de la proporcionalidad y, en particular, la ponderación de los intereses en juego, de forma que esta causa de justificación sólo será aplicable cuando el interés público que se pretende defender sea prevalente frente al interés privado sacrificado.

La ley italiana permite también el uso de la violencia para impedir la consumación de los delitos de estragos, naufragio, inmersión, desastre aéreo, desastre ferroviario, homicidio voluntario, robo a mano armada y secuestro de persona. En estos casos no es necesario el juicio de prevalencia, pues ya lo efectúa la ley, pero sí deben concurrir los restantes aspectos de la proporcionalidad.

En la vigilancia de fronteras se permite el uso de armas, previa intimidación o disparos al aire, en los casos siguientes:

a) Cuando el contrabandista esté armado.

b) Cuando el contrabando se realice de noche.

c) Cuando se trate de un grupo de más de tres personas.

Aun tratándose de alguno de estos tres casos, el uso de las armas está prohibido si el contrabandista se da a la fuga o abandona la carga.

También la vigilancia de establecimientos penitenciarios posee una regulación especial para el uso de las armas, que podrán utilizarse en los casos que siguen:

a) Cuando se vean obligados por la necesidad de dominar una revuelta de detenidos o rechazar una agresión desde el exterior.

b) En los lugares donde los detenidos trabajen al aire libre para impedir la fuga, previas tres intimidaciones y un disparo al aire.

c) En el servicio de vigilancia externa, previas tres intimidaciones y un disparo al aire:

i) Cuando desde el exterior se trate de penetrar en el establecimiento o perturbar de cualquier modo el orden.

ii) En caso de fuga (6), cuando el fugitivo se oponga a la detención con vías de hecho o con amenazas de violencia o, a pesar de la intimidación, no desista de intentar la evasión y no existan otros medios eficaces para impedirlo.

#### *Francia*

En el ordenamiento francés, estos casos se verán subsumidos en la causa de justificación general prevista en el Código Penal por la que no hay crimen ni delito cuando el homicidio, las heridas y los golpes están previstos por la ley y ordenados por Autoridad legítima.

Pese a la redacción del texto legal, la doctrina no considera necesario la concurrencia simultánea de la previsión legal y orden de la Autoridad, pudiendo faltar esta última cuando el mandato legal se dirige directamente a la persona que ha realizado la acción y que en virtud del mismo no tenía por que esperar la orden del superior.

La apreciación de esta exigencia exige, en la actuación policial, un motivo legítimo, concepto que ha centrado las discusiones doctrinales sobre el tema en el sentido de si debe dejarse a la libre apreciación de los jueces la legitimidad motivadora o si ésta debe encontrar su fuente en el texto de la ley, concluyéndose que la determinación de la legitimidad para utilizar la violencia ha de derivarse de la

específica legislación aplicable y de las circunstancias del caso, además del requisito de su necesidad y proporcionalidad.

Como supuestos concretos, el derecho francés dispone que los representantes de la fuerza pública, llamados para disolver una manifestación sediciosa o para asegurar la ejecución de la ley, de una sentencia o de una orden judicial, pueden hacer uso de la fuerza, si violencias o vías de hecho se ejercen contra ellos, o si no pueden defender de otra forma el terreno que ocupan o los puestos cuya guardia les ha sido confiada.

Por su parte, los miembros de la Gendarmería requeridos para asegurar la ejecución de la ley, de sentencias, ordenanzas o mandamientos judiciales o de policía, sea para disolver motines populares o manifestaciones sediciosas, sólo podrán utilizar la fuerza de las armas en los siguientes casos: primero, si violencias o vías de hecho se ejercen contra ellos; segundo, si no pueden defender de otra forma el terreno que ocupan, los puestos o personas que les han sido confiadas o si la resistencia es tal que sólo puede ser vencida por el empleo de la fuerza armada.

#### *Portugal*

En el país vecino, el uso de las armas está permitido como medida extrema de coacción en los siguientes supuestos:

a) Frente a una agresión actual o inminente dirigida contra el agente o contra terceros.

b) Para capturar o impedir la fuga de un individuo altamente sospechoso de haber cometido un delito grave con utilización de armas de fuego, bombas, granadas o explosivos.

c) Para detener a una persona evadida, o sobre la que pende una orden de busca y captura, y acusada de haber cometido un delito castigado al menos con prisión mayor, o para impedir la fuga de cualquier persona legalmente presa o detenida.

d) Para liberar rehenes.

e) Para impedir un atentado grave e inminente contra instalaciones de utilidad social cuya destrucción ocasione un perjuicio importante.

No obstante lo dicho, el uso de las armas está prohibido siempre que pueda resultar peligroso para terceros, salvo los casos de legítima defensa o estado de necesidad y antes de hacer uso de las armas es necesario advertirlo de forma claramente perceptible, debiendo, si las circunstancias lo permiten, socorrer a los heridos e informar lo antes posible a los superiores.

### *Códigos internacionales*

El artículo 3 del Código de conducta para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (7) autoriza a dicho personal para emplear la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas.

En el comentario oficial a esta disposición se detalla que el uso de la fuerza debe ser excepcional, si bien la ley puede autorizar su uso en la medida en que sea necesaria para prevenir los delitos, para efectuar una detención legal de un delincuente o presunto delincuente o para ayudar a efectuarla.

En todo caso, el uso de la fuerza ha de estar inspirada en el principio de la proporcionalidad, sin que esta disposición autorice un grado de fuerza desproporcionado con el objeto legítimo que se pretenda.

Dentro de esta filosofía, el uso de las armas de fuego se considera una medida extrema especialmente contra niños. En general, no deberán emplearse excepto cuando un presunto delincuente ofrezca resistencia armada o ponga en peligro, de algún otro modo, la vida de otras personas y no pueda reducirse o detenerse al presunto delincuente aplicando medidas menos extremas.

En el caso de que el agente dispare un arma de fuego deberá informarse inmediatamente a las autoridades competentes.

Por su parte, la "Declaración sobre la policía" del Consejo de Europa contiene dos preceptos atinentes a esta cuestión.

En el primero de ellos (apartado A.12) se señala que en el ejercicio de sus funciones, el funcionario de policía debe actuar con toda la determinación necesaria, sin jamás recurrir a la fuerza más que lo razonable para cumplir la misión exigida o autorizada por la ley, y en el apartado siguiente expresa la necesidad de

dar a los funcionarios de policía instrucciones claras y precisas sobre la manera y las circunstancias en las cuales deben hacer uso de las armas.

Finalmente, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales dictamina (art. 2.2) que no existe infracción del derecho a la vida, proclamado en su artículo 2.1, cuando se ocasiona la muerte como consecuencia de un recurso a la fuerza que sea absolutamente necesario para: a) defender a una persona contra una agresión ilegítima; b) proceder a una detención legal o para impedir la evasión de un preso o detenido legalmente, y c) para reprimir, de acuerdo con la ley, una revuelta o insurrección.

### **Legislación nacional**

El caso español, junto con el ya reseñado de Portugal, ocupa una posición mixta respecto a las tendencias europeas, pues el uso de las armas está contemplado tanto en la legislación penal como en las leyes administrativas sobre la policía.

Así, en el campo penal, el asunto puede enfocarse bajo el prisma de la legítima defensa o del cumplimiento del deber, mientras que en el terreno administrativo la LOFCS (art. 5.2.d) y las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas establecen una serie de supuesto en los que el uso de las armas (8) resulta legítimo.

### *Supuestos concretos*

Antes de adentrarnos en el desarrollo de esta apartado, conviene señalar que, aparte de los requisitos específicos indicados para cada uno de los supuestos que siguen, el uso legítimo de las armas precisa que se haga de conformidad con los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad referidos en el artículo 5.2.c de la LOFCS.

#### l) Defensa propia o de terceros.

El citado artículo de la LOFCS autoriza el uso de las armas en las situaciones en que exista **un riesgo racionalmente grave para la vida del agente, su integridad física o las de terceras personas.**

Esta actuación se encuentra perfilada en el punto 1 de la Instrucción de la Dirección de la Seguridad del Estado de 14 de abril de 1983, la cual exige, en primer lugar, **una agresión ilegítima** contra el agente o tercera persona **que ponga en peligro la vida o la integridad corporal**. El segundo requisito que autoriza el uso de las armas de fuego es la **imposibilidad de utilizar otros medios** para detener la agresión.

Dicho uso irá precedido, si las circunstancias lo permiten, de avisos conminatorios y antes de dirigirla contra el agresor se harán disparos al aire o al suelo. Finalmente, deberá buscarse la menor lesividad posible.

#### II) Grave riesgo para la seguridad ciudadana.

La LOFCS prevé un segundo supuesto de uso de las armas en aquellas circunstancias que puedan suponer un grave riesgo para la seguridad ciudadana.

Como señalamos en la introducción, la redacción de este segundo supuesto es absolutamente insatisfactoria puesto que queda en el aire el trazado de la línea divisoria entre los riesgos graves y los leves, así como lo que deba abarcar o entenderse por seguridad ciudadana.

Esta ambigüedad contrasta con la minuciosidad con que se regulan los supuestos en el resto de los países europeos. A ello debe tenderse en el nuestro, para garantizar su correcta aplicación y cumplir con la ya reseñada recomendación de la Declaración sobre la Policía de dar instrucciones claras sobre el uso de las armas.

#### III) Fuga de delincuentes.

La repetida Instrucción de abril de 1983 (9) regula este supuesto exigiendo, primeramente, que quien se da a la fuga sea presuntamente **responsable de delitos graves**, en cuyo caso **se disparará al aire o al suelo**, con objeto exclusivamente intimidatorio, previas las advertencias y conminaciones de que se entregue y siempre que se entienda que la detención no puede lograrse de otro modo.

Cuando le conste al agente la **extrema peligrosidad** del que huye por hallarse provisto

de algún arma de fuego, explosivos o arma blanca susceptible de causar gran daño, después de todas las actuaciones que se citan en el párrafo anterior, podrá **dispararse a partes no vitales** buscando la menor lesividad posible.

Con posterioridad, la Instrucción de la Dirección de la Seguridad del Estado, de 2 de noviembre de 1983, incluyó en las normas anteriores los supuestos de **fuga de presos y detenidos**, aunque, para desconcierto del intérprete, líneas más adelante restringía el uso de las armas a los casos de **resistencia armada o peligro vital**.

Independientemente de la crítica que pueda merecer la concreta redacción de este apartado, opinamos que en ningún caso debe ser aplicado, ya que la LOFCS no recoge estos supuestos de fuga (salvo que simultáneamente pueda considerarse un caso de legítima defensa o de grave riesgo para la seguridad).

De otro lado, y de cara a su alegación ante los Tribunales, el precepto adolece, como ya apuntamos, de dos defectos: el de su insuficiente nivel legislativo y el de su falta de publicación (10).

A pesar de lo dicho, parte de la doctrina y algunas decisiones jurisprudenciales consideran lícito el uso de las armas en los casos de huidas de delincuentes que han cometido delitos de capital importancia. Sin embargo, su posición es minoritaria por lo que este supuesto es motivo de una gran inseguridad jurídica.

#### IV) Centinelas.

Es sabido que los miembros de este Cuerpo son militares. Por otro lado el artículo 11 del CPM define al centinela como el militar que en acto de servicio de armas (11) y cumpliendo una consigna guarda un puesto confiado a su responsabilidad; teniendo, además, dicha consideración los componentes de las patrullas de las guardias de seguridad y los operadores de transmisiones.

Por su parte, el artículo 61 de las Reales Ordenanzas (12) determina que el que estuviere de centinela hará respetar su autoridad y el puesto que guarda. Si alguien le desobedeciere le advertirá primero, pero si tiene fundada sospecha de que resulta amenazada su

persona o la seguridad de su puesto usará el arma.

En el Cuerpo, el llamado Guardia de Puertas desempeña, entre otras, unas funciones propias del centinela. Sin embargo, del contenido de la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Militar), de 19 de mayo de 1993, parece deducirse "a sensu contrario" que el Guardia de Puertas no posee la cualidad de centinela y, por tanto, no puede utilizar las armas en los casos en que aquéllos están autorizados. Por el contrario, según sentencia de la misma Sala, de 4 de octubre de 1993, los integrantes de las rondas de seguridad de nuestros cuarteles sí tienen la consideración de centinelas y, en consecuencia, podrán actuar como tales.

Para salvar esta aparente incongruencia sería conveniente que la ley conceptuara al Guardia de Puertas como centinela.

## Propuestas

Puede parecer sumamente presuntuoso por nuestra parte pretender establecer la concreta redacción que ha de darse a las leyes y, como luego veremos, a las disposiciones internas del Cuerpo que regulen la materia, toda vez que ello, por corresponder en un caso a las Cortes Generales y, en el otro, a la Dirección General del Cuerpo, está muy lejos de nuestro alcance y competencia.

Sin embargo, para señalar las modificaciones que consideramos necesarias introducir en estas disposiciones, hemos elegido el método expositivo de redactar al completo dichas normas, por considerarlo mucho más ilustrativo y ejemplificador que lo que sería la mera enumeración y exposición de los principios que, en nuestra opinión, deberían guiar la reforma.

Con dicha salvedad, se proponen las siguientes modificaciones:

A) Modificación del artículo 5.2.d) de la LOFCS que tendrá la siguiente redacción, con rango de Ley Orgánica:

i) Solamente podrán utilizar las armas de fuego contra las personas en los casos y condiciones que a continuación se indican:

1º Cuando el agente o una tercera persona sea o pueda ser objeto de una agresión grave, actual o inminente.

2º Para impedir la consumación de los delitos de homicidio, lesiones de órgano principal, secuestro, de riesgo catastrófico, de incendio con riesgo de personas, rebelión, sedición, desórdenes públicos, tenencia, tráfico y depósito de armas o explosivos, terrorismo, traición y genocidio y cualquier otro en los que el delincuente use o porte armas de fuego o explosivos.

Antes de usar el arma contra las personas deberá, si las circunstancias lo permiten, advertirse al presunto infractor con un disparo al aire o cualquier otro medio audiovisual que se estime eficaz.

No serán necesarias las advertencias previas cuando el delincuente utilice las armas de fuego o explosivos que lleve consigo.

3º Para liberar rehenes.

4º Para evitar la fuga de presos y detenidos, previas tres advertencias y un disparo al aire.

5º Para disolver cualquier tumulto o motín, cuando hayan fracasado otras medidas.

Previamente a su uso se harán dos advertencias por megafonía, mediando entre una y otra, al menos, cinco minutos.

6º En los casos contemplados en la legislación militar, cuando la misma sea aplicable a los miembros de las Fuerzas de Seguridad.

ii) Los casos y condiciones en que proceda el empleo preventivo hacia las personas de las armas de fuego serán regulados por el Gobierno.

iii) A los efectos de este artículo se entenderán por arma de fuego y explosivos, los que como tal se definan en los respectivos Reglamentos.

iv) En todo caso, las armas se emplearán de acuerdo con los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad a que se refiere el inciso anterior.

B) Modificación del artículo 11 del Código Penal Militar, donde se define al centinela, al que se le añadirá al final del mismo un párrafo del siguiente tenor:

*"Y los Guardias de Puertas de los edificios ocupados por la Guardia Civil."*

C) Modificación del artículo 17 de la Ley Orgánica 1/92, de 21 de febrero, sobre protección de la Seguridad Ciudadana, con el carácter de Ley Orgánica y la siguiente redacción:

1. Antes de llevar a efecto las medidas a que se refieren los artículos anteriores, las unidades actuantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad deberán avisar de tales medidas a las personas afectadas.

2. Cuando deban utilizarse armas de fuego contra las personas, se procederá en la forma establecida en el artículo 5.2.d) de la Ley Orgánica 2/86, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

3. No serán precisos los avisos previos, dispuestos en los apartados anteriores, cuando las alteraciones de la seguridad ciudadana se produzcan con armas u otros medios violentos. No obstante, deberán realizarse siempre que ello sea posible, en particular cuando vaya a hacerse uso de las armas de fuego contra las personas.

4. (Continuará con su actual redacción.)

## LEGISLACION INTERNA

En el ámbito interno son múltiples los escritos y disposiciones que se han ido produciendo sobre esta materia, los cuales podemos clasificar en dos grandes grupos.

El primero, constituido por aquellos que dictan normas, instrucciones o recomendaciones para evitar los accidentes o la autolesión, como consecuencia de negligencia, impericia en su manejo o manipulación por personal ajeno. Ejemplo de éstos, que, en cierto modo, recoge todas las normas existentes sobre el particular, es el escrito de la Dirección General (EM, 3ª Sección) de 14 de noviembre de 1989.

El segundo grupo lo forman aquellos escritos que establecen los procedimientos para depurar las responsabilidades por el uso de las armas, y su última expresión está contenida en la Circular de la Dirección General 1/94. Teóricamente, estas normas no modifican las posibilidades legales del uso de las armas, pero en la práctica lo limitan, por cuanto el más mínimo y justificado manejo de las armas conlleva la apertura de un expediente gubernativo de dudoso final, que incluso alcanza al inmediato superior y tutor.

En la parte que sigue nos vamos a limitar al contenido de este último grupo, ya que las normas existentes para evitar los accidentes no precisan, a nuestros efectos, de mayor comentario.

### Análisis de la Circular 1/94

La Circular 1/94 —cuyo texto puede consultarse en el anexo 1— había tenido sus precedentes en numerosos escritos de la Dirección General, entre los que podemos citar el de 8 de noviembre de 1982 (Sección de Justicia), 19 de octubre de 1983, 2 de enero de 1984, 10 de mayo de 1984, 4 de mayo de 1985 (todos éstos de la 3ª Sección de EM), y carta (13) de 29 de junio de 1987 (del Jefe Interino de EM).

En su apartado primero dispone que todo hecho en el que se utilicen las armas será objeto de una investigación. Aunque a primera vista el precepto parece neutro, en la práctica produce una restricción del uso del arma más allá de los límites legales, puesto que el agente, que lícitamente podría cuando menos empuñar su arma con carácter preventivo, se abstiene de hacerlo ante el temor al incierto resultado de dicha investigación. Por otro lado, da lugar a actuaciones innecesarias —por conocerse de antemano el resultado absoluto, único posible—, cuando, por ejemplo, a solicitud de la Autoridad competente se abate a tiros a un animal peligroso. Y menos mal que, con sentido común, no se cumple a rajatabla, porque sino habría que abrir una información por todos y cada uno de los disparos que se hacen en los ejercicios de tiro.

El apartado segundo vino a modificar, en parte, el contenido de la citada carta de 29 de junio de 1987, que, con notable rigor, disponía la sanción automática del inmediato superior del autor de los disparos, para establecerla sólo en el caso de que dicho superior fuera realmente responsable de la falta de instrucción. No obstante, contiene dos curiosas "advertencias"; una, hacia los Instructores que valoren "inadecuadamente" —en román paladino, que no aprecien— la responsabilidad de los inmediatos superiores y tutores y, otra, hacia los mandos que pretendan justificar o exculpar el uso de las armas por sus subordinados.

Por múltiples razones que ahora no son del caso, la experiencia parece demostrar —y no sólo en este campo— el fracaso de la figura del tutor y de las academias diarias —referidas en el apartado 6<sup>a</sup> de la circular que comentamos—. Quizá fuera más efectivo que esta materia se explicara y practicara en el transcurso de los ejercicios de tiro que actualmente se realizan con una cierta frecuencia.

El apartado quinto de la repetida circular debe ser objeto de una matización, pues el uso de las armas fuera del servicio también será lícito cuando se trate de supuestos de legítima defensa o estados de necesidad, aunque el interesado actúe como simple particular, al margen de cualquier intervención derivada de la LOFCS.

Por último, se disiente por completo del contenido del apartado cuarto, en particular por lo que respecta a su párrafo primero, como ya ha quedado suficientemente explicitado en el punto 2 de esta exposición.

### Otras consideraciones

Ni las normas legales, ni las internas regulan expresamente lo que aquí hemos denominado “uso preventivo de las armas”.

En el caso de la ley parece que la cuestión le es ajena, ya que dicho uso en sí no afecta a ningún derecho de los ciudadanos. Se trata más bien de una cuestión de instrucción o métodos policiales a regular, en todo caso, por normas de menor nivel.

Parece lógico que las normas que regulen o habiliten este uso preventivo sean comunes para todos los Cuerpos policiales de la nación, por lo que su rango legislativo debería ser como mínimo de Orden Ministerial (14), aunque nada impide que, a falta de aquéllas, se traten a nivel interno.

Por otro lado, el ciudadano español es absolutamente reacio a que le apunten con un arma, máxime si se considera inocente, más que por temor al disparo, por una cuestión de honra y amor propio. Por ello es aconsejable dar la máxima publicidad —empezando, como es lógico, por su publicación en el BOE— a las normas que regulen este uso preventivo para evitar o al menos disminuir la suspicacia del particular.

El resto de las cuestiones derivadas del uso

preventivo o efectivo de las armas (investigación interna, responsabilidades disciplinarias, tramitación de los procedimientos, etc.) han de ser propias del ámbito corporativo.

### Texto alternativo propuesto (15)

**Asunto:** Utilización de armas de fuego.

#### Artículo 1<sup>º</sup>

A los efectos de esta circular se entenderá por:

*Arma de fuego:* las definidas como tal en el vigente Reglamento de Armas.

*Uso preventivo del arma:* la exhibición o amenaza con el arma de fuego para impedir o prevenir el ataque o la huida del sospechoso, sin llegar a efectuar el disparo.

*Uso efectivo del arma:* el disparo intencionado del arma de fuego.

*Uso del arma contra las personas:* el uso efectivo del arma cuando el fuego se dirija hacia las personas, los lugares, vehículos o habitáculos donde éstas se encuentren o sus proximidades, cualquiera que sea la intención con que se ejecuten y el objeto al que realmente se orienten.

*Disparo accidental:* el que se produce por causas ajenas a la voluntad consciente de quien maneja el arma de fuego. A los efectos de determinar la responsabilidad de los miembros del Cuerpo en la custodia del arma, se incluirán en este supuesto los disparos, accidentales o intencionados, realizados por terceras personas ajenas a la Institución, con el arma de aquéllos o bajo su custodia.

*Acto de servicio:* se consideran actos de servicio aquellos que se presten en la forma reglamentariamente ordenada y los que se lleven a cabo como consecuencia del deber de intervención impuesto por el artículo 5.4 de la LOFCS.

#### Artículo 2<sup>º</sup>

En los documentos y comunicaciones oficiales se reservará la expresión “uso del arma” exclusivamente para los supuestos de uso preventivo o efectivo de las armas.

Las demás operaciones referidas al arma-

mento (limpieza, transporte, custodia, exhibición, etc.) se designarán por el término específico que le corresponda.

#### *Artículo 3º*

El uso de las armas contra las personas sólo podrá efectuarse en los casos previstos en la LOFCS.

#### *Artículo 4º*

Podrá hacerse uso preventivo del arma en cualquier momento que el agente lo crea necesario.

#### *Artículo 5º*

Al menos uno de los componentes de la patrulla o pareja hará uso preventivo del arma en los siguientes supuestos:

- a) Cacheos en la vía pública.
- b) Controles
- c) Identificación y detención de sospechosos de haber cometido algún delito.

El uso preventivo podrá variar, a tenor de las circunstancias, desde empuñar el arma dentro de su funda, hasta llegar a apuntar directamente con el arma montada.

#### *Artículo 6º*

Con independencia de las actuaciones judiciales que en cada caso procedan, se instruirá un expediente para depurar las responsabilidades en el empleo de las armas en los siguientes casos:

- a) Uso preventivo de las armas, fuera de los actos de servicio.
- b) Uso de las armas contra las personas.
- c) Disparos accidentales.
- d) Manejo y exhibición pública de las armas cortas, en actos de servicio o fuera de ellos, o de las armas largas fuera de los actos de servicio, cuando no constituya un supuesto de uso preventivo.

#### *Artículo 7º*

En el supuesto a) anterior, la investigación irá dirigida a determinar la necesidad del uso preventivo del arma.

En el supuesto b), si se trataba de alguno de los supuestos previstos por la LOFCS.

En el c), las causas que provocaron el disparo y si éste fue por imprudencia, negligencia o impericia y/o si se vulneraron alguna de las normas que regulan el manejo, custodia, transporte, limpieza, etc., de las armas.

En el d), las causas y circunstancias del caso.

#### *Artículo 8º*

Cuando de la información practicada se dedujera la innecesidad del uso del arma, en los supuestos a) y d) del artículo 6º, o la inexistencia de causa habilitante en el supuesto b), se remitirá lo actuado con el parecer del instructor al General de la Zona o mando equivalente, para que por éste se ordene la apertura del correspondiente expediente disciplinario por la falta grave tipificada en el artículo 8.6 de la Ley Disciplinaria, al que se incorporarán las actuaciones practicadas en la información previa.

En los casos en que se hubiera hecho un uso legítimo del arma, el expediente previo se finalizará sin declaración de responsabilidad, mediante resolución motivada del General de la Zona, que será comunicada a los encartados.

#### *Artículo 9º*

En el caso de disparos accidentales, el instructor podrá proponer la finalización sin responsabilidad cuando el disparo sea meramente fortuito, la existencia de una falta leve de los apartados 2, 8, 9 o 10 del artículo 8 de la Ley Disciplinaria o la de una falta grave de los apartados 5, 12 o 13 del artículo 9 de dicha ley.

El expediente con el informe del instructor será elevado al General de la Zona, quien adoptará la resolución que estime oportuna, bien ordenando la instrucción de expediente disciplinario por falta grave, imponiendo, tras los trámites oportunos, el correctivo por falta

leve o declarando la finalización sin responsabilidad, lo que, en todo caso, será comunicado a los afectados.

#### *Artículo 10*

Cuando se realice un uso efectivo de las armas de fuego contra las personas, cualquiera que sea su resultado, conocido o supuesto, el actuante lo participará de manera inmediata al COS o Jefatura de la Comandancia, indicando las circunstancias de lugar, tiempo, ocasión y resultados conocidos. La omisión o demora en esta comunicación será sancionada disciplinariamente, sin perjuicio de las demás responsabilidades que se deriven del uso del arma.

La Jefatura de la Comandancia procederá acto seguido al nombramiento de instructor, lo que comunicará seguidamente a la Dirección General y Jefatura de Zona en unión del relato de los hechos.

El instructor comenzará a actuar de inmediato, y cuando de las primeras investigaciones se deduzca que los disparos se realizaron de manera evidentemente innecesaria o manifiestamente fuera de los supuestos autorizados por la ley, propondrá al General de la Zona, a través de su Jefe de Comandancia y por el medio más rápido, la suspensión cautelar a que se refiere el artículo 35.2 de la Ley Disciplinaria. Dicha suspensión podrá acordarse en cualquier momento posterior en que se evidencien las citadas circunstancias y deberá levantarse en el momento en que se desvanezcan las presunciones que la justificaron.

#### *Artículo 11*

En la misma forma indicada en el apartado anterior se actuará cuando se produzcan disparos accidentales que ocasionen la muerte o lesiones de alguna persona.

#### *Artículo 12*

En los demás casos en que, con arreglo a estas normas, proceda la instrucción del expediente informativo, una vez llegados los hechos a conocimiento de la Jefatura de la Comandancia, procederá al nombramiento del

Instructor, comunicándolo, por oficio, a la vez que da cuenta de lo sucedido a la Dirección General y Jefatura de Zona.

#### *Artículo 13*

El nombramiento de instructor recaerá en personal de, al menos, la categoría de Oficial.

#### *Artículo 14*

El Centro de Adiestramientos Especiales diseñará y programará, para su inclusión en los Ejercicios de Tiro, supuestos de cacheos, identificaciones y detenciones en los que, solos o por parejas, se haga uso preventivo de las armas.

#### *Artículo 15*

Los Centros de Enseñanza incluirán en sus Planes de Estudio, con toda la extensión que resulte precisa y de manera específica, el análisis y explicación del artículo 5.2.d) de la LOFCS, de la presente circular, y de las demás normas que regulen el uso, conservación, custodia o manejo de las armas, además de la realización de los Ejercicios de Tiro y prácticas de instrucción policial a que se refiere el artículo anterior.

### **Anexo 1**

#### **CIRCULAR 1/94**

**Asunto:** Utilización de armas de fuego.

El elevado número de accidentes y supuestos de utilización inadecuada de armas de fuego, tanto durante el servicio como fuera de él, hace necesario la adopción de una norma de procedimiento para el esclarecimiento de este tipo de conductas que posibilite su adecuado conocimiento por el Mando en tiempo eficaz a fin de adoptar las medidas que a cada uno competan.

Por ello, dispongo:

1. Todo hecho en el que se haga uso, se esgriman o exhiban armas de fuego, tanto en el transcurso de un servicio como fuera de él, así como los supuestos en que se produzcan

disparos fortuitos, será objeto de una investigación realizada por un Oficial del Cuerpo de nivel mando de Compañía, como mínimo.

2. La investigación estará dirigida, en todos los casos, al debido esclarecimiento de los hechos y además:

a) En los supuestos de disparos accidentales, a verificar el cumplimiento, por parte del inmediato superior, del autor del disparo, de sus obligaciones de instrucción en ese campo, debiendo el instructor deducir las responsabilidades del caso o proponer la sanción que corresponda.

b) En todos los supuestos en que aparezcan involucrados Guardias Eventuales o Auxiliares, además de lo anterior, la investigación alcanzará a la conducta de los profesionales a cuyo cargo se encuentren los implicados, tratando de establecer el cumplimiento o no de sus especiales obligaciones de tutela en relación con estos miembros del Cuerpo.

A los efectos del párrafo anterior, se procederá por los Jefes de Comandancia y Unidades similares al nombramiento formal de un tutor de cada Guardia Eventual, cargo que recaerá sobre un Suboficial o Cabo y, en defecto de ambos, en un Guardia Profesional con antigüedad superior a cinco años. El tutor deberá anotar las observaciones que resulten del caso en el "Libro de aptitudes del Guardia Eventual", de acuerdo con el escrito número 3.615 de fecha 23 de diciembre de 1992 de la Subdirección General de Personal.

La falta, en los supuestos anteriores, del examen de conductas de los responsables indirectos o su inadecuada valoración por quien instruya u ordene la investigación, sólo puede ser tenida como evidente dejación de la función encomendada, deduciéndose, en cada caso, las consecuencias que procedan.

3. En los supuestos de accidentes con armas de fuego deberán examinarse las conductas que los motivan desde la doble perspectiva de la eventual concurrencia de conductas imprudentes o negligentes con otras que muestran meramente la impericia del autor. Debe tenerse en cuenta que las primeras vienen constituidas por cualquier infracción de normas en el manejo, custodia o utilización de armas de fuego dada por órgano con competencia para ello; consecuentemente, gene-

rará una responsabilidad, en la mayor parte de los casos, individual; mientras que, por el contrario, la impericia pone de manifiesto una deficiente instrucción atribuible, además de al propio autor, al mando inmediato responsable de la misma.

4. La posibilidad de utilización legítimo de armas de fuego durante el servicio se encuentra suficientemente explicitada tanto en diferentes circulares de la Secretaría de Estado para la Seguridad como en distintos escritos, circulares, etc., de este Centro Directivo, cuyo espíritu puede resumirse en la afirmación de que tan sólo pueden utilizarse para evitar un mal de igual o mayor gravedad que aquel que se puede producir.

Desde la óptica anterior, son inadecuadas todas las actitudes que pretendan justificar disparos intimidatorios al aire, a partes no vitales del cuerpo, a ruedas de vehículos, etc., que finalizan con heridos o muertos, cuando no concorra la premisa anterior, y, sobre tales conductas de pretendida justificación o exculpación, exigirá, de cualquier mando que las sostenga, la responsabilidad que proceda.

La adopción de medidas correctoras de estas conductas obliga a distinguir los supuestos en que estos hechos son objeto de investigación judicial de aquellos otros en que esto no ocurre y, de ese modo, valorada la conducta deducida de la investigación en el sentido de que no concurre la única causa de justificación ya citada, la disyuntiva tendrá como tratamiento:

a) Cuando los hechos no sean objeto de procedimiento judicial, el marco adecuado de investigación administrativa es el expediente sancionador por falta grave que prevé nuestra norma disciplinaria en los supuestos de utilización de armas de fuego con infracción de las normas que regulan su empleo.

b) Cuando los hechos sean objeto de investigación judicial, el carácter ejemplificador de las normas sancionadoras debe conservarse, haciendo para ello uso de las posibilidades que las normas ofrecen.

c) En estos últimos supuestos, aparece como conveniente utilizar, una vez instaurado el correspondiente expediente sancionador por falta grave, la suspensión cautelar de funciones que prevé la Ley Disciplinaria.

En ambos supuestos anteriores, cuando los implicados en los hechos sean Guardias Eventuales o Auxiliares se valorará la trascendencia y gravedad de los hechos en orden a hacer uso de la posibilidad que ofrece el artículo 10 de la Orden Ministerial de 31 de julio de 1987, a fin de proponer su baja en el Cuerpo y normas concordantes en relación con los Auxiliares

5. La utilización de armas de fuego fuera del servicio tan sólo es legítima cuando junto a las circunstancias de que se trate de evitar un daño igual o superior del que puede producirse, concurre, además, la de que se trate de una situación de las que la Ley Orgánica 2/86 y los principios de deontología profesional obligan a intervención del miembro del Cuerpo.

Bajo esa perspectiva, caben idénticas disyuntivas y medidas que las planteadas para el supuesto de utilización de armas durante el servicio, con la diferencia de que el juicio valorativo en cuanto al establecimiento y exigencias de las oportunas responsabilidades debe ser, si cabe, aún más riguroso que en los supuestos anteriores.

6. Las normas anteriores, circulares al respecto de la Secretaría de Estado y escritos de la Dirección General serán objeto de comentario y explicación pormenorizada una vez cada quince días en las Academias diarias que, en ese caso, serán impartidas por Jefes de Línea o Capitanes de Compañía o por un Oficial en el caso de Unidades reunidas.

7. La necesidad de que esta Subdirección General tenga información adecuada en la que sustentar sus valoraciones sobre el grado de cumplimiento y eficacia de la norma que se establece, así como el hecho de que bastantes de las iniciativas se encuentran atribuidas competencialmente a los Generales de Zona, hacen necesario establecer el siguiente procedimiento:

Las noticias puntuales y urgentes sobre hechos que se produzcan en este ámbito serán dirigidas a la Secretaría Técnica de la Subdirección General (Sección de Recursos Humanos -SRH-) y a las Secciones de Personal de las Zonas. Se incluirán en ellas las medidas inicialmente adoptadas.

Las investigaciones que se ordenen, una

vez practicadas, serán enviadas a la SRH de esta Subdirección General, a través de las Secciones de Personal de las Zonas, donde quedará copia. Se elaborará un solo expediente por cada hecho, aun cuando en el mismo participen varias personas. Se incluirá en cada expediente la valoración realizada por el General Jefe de la Zona y, en su caso, la resolución adoptada.

Las resoluciones disciplinarias que se adopten como consecuencia de las anteriores investigaciones seguirán idénticos destinos que estas últimas.

El expediente se considerará completo en el momento en que al mismo se aporte la resolución disciplinaria firme sobre el asunto.

También se remitirá copia de las resoluciones judiciales que recaigan sobre estos hechos, teniendo en cuenta que, en general, no ponen fin al expediente que tratamos ya que en sí mismas pueden ser generadoras de responsabilidades disciplinarias.

Estas normas se cumplirán con independencia de los trámites a seguir en el procedimiento disciplinario, derivados de la Ley Orgánica 11/91, o impuestos o que lleguen a imponerse por la Subdirección General de Personal.

#### ESCRITOS Y DISPOSICIONES RELATIVOS AL USO DE LAS ARMAS

1. Instrucción de la Dirección de la Seguridad del Estado, de 14 de abril de 1983.

2. Instrucción de la Dirección de la Seguridad del Estado, de 2 de noviembre de 1983.

3. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Militar), de 19 de mayo de 1993.

4. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Militar), de 4 de octubre de 1993.

5. Escrito de la Dirección General (3ª Sección de EM), de 14 de noviembre de 1989.

6. Escrito de la Dirección General (Sección de Justicia), de 8 de noviembre de 1982.

7. Escrito de la Dirección General (3ª Sección de EM), de 19 de octubre de 1983, por el que se remite y complementa las normas de la Dirección de la Seguridad del Estado, de 10 de octubre de 1983, sobre formación e instrucción de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado en el uso del arma.

8. Escrito de la Dirección General (3ª Sección de EM), de 2 de enero de 1984.

9. Escrito de la Dirección General (3ª Sección de EM), de 10 de mayo de 1984.

10. Escrito de la Dirección General (3ª Sección de EM), de 4 de mayo de 1985.

11. Carta, del Jefe Interino del EM de la Dirección General, de 29 de junio de 1989.

12. Circular de la Dirección General 1/94, de 28 de febrero.

#### NOTAS

(1) Todas ellas de fecha anterior a la LOFCS.

(2) Artículo 81 de la Constitución.

(3) En la exposición que sigue sobre la legislación europea nos atenemos a la explicación de José Luis Carro en su trabajo "La polémica europea sobre el uso de las armas como forma de coacción administrativa", Revista de Administración Pública número 84, septiembre-diciembre, 1977, con excepción de la referencia a Portugal que ha sido extraída del artículo "El uso de las armas de fuego por los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Una aproximación jurídica", del que es autor Javier Barcelona Llop. Revista de Administración Pública número 113, mayo-agosto, 1987.

(4) Siempre y cuando concurren la finalidad apuntada, el principio de proporcionalidad y las demás limitaciones señaladas.

(5) Parece ser que, en este terreno, el remedio ha sido peor que la enfermedad, pues ahora la doctrina tiene que afanarse en distinguir esta exigencia de las dos preexistentes.

(6) Salvo si se trata de evasiones de hospitales psiquiátricos o reformatorios.

(7) Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979, como anexo a su Resolución 34/169.

(8) Obsérvese que este apartado de la LOFCS se refiere a las "armas", sin especificar ni concretar que debe comprenderse en dicho término, aunque del contexto parece colegirse que se está refiriendo exclusivamente a las armas de fuego.

A los efectos aquí pretendidos, debería especificarse el contenido de dicha expresión, bien de manera directa o por remisión al Reglamento de Armas.

(9) Con anterioridad, este Organismo había dictado la Instrucción de 22 de febrero de 1982, en la que se regulaba el uso de las armas en controles policiales, la cual creemos derogada en este punto por esta nueva Instrucción de 1983.

(10) Es paradójico que, mientras esta disposición no puede esgrimirse en defensa del agente, sí puede utilizarse por la acusación cuando no se hayan cumplido las cautelas adicionales que impone al margen de la ley.

(11) Estos se definen en el artículo 16, correspondiéndose, sin entrar aquí en mayores detalles, con los que requieren para su ejecución el uso de armas.

(12) Esta disposición tiene rango de ley, pero al ser preconstitucional no es "Orgánica", porque por aquel entonces no existía esta categoría. Por ello y pese a no ser orgánica la creemos con rango suficientemente válido para afectar a un derecho fundamental.

(13) No deja de ser curioso que mediante una carta se lleguen a dictar normas de alcance disciplinario.

(14) Habría que analizar si este rango es suficiente para obligar a las Policías dependientes de Comunidades Autónomas y Ayuntamientos.

(15) En la redacción que sigue se da por supuesto que se han llevado a cabo las modificaciones legales propuestas anteriormente. En caso contrario habría que introducir pequeños retoques en las referencias normativas que en nada afectan a su espíritu y esencia.

# LA ALTERNATIVA AL PROCESO PENAL: EL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO

**MANUEL RODRIGUEZ ZABALA**

Comandante de la Guardia Civil  
Licenciado en Derecho

## INTRODUCCION

La configuración del derecho penal y procesal se ha establecido en el Estado moderno sobre la base de la alineación del conflicto respecto de sus actores y en especial de la alineación de la víctima de su problema. El Estado absorbe el conflicto y el problema, y, además, parte de la suposición de derecho que lo resuelve y a satisfacción de aquéllos; sin embargo lo que sucede es la prolongación del conflicto y no la búsqueda real de formas de pacificación, ya que las partes quedan sin capacidad de decisión.

Es por eso que se ha propiciado transformar el proceso penal de un proceso acusatorio en un proceso entre partes, que lleva necesariamente a la idea de la conciliación, la cual se puede concebir de dos formas diferentes. Una, es aquella en que el juez forma parte del procedimiento conciliatorio, pero sólo en calidad de mediador y como garante de los derechos fundamentales de las partes, esto es, con el objeto de los acuerdos a que ellas lleguen no impliquen su vulneración. La otra, es aquella en que el procedimiento conciliatorio se lleva a cabo de forma ajena al juez y en que las partes eligen un mediador lego que esté interiorizado del problema de éstas, pero que al mismo tiempo dé garantía de imparcialidad.

Ninguna de las dos posibilidades al día de hoy tiene soporte legal en nuestro país, de lege ferenda, sería necesario que viera la luz la segunda de las maneras, implantándose un procedimiento de conciliación voluntario que terminaría con el acuerdo de las partes. Donde su objetivo no fuera buscar culpabilidades estigmatizantes como en el proceso penal ni tampoco establecer sanciones propiamente penales, sino lograr una satisfacción a la víc-

tima a través de una respuesta del agresor-responsabilidad (que no necesariamente puede implicar una prestación económica, puede bastarle simplemente el hecho de una explicación) y una pacificación en las relaciones víctima-agresor.

La reforma para acoger este tipo de proceder, meramente descrito como alternativa al proceso penal que debe ser la "ultima ratio" en un Estado de madurez democrática, ha de contemplar:

- El consentimiento, como principio de auto-responsabilidad, cuando se trata de ámbitos de reconocida máxima disponibilidad, como es el caso del patrimonio; despenalizando, v. gr., los hurtos en supermercados, grandes superficies, autoservicios, etc., y sobre todo cuando se trata de menores.
- La instauración por parte del legislador de un proceso penal monitorio para infracciones leves.
- La creación también de un procedimiento conciliatorio de carácter voluntario.

La despenalización de tipos ha sido utilizada por el legislador, sin seguir un plan establecido, sólo buscando la descongestión del proceso penal. No es posible profundizar en esta cuestión, que requiere una atención individualizada, por no ser objeto de este trabajo.

En cuanto a la introducción de un proceso penal monitorio que en países como la RFA, Italia o Francia ha producido una descongestión del orden del 60 al 80 por 100 de las infracciones leves, que de forma muy sucinta significa solventar el problema con una amonestación, la dificultad estribaría en la institución u organismo a la cual se le debería responsabilizar de la instrucción de los expedientes para su confirmación posterior por la autoridad judicial. Por eficiencia debiera ser la Policía, pero si por recelos aún no superados, se podría dar entrada a *las oficinas de atención a la víctima*, en orden a que las mismas desde el punto de vista de ésta dieran su conformidad a los procedimientos por infracciones leves filtrados por la Policía. Respecto a este asunto se puede hacer la misma salvedad ut supra.

## MEDIACION

El procedimiento conciliador se puede concebir de dos maneras diferentes, como ya se ha puesto de manifiesto, con intervención judicial o no en la fase de mediación. En cualquiera de las dos formas el proceso penal propiamente tal se suspende provisionalmente mientras se lleva a cabo la conciliación y en forma definitiva si tiene éxito, y en caso de fracaso se reiniciará.

La objeción básica al procedimiento de conciliación proviene del principio garantista procesal penal de la presunción de inocencia, la cual se formula desde dos perspectivas. Por una parte se señala que la conciliación presume la culpabilidad del autor y, por otra, se señala que si la misma falla el juez puede utilizar las declaraciones o reconocimiento de culpabilidad que haya realizado el acusado en el proceso conciliador. Tal objeción, sin embargo, habría que modularla.

Dentro de la conciliación ya no se puede argumentar el principio de presunción de inocencia, pues se trataría de un procedimiento voluntario y que termina con un acuerdo entre partes. Por tanto su objetivo no es encontrar culpabilidades como en el proceso penal ni tampoco establecer sanciones propiamente penales, sino lograr una satisfacción a la víctima a través de una respuesta de responsabilidad, que signifique una pacificación en las relaciones con su agresor. Se trata de un procedimiento alternativo al sistema penal. El problema se puede plantear en el caso de fracasar la conciliación, pues podría producirse una alteración del principio de inocencia y de la prueba en general.

Se puede señalar una tercera forma de conciliación, totalmente alternativa al proceso penal y que surgiría antes del procedimiento penal, propiciada por las *Oficinas de Asistencia a la Víctima o instituciones similares*. Esta sería una variante de la mencionada en segundo lugar que tendría necesariamente un mediador lego con conocimiento del problema, sea que lo nombre el propio Tribunal o las partes. Es la manera más radical de procedimiento conciliatorio y en la que se conecta nitidamente la victimología con el abolicionismo, siendo la forma que más clara-

mente plasma el principio de la conciliación. Ahora bien, puede presentar dificultades, dada su coexistencia con el sistema penal y, por tanto, ser siempre una alternativa parcial.

En primer lugar, por lo menos actualmente, no parece que la Sociedad ni la Organización Estatal pudiesen aceptar una conciliación en estos términos para delitos graves contra las personas (asesinatos, torturas, lesiones graves, robo con homicidio, agresiones sexuales, detenciones ilegales, secuestros de niños, etc.). Luego estos delitos habrían de quedar excluidos de tal sistema de conciliación. El resto de cuestiones, posible vulneración de los derechos fundamentales de las partes y otras, se pueden soslayar con el derecho sustantivo y procesal necesario para el nacimiento del proceso.

En segundo lugar existe diversidad de métodos: en unos se realizan encuentros cara a cara entre la víctima y el ofensor, en otros son reuniones entre diversos grupos de víctimas y ofensores sin necesidad de realizar encuentros. Consistiendo las medidas adoptadas en una disculpa a la víctima, la reparación del daño causado a la propia víctima, o algún trabajo social.

La experiencia positiva de estos centros —en países de nuestro entorno— no puede ocultar que éstos se enfrentan aún a graves problemas. Entre los que podemos indicar: en la práctica no está claro su relación con el sistema penal formal. Si la finalidad es colaborar con los tribunales ello puede producir una serie de efectos colaterales negativos, destacando: la participación del infractor puede no ser voluntaria desde el momento en que pende sobre su cabeza la amenaza de la pena; los derechos del ofensor pueden ser vulnerados al implícitamente declararse culpable del acto para poder participar en la iniciativa de mediación y reparación; pueden conculcarse principios que son tomados en consideración si se tratara de un castigo (por ejemplo, Proporcionalidad); pueden servir para aumentar la capacidad del sistema penal formal en la medida en que se deriven sólo “casos menores” o los casos de la gente pobre, la cual, se afirma, se ve privada de la protección del sistema de justicia formal.

Vinculado a ello surge el problema de la “extensión de la red”, esto es, que el incumplimiento

de los acuerdos sea base para una pena a un comportamiento inicial que no le hubiera sido impuesta, o que la mediación se añada a una sanción impuesta por los tribunales.

Parece cierto que todos estos problemas subsistirán en tanto se opere con un sistema dual híbrido —el cual parece ser hoy el único posible—, pues la conciliación no parece posible si es que no se da previamente el instrumento penal, aunque sea justamente para no utilizarlo, esto es, con una acentuación de su función simbólica sobre la instrumental, problemas que requieren una especial sensibilidad respecto de los derechos y garantías y un énfasis en el que las alternativas se configuren como sustitutos en vez de como añadidos.

## LA OFICINA DE ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DEL DELITO

Creada por la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, entre sus competencias no se contempla para ésta el papel de mediadora en un “procedimiento especial de restitución o de conciliación” cuyo objetivo consista precisamente en abrir las posibilidades de que víctima e infractor alcancen un acuerdo refrendado por el juez que evite la imposición de una pena.

En los epígrafes que anteceden se ha puesto de manifiesto las posibilidades de una justicia reparadora como reacción penal alternativa a la víctima residenciada en estas oficinas que sin minusvalorar las labores de información y asistencia que al día de hoy tiene encomendadas, su plenitud competencial será alcanzada cuando conozcan del procedimiento conciliatorio para infracciones leves, realizando la correspondiente mediación entre agresor y víctima.

## CONCLUSIONES

En la actualidad no existen, en nuestro país centros de reparación y mediación que intenten llegar a un acuerdo satisfactorio entre agresor y víctima, que acerquen a ambos sujetos, para que el delincuente se confronte con el sufrimiento causado y la víctima pueda ver el lado humano de la persona que sólo ha conocido como energúmeno, esto es, eliminar

la imagen hostil. Sin negar el listado de problemas que suscita el proceso conciliatorio, éste puede coexistir con la justicia tradicional. La propuesta no consiste en una repentina inversión del sistema, o en construir un sistema ideal, sino en realizar un cambio gradual de dirección: La reparación como única sanción podría ser introducida para los casos menores, y si es aceptada, extenderse a los casos menos graves y graves de forma gradual.

Hay que huir de las posturas que presentan a la conciliación o mediación como reducto trasnochado de una concepción privatista de la justicia penal, en la que un reencuentro forzado y grotesco de los protagonistas del conflicto (infractor y víctima) da paso a la simple reparación del daño con merma de toda suerte de garantías. La mediación no es, desde luego, eso, ni eso es lo que se persigue.

Por contra, desde la perspectiva de (justicia) restauradora esbozada, junto con un proceso

penal monitorio sumado a la despenalización de tipos basado en un principio de autorresponsabilidad de la víctima bien entendido, son respuestas frente a la diversidad de delitos existentes, con muy poco de común excepto el hecho de estar la mayoría en un mismo código, con la diversidad de personas involucradas en actividades delictivas, más imaginativas que la construcción de nuevas cárceles, las cuales no son defendidas ni por sus constructores y se masifican apenas inauguradas.

#### BIBLIOGRAFIA

- BUSTOS, J., y LARRAURI, E. (1993). *Victimología: Presente y futuro*. Barcelona. PPU.
- SANGRADOR, J. L. (1986). *La victimología y el sistema jurídico penal*. Madrid. Alianza
- GIMENO SENDRA, V.; MORENO CATENA, V., y CORTES DOMINGUEZ, V. (1999). *Derecho Procesal penal*. Madrid. Editorial Colex.
- VERONA MARTINEZ, G. (1998). *La mediación reparadora como estrategia de control social. Una perspectiva criminológica*. Granada. Editorial Comares.
- GONZALEZ VIDOSA, F., & STANGELAN, P. (1996). *La Oficina de ayuda a la víctima: Sugerencias concretas*. Boletín Criminológico núm. 20.

## EN TORNO A LA GLOBALIZACION

Sebastián ROCHE  
Jean-Louis SCHLEGEL  
*La société D'hospitalité*  
Ed. Du Seuil, París, 2000  
160 páginas, 85F (12,96 euros)

AS dos obras francesas muestran la explosión de la delincuencia en Francia, coinciden en la misma constatación del fenómeno, aunque se atribuyen en cada una series distintas de causas y de soluciones. Roché se centra más sobre los aspectos personales que motivan al delincuente "el paso al acto" y Cohen se adentra en los aspectos de la seguridad derivados del impacto de la globalización y de su tratamiento político en Francia. Giddens y Hutton añaden once ensayos a sus reflexiones sobre la globalización, que describen la nueva sociedad mundial y los problemas nuevos a los que se enfrenta. Naomi Klein muestra en No Logo la cara negativa de la globalización, más interesante desde la óptica de la seguridad, ilustrando los choques culturales y la diversidad de movimientos y resistencias que se enfrentan al desenvolvimiento de la economía de la globalización. Cierra la descripción del mundo global la obra de Mary Kaldor, muy citada desde el 11-S, con un nuevo paradigma sobre los conflictos bélicos mundializados, la "nuevas guerras" son expresión de la violencia organizada que comienza en los barrios de las ciudades del Primer Mundo. Con estas lecturas se pretende dibujar el panorama del cambio social, del que es sintomática, siguiendo la idea durkheimiana, la evolución del delito, que inician las explicaciones de Roché y Cohen sobre la evolución de la delincuencia y la inseguridad en Francia en los últimos treinta años. Trazan en conjunto un panorama que puede dar pistas para la reflexión sobre nuestro país en el nuevo contexto transversal de la globalización, y muestran claves para comprender la evolución de las estrategias odiosas del nacionalismo agresivo y de ETA para provocar miedo, odio y exclusión a lo que se etiqueta de español.

Sebastián Roché, politólogo e investigador del CNRS, en su obra —con una coda de 10 páginas de estadísticas que utiliza en sus argumentaciones— desgrana en diálogo con el periodista J.- L. Schlegel su concepto de inseguridad y, tras describir los diversos escenarios en que se manifiesta y que la hacen posible en Francia, deduce su solución alternativa: las reglas de hospitalidad, que remedien las situaciones productoras de inseguridad. Incluye en el fenómeno de la inseguridad, además de la masa de los pequeños robos y agresiones, las "incivildades" que molestan y deterioran la convivencia y el "sentimiento de inseguridad", que proviene del miedo al

otro y de la posición vulnerable o de indefensión del ciudadano con respecto a riesgos reales o imaginarios.

Roché, que se reconoce entre los partidarios de "ley y orden", reclama la actualidad del informe Peyreffite de 1977 –igual que Cohen–, que la izquierda combatió considerándolo una defensa de intereses de clase. Entonces triunfaban las teorías de pacificación progresiva de la sociedad de J.C. Chaisnais (Historia de la violencia en occidente de 1800 a nuestros días-1981), que Norbert Elias venía trabajando desde 1939 en su "Proceso de la civilización". Sin embargo, las estadísticas de los delitos registrados por las fuerzas policiales francesas aprecian su crecimiento ya desde los años 60, que se acelera a partir de 1975 hasta hoy, y que permite constatar que la "geografía de los delitos coincide con la geografía del miedo: más inseguridad en las grandes ciudades y ciertas «banlieues», menos en las pequeñas poblaciones". Frente a Peyreffite, persuadido de que el miedo es alimentado por los medios de comunicación, Roché afirma que el problema de la inseguridad moderna es más amplio que la crisis, que no lo explica todo –dice– "no se puede ligar totalmente el sentimiento de inseguridad, o los miedos y crispaciones que los engendran, a las crisis económica y social, como tienden a hacer los sociólogos o militantes de izquierda", entre ellos estaría Cohen.

La demanda de seguridad dirigida al Estado no cesa de crecer, impulsada por la acción del Estado de Bienestar, proveedor de servicios, pero, afirma, cuando las conductas inciviles se multiplican, se pierde la confianza en las instituciones: policía, jueces, electos, funcionarios,... no se cuenta con ellos, el ciudadano se repliega sobre sí, en una espiral de descomposición de las relaciones humanas que conlleva el riesgo de entrar en la espiral de la violencia: agresiones y devolución de respuestas violentas.

Con respecto a la Justicia, constata que el aparato penal ha remplazado progresivamente a todas las antiguas instancias de mediación (notables, individuos respetables, grupo de juzgadores,...) para regular la violencia y hacer justicia. La Justicia está desbordada de asuntos que juzgar, la tasa de sobreseimientos pasa del 90% en medio urbano. Las leyes no hacen bajar las cifras de la delincuencia y no crean tampoco una "cultura de la seguridad". El 15% de los robos son esclarecidos, luego el 85 por 100 de la víctimas no han obtenido justicia. La justicia de proximidad está aún en sus comienzos.

La policía, que era ante todo un instrumento político que daba seguridad a las instituciones, primero a la Monarquía y luego a la República, después de la 2ª GM se utiliza para defensa de las instituciones democráticas frente a la amenaza del Este. El aparato policial en Francia está compuesto por 120.000 policías, 100.000 gendarmes, 15.000 policías municipales y 140.000 empleados de las empresas de seguridad, pero es insuficiente para reprimir la delincuencia de masa. La gente espera que el policía esté presente, que pueda ayudar, que no sea invisible. Sin embargo, la policía ha cerrado las comisarías más pequeñas y la gendarmería ha hecho lo mismo para crear grandes comisarías en las ciudades, suprimiendo esos intermediarios humanos (al contrario que los Carabinieri italianos que abrirán este año 56 Puestos, sobre unos 4.000 que ya tienen, en una operación coherente con la estrategia de red y de proximidad tradicionales del Arma).

Las estadísticas de la policía, defendidas porque permiten salir del mero rumor y cuyo buen uso comienza por conocer sus limitaciones y que son desigualmente fiables, no dan cuenta de la inseguridad, que no es una cuestión de cifras y porcentajes, sino de los numerosos problemas de la vida cotidiana. Sólo 1/3 de los daños se denuncian, las agresiones físicas en el 50 por 100 de los casos, los robos de inmuebles en 8 de cada 10 y la sustracción de vehículos el 95 por 100. La inseguridad es un fenómeno global y desigualmente repartido y ha cambiado su fisonomía desde

finales de los 70. La delincuencia se concentra en los Departamentos más urbanizados, lo que se constata en el estudio del GERI (Grupo de Estudios y de Reflexión Interregional), *Criminalité et délinquance apparentes: une approche territoriale* (2000), y que también vale para la violencia antiinstitucional: los motines que estallan de vez en cuando en región de París, Lille, Lyon o Estrasburgo. El fenómeno del crecimiento de la delincuencia no es sólo francés, es occidental en sentido amplio, la urbanización está ligada a la inseguridad, todo los países conocen un alza de la delincuencia. USA desde los años 50, un poco después en Europa. Crece hasta los años 70 en USA y los 80 en Europa, para estabilizarse a continuación (Europa) o disminuir (USA), manteniéndose en un nivel alto. Aunque Japón y Suiza no han seguido esta pauta alcista.

La tasa de esclarecimiento de las sustracciones y robos era en los años 60 del 35 por 100, hoy es del 10 por 100, en un descenso permanente, a pesar del aumento de los hechos esclarecidos como consecuencia del incremento de los efectivos policiales (la Policía Nacional pasó de los 50.000 agentes en 1959 a los 120.000 actuales, fenómeno similar en todos los países occidentales en los últimos treinta años - lo que constata J-C. Monet en *Polices et Sociétés en Europe*-1993). Roché lo atribuye a que la vida social se ha vuelto más impersonal, más "deslocalizada", en el sentido de que los espacios de vida son múltiples y esparcidos, incluidos los de los delincuentes. Y el aparato penal no se puede poner en marcha porque la Policía no está en condiciones de identificar a los autores y presentarlos ante la Justicia, que, además, ya está saturada. El delito queda impune y las víctimas frustradas: la policía no hace nada.

"La democratización de la delincuencia", la delincuencia de masa, que la explica por el crecimiento de las oportunidades, facilidad para apoderarse de bienes, víctimas accesibles y no protegidas, masa de víctimas como consecuencia del enriquecimiento general, que ha producido una explosión de las clases medias (es la sociedad de referencia para Roché) que acceden masivamente al consumo, lo que se da en USA a partir de los años 30 y en el oeste europeo, desde los años 60 (en España diría a partir de mitad de los años 80). Momentos a partir de los cuales la delincuencia y su impunidad se vuelven problemas importantes en nuestras sociedades. Consumir es integrarse, y viceversa, de ahí la fascinación por las marcas (cuyo desarrollo se analiza en "No logo"). "Los jóvenes no contestan la desigualdad de una sociedad rica, quieren su parte del pastel", afirma el autor. El paro es para él sólo uno de los factores que empujan a la delincuencia y la agresividad, pues no explica las variaciones en el largo plazo y el paro masivo de los 80 aparece después de la tendencia alcista de los delitos..

La juventud es un "blanco" clásico de la delincuencia, De los 3,5 millones de delitos registrados en Francia, está en alza la proporción de mujeres y jóvenes, aumento debido a que las víctimas denuncian más y que la policía ha cambiado la "main courante" (cuaderno donde se anota la actividad denunciada, que queda "a mano", si no se produce una nueva denuncia) por el atestado. La actividad delictiva es hoy muy individualista e informal. Los ladronzuelos "a la pieza" se han multiplicado. En los robos se asocian dos ó tres, en los actos de vandalismo, jóvenes de 13 a 19 años en grupos de 3 a 5 para la acción y por lo menos 8 para apedrear un autobús, ambulancia o vehículo de bomberos o de la policía. Hacia los 13 años comienzan los robos en las grandes superficies, a los 15 años el consumo de haschish, a los 16 el robo de coches y consumo de drogas duras, después de los 30 ya no son identificados por la policía: son muy listos o han entrado en el carril (encuestas del CNRS y la fundación Maif-1994). La juventud carece de horizonte temporal, la sensación de no futuro. Para los jóvenes de 12, 13, 14 ó 15 años el empleo no les dice nada y los que están en edad de trabajar no encuentran su plaza. Los ritos de entrada en

la sociedad se han quebrado. Y las relaciones policía/joven siguen siendo de desconfianza, haciéndoles sufrir identificaciones por su aspecto (y por su falta de poder, claro).

La banda hoy es la "galère", jóvenes desestructurados, que pasan el tiempo ociosamente en los bajos de las escaleras, apoyados a los muros, que se asocian temporalmente para dar pequeños golpes. La única actividad estructurante en los barrios es el comercio de la droga, que les obliga a la actuación conjunta, organizada, comprendiendo clases de edad diferentes, con división del trabajo: los pequeños vigilan y avisan la presencia de la policía o la entretienen, mientras los "caids" organizan el tráfico. Las bandas se garantizan cierta paz, la tranquilidad del barrio, frente a la delincuencia desorganizada o los grupos efímeros que llaman la atención de la policía con sus golpes o con ocasión de los motines y "rodeos", expresión de violencia urbana extrema, —relata Roché— caso típico de "desestructuración" con insultos, pedradas y persecuciones policiales con mezcla de un aspecto lúdico y festivo colectivo: el barrio se convierte en escenario teatral, un espectáculo de incendio de vehículos y carreras de persecución con la policía. Especie de revancha sobre la policía, que ganará al final de unas horas o días. Los motines se dan en los barrios que tiene una cohesión débil, desestructurados por la falta de trabajo, la pobreza, con familias desorganizadas, donde los delitos son impunes, los jóvenes son numerosos, "nada tienen que perder" y nada les impide pasar al acto. Lo que no dice Roché es que la mayoría de los motines comienzan como consecuencia de un exceso policial, a menudo con resultado de muerte, en unas "cités" aisladas, sin servicios públicos, formadas por torres deterioradas de HLM (viviendas sociales), ocupadas por poblaciones homogéneas de magrebíes o subsaharianos inmigrados en paro.

En el diálogo con el periodista, defiende a los medios de comunicación de su responsabilidad en crear el "sentimiento de inseguridad". Pero admite la "construcción" o reconstrucción del evento por los medios y que la TV con sus imágenes "amplía el círculo" de la violencia, crea una circulación de la información que equivale a una contaminación, como está probado en los casos de los motines urbanos. Al mismo tiempo los medios constituyen un blanco cómodo para los habitantes, los cargos electos, los asistentes sociales, los funcionarios... que se sirven de ellos como chivo expiatorio sobre el que descargar sus responsabilidades. Igualmente se sirven los burócratas, que no conocen la calle, viven y deciden a través de la mediación de los útiles de comunicación.

Los políticos de derechas no han sabido mantener la bandera de la seguridad de Peyreffite, se lamenta, al mismo tiempo que critican las posiciones de izquierda y asimilan los respectivos discursos de L. Jospin y T. Blair: de que "la sociología es una cosa y la política otra" y "duro contra el delito, duro contra la causas del delito", mientras se despliega toda una retórica de la igualdad de los ciudadanos frente a la inseguridad.

La alternativa que presenta Roché a los problemas de la inseguridad son las "reglas de hospitalidad", que toma de la Paz Perpetua de Kant, —quien las aplica para las relaciones pacíficas universales (que M. Kaldor traduce como "cosmopolitismo"), anticipando el debate de hoy sobre las normas de convivencia global—, reglas que se refieren a la misión de los servicios públicos, la acogida a los usuarios y la relación con los espacios de la ciudad, gracias al "garante del lugar", cuyo trabajo no se confunde con la prevención, ni con la represión. Para lo que propone la creación de una Policía Metropolitana, abandonando el modelo de Policía Nacional por una policía de la aglomeración urbana, distribuida en especialidades según el tipo de intervenciones: policía de información, de seguridad, antibanditismo, de seguridad pública, esta última bajo la autoridad de los alcaldes de las grandes ciu-

dades o las Aglomeraciones, aunque observa que habría que crear estas alcaldías frente a la resistencia de los pequeños municipios y el celo corporativo de los profesionales concernidos, pues considera que hoy, en una sociedad hiperfragmentada, es necesario vigilar los lugares y las conductas en los espacios para actuar sobre las personas.

Así, para salir de la "inhospitalidad" hay que garantizar el acceso de todos a los lugares y servicios públicos, rechazando las "reservas" para los desfavorecidos, promoviendo las relaciones cara a cara en que el civismo y la urbanidad más que enseñados sean vividos de forma concreta por los usuarios de los lugares públicos. Pero para ello es imprescindible la persona que vele por la gestión de los espacios, por que la regla se aplique para su reapropiación colectiva, para que se interioricen las reglas que los rigen.

La policía de proximidad sería la que vela sobre los espacios públicos, la que defiende la hospitalidad de los barrios. Ser un buen policía hoy es resolver los pequeños problemas cotidianos de un barrio. Está por inventar el "gran policía de proximidad". Por eso la Policía Metropolitana deberá tener sus propias reglas, su formación específica y su sistema de ascensos propio. Con los "empleos jóvenes" como vigilantes de seguridad en los establecimientos escolares, adjuntos de seguridad, vigilantes nocturnos, agentes de ambiente y mediadores de transportes se ha abierto camino en esta dirección de hacer respetar las reglas y de la convivialidad en los espacios públicos. Frente a la posición de que la seguridad es cara si se emplea vigilancia humana, defiende Roché que el rechazo de esta vigilancia puede también pagarse cara.

Rechaza el modelo americano que está en el centro de debate prevención/represión, falso debate que impide debatir sobre el objetivo esencial, el de la reducción de la delincuencia, de la pequeña delincuencia que produce la masa de la inseguridad ciudadana. Estima que la celebrada "tolerancia cero", auspiciada en Nueva York desde los 90, coincidió con una coyuntura económica excelente y la disminución de la delincuencia se dio en todo el país. Por lo que no asocia el descenso de la delincuencia con la represión, aunque las cárceles USA encierran a unos dos millones de personas, con una tasa de 600 presos por 100.000 habitantes, 6 veces superior a la de Francia, que cuenta con 1200 homicidios/año, mientras que en USA sólo por arma de fuego son 12.000. Su idea de hospitalidad coincide en parte con lo que la policía ha logrado en el metro de NY: es necesario ocuparse de los pequeños desórdenes, prevenir los desórdenes antes de que degeneren. Pero, lamenta que los Alcaldes en Francia carecen de los poderes que tienen en USA, no nombran al comisario de la localidad, los jueces no son elegidos,...

Proponer reglas de hospitalidad, pues, quiere decir para Roché buscar medios de acción a corto plazo, para remediar una situación muy penosa y no ampararse detrás de las llamadas causas profundas (demográficas, económicas, étnicas,...) para no hacer nada. Aunque las reglas de hospitalidad no resuelven todo, tienen en cuenta dos aspectos del problema: las causas sociológicas y el rechazo a minimizar los hechos delictivos. Sin reglas de hospitalidad, sin reglas de uso de los lugares y su defensa, el resultado es la búsqueda de respuestas individuales por las clases medias y no habrá democracia alguna, pues no habrá actos colectivos para sostenerla. La defensa de las reglas es la garantía del desarrollo de la democracia en una sociedad de capas medias, concluye Roché, en la misma línea que Ralf Dahrendorf en *Ley y orden-1985*.

*Maximiliano Lasén Paz*

Philippe COHEN

*Protéger ou disparaître*

*Les élites face à la montée des insécurités*

Ed. Gallimard, Paris, 1999

258 páginas, 89F (13,57 euros)

**P**HILIPPE Cohen, director del semanario crítico "Marianne", presenta la amenaza de la delincuencia como una expresión o consecuencia de la crisis social, del cambio debido a la globalización que destruye la organización social preexistente, en cuyo proceso Francia no se protege como lo hacen otros países, sobre todo USA y Japón, o Alemania, para evitar el paro masivo, los efectos de la burbuja especulativa sobre la cotización de las empresas, la disminución de la capacidad de protección del Estado... La obra de Cohen con un título muy explícito, proteger o desaparecer, analiza en los primeros cinco capítulos los factores nacionales de la delincuencia, para relacionarlos luego con los efectos de la globalización sobre la sociedad francesa y terminar, no con soluciones arbitristas como Roché, sino con el deseo de que la transición al gobierno mundial se efectúe cuanto antes, dando, de paso, algunas claves para la recuperación de la situación.

Tres inseguridades fundamentales alimentan la "angustia difusa" de la población francesa. reforzándose mutuamente: las del paro, el retiro y la violencia urbana. El crecimiento de estas amenazas conduce a una era de precariedad general. El seguro de una presencia policial no libera de la angustia del paro o de la incertidumbre del retiro, y la inseguridad urbana impide gozar del retiro bien ganado. El reconocimiento tardío de esta realidad se lanza como acusación contra el Estado, juzgado de definitivamente ineficaz. El incremento de la inseguridad en los barrios periféricos ha precedido al paro masivo (diagnóstico que coincide con Roché), pero "¿se podrá restablecer la paz social en esos barrios de otra manera que no sea mediante la recuperación económica, el crecimiento y el pleno empleo de los jóvenes?", une, pues, Cohen la evolución de la seguridad a la economía, menos evidente en Roché. ¿En qué y cómo un paro de masa genera inseguridad en la sociedad?, ¿que efectos produce la ausencia de seguridad en el empleo?. Cohen considera que la mentalidad de "kapo", la sumisión, la aceptación de "trabajo sucio" son tributos pagados al paro de masa. Además el paro afecta a los jóvenes (al 64 por 100 de menos de 30 años en 1996) y a los obreros sin cualificar. Aunque el universo del trabajo no es homogéneo: 5 millones sin empleo, 5 millones de empleos precarios, 12 millones de empleos de duración indeterminada y 6 millones con garantía de empleo (funcionarios y asimilados) sería su estructura.

La empresa no es ciudadana, salvo marginalmente. El empresario era espontáneamente proteccionista, se protegía el mercado interior mediante las fronteras nacionales o europeas, hoy las empresas y los administradores del Exágono amplían sus ofertas a sociedades extranjeras. El incremento del valor de la acción sustituye a la creación de riqueza. Danone se separa de las fábricas para gestionar las marcas y promover la acción Danone (hoy fenómeno corriente, base del argumento de "No logo"). El capital huye del trabajo. Los peligros que señala para la economía real como consecuencia de la prioridad del valor de la acción sobre la producción de riqueza implican una amenaza para el tejido social y para la propia economía a largo plazo. (Emilio Ontiveros editorializa, en El País Economía de 28-10-2001, sobre la dificultad de salida actual de la crisis debido a la creciente integración financiera, que ha conducido a la sincronía cíclica de la generalidad de las economías nacionales, hoy, simultáneamente, en la desaceleración económica global.)

El retiro de los funcionarios data de 1853, no como una renta sino como un deber del Estado. Y en 1971 el sistema de retiros privado se une al modelo en vigor en el

sector público. El retiro por cuotas desplaza la solidaridad familiar entre generaciones al conjunto del cuerpo social, se transfiere este deber a la sociedad entera. El ataque contra este sistema como si fuese imposible de sostener, en favor del de capitalización, da nacimiento a un "mercado del miedo". En ausencia de fondos de pensión, muchos asalariados invierten para completar su retiro en un contrato de seguro de vida. Sin embargo los jóvenes saben que carecen de los medios de asegurarse un ahorro complementario personal dadas las condiciones de inestabilidad de su carrera.

Sobre la inseguridad las siete constataciones de Cohen podrían ser suscritas por Roché:

- Los barrios difíciles se han convertido en un "no man's land" de la República. 1.088 barrios difíciles y 132 bautizados como "ciudades prohibidas" por las mismas fuerzas de la policía, cuyo número casi se dobla entre 1993 y 1997 y concierne a 1,5 millones de habitantes.
- Nace el "homo economicus de barrio", la cifra de negocios de la droga se evalúa en más de 10 millardos de francos, a comparar con los 130 millones gastados por la seguridad pública y privada cada año en todo el territorio nacional. (Roché no se atreve a cuantificar el negocio ilícito en los barrios.)
- Desaparecen los santuarios de civismo: la enseñanza, pasada la primaria, ya no protege contra la violencia, a pesar de los varios planes antiviolencia escolar. Frente a esta violencia endémica la respuesta de las autoridades es la "gestión de conflictos", el seguimiento psicológico de las víctimas, como si la sociedad se confesase impotente para hacer respetar la ley en los autobuses, en las escuelas, en las viviendas sociales, en los ferrocarriles, en los hospitales del extrarradio o cuando los bomberos van a apagar un incendio. Cada vez es más evidente que la República no consigue imponer el mínimo de paz civil requerida para actividades tan ordinarias como desplazarse o instruir (idéntico análisis que Roché).
- Delincuencia y criminalidad van a la par, ya no se sostiene que los delincuentes de los barrios sólo se producen contra los bienes, especie de "redistribución social salvaje", sin que aumente la violencia contra las personas. De 1980-95 los robos con violencia crecen un 115,2 por 100 y entre 1992-97 se multiplican por 10 en los barrios sensibles, pasando de 3.000 a más de 26.000. Violencia que afecta primero a los particulares (49 por 100 de las víctimas), luego a los agentes de servicios públicos (29 por 100) y a los policías (17,5 por 100): desde 1995 cada día son heridos 6 policías en los barrios, unos 200 al mes. Se reduce, pues, la distancia entre la "inseguridad vivida" y la "inseguridad sentida". La inquietud provocada por la inseguridad tiende, desde 1997, a dar alcance al miedo al paro.
- Explosión de la delincuencia de menores: testimonios e informes se multiplican revelando la inadaptación de la política judicial a la delincuencia juvenil. El 80 por 100 de los primodelincuentes juveniles no reinciden, pero la incapacidad de sancionar al 20 por 100 de reincidentes conduce a difundir un sentimiento de impunidad que retarda su inserción y escandaliza a los habitantes de los barrios. Sobre 137.989 personas detenidas en los barrios difíciles en 1997, sólo 6.290 fueron encarcelados.
- La delincuencia tiene una dimensión étnica: hasta ahora el que en su discurso sostenía que los jóvenes de origen inmigrado estaba sobrerrepresentados entre los delincuentes, era de inmediato tratado de sospechoso del FN. La delincuencia era presentada como una revuelta étnica. Por ello no existe ninguna estadística que permita medir la dimensión étnica de la violencia urbana, pues los hijos de la inmigración son franceses.

- Fracaso de la política de la ciudad: lejos de introducir la ciudad en los barrios, la política perseguida desde mediados los 80 ha consistido en salpicar de créditos los barrios con problemas, como si se quisiese decir a los jóvenes con esta lógica que sólo la violencia es rentable.

Los funcionarios son blanco de la crítica de Cohen por su posición protegida, blindada contra las inseguridades, desde la que proclaman un liberalismo a ultranza que no les afecta, mientras dismantelan el Estado que los cobija. Los dirigentes han renunciado (para los demás) a toda protección económica por arcaica, pasada o xenófoba, abierta a los capitales extranjeros, han dejado crecer el paro a nivel superior al de otros países desarrollados, no han impedido que en el extrarradio de las ciudades se constituyan zonas donde la autoridad pública no consigue hacerse respetar, mientras, paralelamente, se multiplican las residencias vigiladas para las clases medias acomodadas, donde guardianes y vídeos garantizan la tranquilidad. Son los dirigentes, las élites, los gobernantes, la inteligencia, como responsables de la situación a quien se dirige el discurso de Cohen, que en Roché es a las clases medias. Hay implícita una falta de fe en la posibilidad de reacción de las poblaciones a las angustias y amenazas que les acechan.

Si los gobernantes no pueden ya proteger a los que representan, ¿para que sirven?... El derecho a gobernar se gana, en primer lugar, por la capacidad de proteger. Si Bébéar —el patrón de Axa— protege mejor que Chirac es mejor pagar que votar. Por eso las élites corren el riesgo de ver desvanecerse su poder. Para ellas, en adelante, la alternativa es proteger o desaparecer.

Las élites responden a las manifestaciones recurrentes de las inseguridades por la ignorancia, la criminalización, la privatización, el comunitarismo y la asistencia. Técnicas que Cohen generaliza para el sistema de la mundialización, más allá del sistema francés de inseguridades:

- La ignorancia o la negación del problema como se hace con el paro o con la inseguridad urbana, en que las élites protegidas rehúsan comprender que la seguridad de que se benefician constituye un nuevo privilegio, al que la inmensa mayoría de la población no tiene acceso.
- Criminaliza, porque no siempre se puede ignorar o negar la inseguridad. Se desplazan, al estilo anglosajón, las insatisfacciones económicas hacia expresiones no económicas como la prisión, la capacidad de castigar, de restringir o prohibir. La represión responde, a la vez, al crecimiento de la inseguridad urbana y del paro.
- Privatizar es la tercera respuesta a la inseguridad. Constatada la incapacidad de la fuerza pública para garantizar la propiedad de los bienes, las clases dirigentes y las clases medias acomodadas hacen uso de una oferta de seguridad privada cada vez mejor organizada. La privatización toca también el dominio social: ganarse la vida no es más un derecho, es un esfuerzo violento que cada uno debe sostener.
- El "comunitarismo" es la respuesta para remediar el malestar de los barrios a través de la coproducción de la seguridad con los actores en presencia. En la práctica puede conducir a negociar la aplicación de la ley, o que la policía la aplique de manera adaptada al terreno.
- La asistencia junta la ignorancia al mantenimiento de la población de asistidos, que se les excluye de las estadísticas del paro, permite minimizar el paro masivo, aunque los 800.000.000 de parados en el mundo no se puedan ignorar por las buenas.

Cada país combina a su manera las diferentes modalidades de "gestión" de las inseguridades: USA privilegia la privatización, el comunitarismo y la criminalización.

En Europa se prefiere la asistencia a la criminalización, recurriendo cada vez más a la privatización y al comunitarismo (y en España se prima el recurso a la "familiarización" de las prestaciones y servicios colectivos según "Cambios en el Estado de bienestar", Universidad Autónoma de Barcelona-2000). Estos métodos, legitimados por las autoridades en sus respectivos campos de acción (orden público, justicia, economía, trabajo,...), tienen una consecuencia última: el debilitamiento y la deslegitimación del Estado-nación. Se dibuja un mundo en piel de leopardo en el que se yuxtaponen las "zonas grises" de los tráficos ilícitos, al lado de zonas prósperas que atraen los capitales internacionales por su fiscalidad dulce.

La función del Estado es analizada también, cuando todo se hunde en los mercados financieros, es el Estado a quien se convoca, en Davos como en Moscú (hemos visto la reacción de ayuda inmediata tras el 11-S). El gobierno rinde cada vez menos cuentas a los electores pero se preocupa cada vez más de la manera en que los mercados reaccionan a sus decisiones. El Estado renuncia a cuatro acciones que sostenían el crecimiento y el empleo: la gestión monetaria, el presupuesto, el control de cambios y la política industrial. Francia, según Bruselas, debe de renunciar a jugar un papel en todos los sectores, excepto el de la educación nacional y la policía. En los años 60 los liberales podían decir: "demasiada seguridad acaba por dañar la libertad individual", hoy se podría sostener el discurso contrario y afirmar que "demasiada libertad para el individuo daña la libertad de los individuos" (donde se une a la tesis de Roché de recuperar la pedagogía de las reglas), pero también se dice que demasiada seguridad dañaría el esfuerzo y el progreso, lo que lleva a la pasividad y a la asistencia (el paradigma anglosajón).

El Estado está a punto de perder el monopolio de la violencia legítima y se expone a ver contestadas sus funciones más elementales, como cuando un "caid" de extrarradio conmina a un policía a abandonar su barrio, entonces el poder público ni es poder, ni es público. La renuncia a proteger a la población lleva en sí la autodestrucción del poder político. Incapaz de proteger las poblaciones, según se debilita el Estado progresan las mafias, fundadas como él sobre la "protección", entendida de otro modo, claro. Todo concurre a hacer el Estado menos legítimo en materia de seguridad (como las declaraciones en Madrid tras el crimen de Pozuelo, invitando a contratar seguridad privada por escasez de efectivos policiales ante la indignación de la opinión pública), cuya eficacia tiende a cero, pues la tasa de esclarecimiento ha descendido del 35 al 15 por 100 en los últimos 40 años, su débil productividad hace su coste exorbitante comparándole con la seguridad privada. La sociedad escapa al Estado, pues para evitar el paro, las agresiones urbanas o preparar su retiro, cada cual debe encomendarse a si mismo.

Considera que la incapacidad de los Estados para proteger a los pueblos puede ser quizá una suerte, pues permite a estos acceder a una mayor libertad y autonomía. Después de todo no estamos más que en alba de la democracia. Hoy se viven las primicias del abandono de la obediencia al Estado, que es proporcional a la incapacidad de las élites de proteger a los ciudadanos de las plagas modernas. Pero la protección no se reduce sólo a asegurar la posibilidad de circular sin temor por la ciudad, el progreso se ha extendido desde hace casi un siglo al trabajo, la salud, la educación de los hijos, el ocio, la cultura. La seguridad urbana ya no podrá estar aislada de otros componentes de la protección moderna.

La derecha y la izquierda se habían repartido los papeles en los años 60, la primera defendía el orden público y el ahorro, la segunda se preocupaba de lo social, los dos campos convergiendo para proteger la economía nacional. Durante largo tiempo se negó el crecimiento de las inseguridades. En enero de 1980 se declara en la TV: "Francia siente miedo", algunos meses después se adopta la ley "seguridad y libertad", consecuencia del informe Peyrefitte, criticada por la izquierda como factor

sensacionalista de la derecha para ganar las elecciones presidenciales. Veinte años después, el 6 de enero de 1999, L. Jospin proclama que la seguridad será la segunda prioridad del gobierno, después del paro. El mito del "fantasma de la seguridad" se hunde, la izquierda en adelante será "securizadora". Cambio de posición de la izquierda en que coincide con el análisis de Roché. La larga ceguera de la izquierda, que acoge positivamente el informe Peyrefitte de julio de 1977, donde sus 300 recomendaciones recogen los problemas que son todavía de absoluta actualidad: las carencias estadísticas, la ineficacia y lejanía de la policía, las disfunciones de la justicia, los estragos del urbanismo de los barrios periféricos, el nacimiento del "sentimiento de inseguridad", establece una relativa independencia entre paro y criminalidad. Pone en relación el ascenso de la violencia y la persistencia de las desigualdades. Descubre que el incremento de la delincuencia coincide con la desvalorización del acto de producir y la idealización del acto de consumir. Y establece el cálculo del riesgo para el delincuente, sucesivamente de ser cogido, ser denunciado, ser condenado y el de la ejecución de la pena (aspectos que seguirá también Roché en su obra, aunque todavía en 1995 afirmaba que "la violencia se ha convertido casi en un signo de integración social": poseer bienes es arriesgarse al robo, llevar una amplia vida social es ocupar la calle,...).

El pueblo identifica la modernidad con la inseguridad. En el debate sobre la seguridad de principios de 1999, la derecha y la izquierda dejan de encarnar la represión y la prevención, respectivamente. El deslizamiento de nuestras sociedades en la inseguridad se acompaña de la desaparición de las referencias políticas antiguas, que se traducen a la vez en el "zapping" electoral y en el aumento de la abstención. El modelo neoliberal lleva en sí la abolición de la política. Esta no volverá y no retomará vigor salvo que emerja una vasta disidencia que inscriba la libertad de los pueblos y de las naciones en el corazón de su programa.

Las soluciones que propugna Cohen para una situación que se ha degradado tanto, que ha dejado de lado a un tercio de la población activa y a los barrios periféricos, no está en manos de los políticos locales. Francia necesita un verdadero plan de reconstrucción de los barrios, plan del que la clase política habla sin jamás emprenderlo, no podría ser financiado más que por un gran empréstito público garantizado por el Estado al fin reconciliado con su misión de responsable de la cohesión social. Condición necesaria para llevar la paz a los barrios: la integración de los jóvenes procedentes de la inmigración.

El discurso de la Francia integradora se desvanece en la beatitud europeísta y mundialista, pues cada institución se ha adaptado a la crisis de los barrios de la peor de las maneras: la Justicia con 314 jueces de menores sobre 6.000 jueces, cuando el 20 por 100 de los asuntos conciernen a menores delincuentes. La educación con 700.000 profesionales, cuyo trabajo jamás es evaluado, reclutan cada vez más a los educadores entre jóvenes delincuentes. Las municipalidades obligadas a crear empleos de vigilantes nocturnos entre jóvenes sin formación y experiencia. La policía con una presencia en el terreno de 5.000 policías por cada 15.000 efectivos en servicio podría mejorar esta tasa, pues los robos y receptaciones se han multiplicado por 13 en 40 años, de 187.000 a 2,6 millones, mientras los efectivos policiales vienen decreciendo en los últimos años (-0,45 en 1998 y -3,19 por 100 en 1999), manteniendo 3.814 "îlotiers", policías de proximidad, para sus 2.472 demarcaciones. Los 35.000 Adjuntos de Seguridad, empleos juveniles abiertos a jóvenes procedentes de la inmigración para patrullar sus barrios, los enfrentan con su medio de origen. Los gastos en seguridad privada alcanzan ya a los del Estado, hay más vigilantes que policías.

La reconquista republicana de los barrios será difícil, en tanto las élites de derecha como de izquierda piensen ya en otras soluciones: la privatización de la seguri-

dad en el punto de mira. A. Bauer, conocido experto en temas de seguridad, respecto al despliegue policial considera que el "coeficiente de seguridad" para garantizar la presencia de un policía en la vía pública, es entre 7 y 16 efectivos, con puntas de 19 para las grandes ciudades. Roché plantea en enero de 1999 el problema de la seguridad en términos de competencia técnica, manifestando que la seguridad del territorio pasa por el cuestionamiento de dos tabúes: uno, el carácter nacional de la misión seguridad, en favor de la descentralización sobre los ayuntamientos, otro, la privatización de la seguridad pública, pasando de un modelo en que el Estado proporciona los brazos de la seguridad a un modelo en que el Estado hace posible la seguridad. El sociólogo Monjardet en *Le Monde* expresa que la policía de proximidad es "la última oportunidad para la Policía Nacional de mantenerse como una policía de Estado".

La relegitimación del Estado como garante de la cohesión social implica, sin duda, su modernización y su incardinación en los contextos locales. El retorno del Estado a la eficacia no está ganado de antemano, ha llegado ya, por su debilitamiento, a cuestionar el principio de igualdad entre los ciudadanos: 1 policía por 139 habitantes en París, y por 400 ó 500 habitantes en las barriadas periféricas. La "localidad segura" se impone como reclamo publicitario de las residencias de lujo. Aunque el modelo americano, fundado en la libertad del individuo, en que el porte de armas pretende disuadir al delincuente, no es fácilmente traspasable a Francia (coincide con Roché), donde el Estado, garante de la igualdad entre los individuos, debe impedir que la seguridad se convierta en un servicio mercantil y velar porque siga siendo un derecho garantizado por la autoridad política.

La nueva democracia reposará sobre la autoorganización de comunidades y grupos, reputada como el complemento o reemplazo de un sufragio cada vez menos universal: los homosexuales han conquistado nuevos derechos, los cazadores son una fuerza electoral, los patinadores se han otorgado el derecho de invadir el entro de París todos los viernes, los adeptos a las "raves partys" proclaman su derecho al ruido, el grupo de seguros Axa se ha convertido en intermediario entre el usuario y la Seguridad social. La potencia de estos grupos heterogéneos de presión coinciden con el debilitamiento del más poderoso de ellos, el de los asalariados. "Una sociedad fragmentada colocada bajo la supervisión de instituciones mundiales, controladas por Estado Unidos, hará forzosamente de la cuestión nacional el alfa y omega de una política nueva. Cuanto antes sea, mejor", concluye Cohen.

*Maximiliano Lasén Paz*

Anthony GIDDENS

Will HUTTON

Trad. María Luisa RODRIGUEZ TAPIA

*EN EL LÍMITE*

*La vida en el capitalismo global*

Tít. orig.: *On the edge. Living with global capitalism*

Eds. 2000

Tusquets, Barcelona, 2001

313 páginas, 2.375 pts. (14,27 euros)

**A**NTHONY Giddens y Will Hutton recogen en la obra colectiva diez ensayos, cuya introducción es un diálogo entre ambos sobre la situación de la mundialización o globalización, ¿americanización? de la vida del planeta, resultado de la revolución de las comunicaciones, de la expansión de "internet", de la economía

del conocimiento, de la primacía del capitalismo financiero sobre el industrial,... nuevo mundo que sustituye al mundo dual tras la caída del muro de Berlín en 1989, en el que se constata el declive de los Estados, desbordada su soberanía por la libre circulación de capitales, bienes y personas, que depende menos de la decisión de los Estados y más de las grandes corporaciones de negocios que guían el "turbocapitalismo" actual, que busca la maximización de beneficios por encima de todo (lo que ha producido una reacción creciente de oposición "antiglobalización" desde abajo, desde el consumidor, que se dio a conocer en Seattle, que ha dejado su marca en Gotemburgo, se ha presentado en Barcelona, fue mal contenido en Génova y en el primer semestre del 2002 posiblemente volvamos contar con su visita en España, en el nuevo contexto producido por las reacciones globales al 11-S).

Se muestra en el conjunto de trabajos una parte de la panorámica de distorsión en la sociedad global, una crisis de crecimiento —se podría decir—, que necesita adaptaciones para consolidar los progresos y limitar o neutralizar los aspectos negativos. Esta nueva realidad pone de manifiesto los nuevos riesgos que hemos producido con la industrialización, de la que constituye la última y una nueva etapa, como el riesgo ecológico global, "que ninguna generación anterior tuvo que afrontar", pero también aparece entre los nuevos riesgos, otro que necesita una respuesta policial global: el blanqueo de dinero y la delincuencia organizada transnacional, que amenazan contaminar el sistema bancario mundial.

Manuel Castells abre el capítulo de las colaboraciones con su visión del mundo en redes interconectadas de carácter estratégico: desde los mercados de capitales, la ciencia y la tecnología o la mano de obra especializada y la industria del espectáculo, hasta el crimen internacional. Mundo conectado en tiempo real, flexible, creando espacios de geometría constantemente variable en busca del valor a través de la deslocalización y la desregulación de los mercados y la producción, un "autómata" que está en el corazón de nuestra economía. Esta era de la información sigue excluyendo de sus beneficios una parte considerable y creciente de la humanidad, en USA el 15% de la población bajo el umbral de pobreza, con 5,5 millones de personas sometidas al sistema de justicia penal, incluidos los más de 2 millones de presos.

Sostiene la existencia de tres motivos, relacionados entre sí, por los que el "infocapitalismo" resulta insostenible: a) la implosión de los mercados financieros, sometidos a crisis continuadas, que suponen desastres para las economías y las personas que las sufren (México-94, Corea/Pacífico-97, Rusia-98, Brasil-99, Argentina-2001...), b) el estancamiento por la reducción relativa de la demanda solvente ante el crecimiento de la productividad en la oferta, y c) el rechazo social, cultural y político de un "autómata" cuya lógica se ignora y que devalúa la humanidad de un gran número de personas en todo el mundo.

Un intento serio de regulación financiera mundial sólo se producirá si "una crisis financiera radical o una gran convulsión social llegara a afectar al infocapitalismo" (circunstancias que aparecen en torno al 11-S).

Paul A. Volcker analiza el "océano de las finazas mundiales" con sus crisis a repetición y la inutilidad del FMI para prevenirlas o neutralizarlas. Acusa al capitalismo "amiguista", la propiedad estatal y las políticas industriales oficiales de reducir la competitividad, al dar como resultado un sistema que reduce la información, en contra de la exigencia en una democracia moderna, que debe vencer la dificultad de modificar los hábitos inveterados de gobiernos y empresas, culturalmente enraizados. Estamos en un mundo que esta integrándose económicamente a toda velocidad, pero en el que el poder político y la toma de decisiones están dispersos. Por ello las crisis ofrecen la oportunidad de llevar a cabo las reformas desatendidas desde hace tiempo.

El financiero George Soros explica que "la nueva arquitectura financiera mundial" posee debilidades estructurales que las crisis ponen de manifiesto, y se hace necesario comprender "donde están las grietas de la pared antes de cubrirlas con papel" (metáfora aprovechable para cualquier organización en salida de crisis). Pone de relieve el papel del FMI al fomentar el "riesgo moral" ("aléas moral" en Cohen) con su actuación de incentivar los préstamos más allá de lo saludable, al ofrecer la seguridad al prestatario privado de que el Fondo lo rescataría, contribuyendo así a la profundización de las crisis nacionales. La campaña contra el riesgo moral la percibe como una "excusa para resistirse a toda interferencia en los mecanismos de mercado", el cual no garantiza por sí la tendencia al equilibrio. Repsol pudo comprar a la YPF porque podía conseguir préstamos más baratos que sus rivales argentinos. Así, afirma, "el verdadero peligro estructural que se cierne sobre el capitalismo mundial es de carácter político", por falta de intervención de los responsables de la arquitectura mundial para crear una situación de más igualdad, por lo que "la creciente oleada de nacionalismos sólo puede contenerse extendiendo los beneficios del capitalismo mundial de forma más equitativa".

Jeff Faux y Larry Mishel analizan en "la desigualdad y la economía mundial" como "el hecho de que las desigualdades empeoren plantea, al menos, dos interrogantes graves sobre el modelo económico que se persigue": a) el de la justicia económica (la proporción en los salarios en USA entre el trabajador medio y el alto directivo pasa de 1 a 39, en mitad de los 60, a 1/254 en 1997), y b) la duda sobre su sostenibilidad, tanto económica como política. La primera por falta de consumidores suficientes para sostener la demanda, y la segunda porque las crisis políticas tiene más facilidad de estallar con el bajón económico que deja al trabajador en la calle. Es necesario "reconocer que la integración crea perdedores además de ganadores" (proponiendo redes de protección social más resistentes para cuando "la apertura al mercado global ha ido asociada a una destrucción de la red social y no a su fortalecimiento"), y "buscar nuevas técnicas de desarrollo económico que den a los pobres cierto poder en la competencia de mercado", como las "microempresas" (frente a la lógica de la liberalización del mercado de destrucción de las pequeñas empresas en favor de las grandes).

La estrategia que proponen los autores para abordar las crecientes disparidades de rentas y riquezas es: a) dejar de hacer daño, evaluando los efectos de la liberalización sobre todas las capas sociales; b) apartarse de políticas basadas en opiniones; c) el mercado global carece de instituciones que vigilen su equilibrio, pues los acuerdos de "libre comercio" protegen a los grandes y el FMI da prioridad al pago de la deuda frente al crecimiento interior; d) pausa en la liberalización, para poner en marcha instituciones y políticas compensatorias: reducción o perdón de la deuda, protección de los derechos humanos y laborales fundamentales y la reducción de la volatilidad financiera. Pues el "actual régimen económico internacional de mercados globales sin regular es económica y políticamente inestable", provocando resistencias en los que resultan perjudicados.

Vandana Shiva nos muestra "el mundo en el límite", compareciendo ante el nuevo milenio con una "producción deliberada de la ignorancia sobre los peligros ecológicos" (como la desregulación de la protección ambiental, propugnada por Bush tras su toma de posesión de la Casa Blanca), y la destrucción de los modos de vida ecológicamente sostenibles. Situación en que "los recursos se trasladan de los pobres a los ricos y la contaminación se traslada de los ricos a los pobres", en un "apartheid" ecológico a escala mundial, creando pobreza en vez de eliminarla. "Vida, S.L." está sustituyendo al planeta tierra en el mundo del comercio libre y desregulado, con tecnologías agrícolas tipo "terminator", la industrialización alimentaria regalándonos las "vacas locas", los "pollos a la dioxina" y la ingestión de pesticidas en la cadena

alimenticia. La privatización de la vida se manifiesta por la creciente privatización de los recursos escasos para obtener beneficios como con el agua. "La idea de otorgar un valor de mercado a todos los recursos como solución a la crisis ecológica es proponer la enfermedad como cura. Proceso que está culminando a través de la globalización, aunque ya comenzado con la industrialización. "Sin límites éticos, ecológicos o sociales al comercio, se está colocando a la propia vida en el límite", concluye.

Arlie Russell Hochschild describe "las cadenas mundiales de afecto y asistencia y la plusvalía emocional" en un mundo que globaliza hasta la maternidad, en una cadena que afecta al 2 por 100 de la población mundial: los emigrantes, que prestan servicios de asistencia a la población del primer mundo. En el caso de las madres emigrantes para sostener a los suyos, se produce la transferencia del amor maternal de sus hijos, que son cuidados por sus parientes o vecinos, a los hijos de su patrona a cambio de salario. Así las familias separadas se transforman en familias "transnacionales". Emigración que toca en el tercer mundo a mujeres que incluso tiene titulaciones superiores, muestra de la desvalorización que se produce en el Capital social de los países pobres, mientras crecen los puestos remunerados de las mujeres en los desarrollados.

Aborda las cadenas de asistencia desde tres perspectivas: a través de los ojos del "primordialista", para el que lo correcto sería que cada cual "cuidara sólo de su familia y su comunidad en su propio país", por lo tanto está en contra de las mezclas y de la globalización. Para el "modernista bienintencionado" las cadenas de atención son parte inevitable de la globalización, que acepta como algo bueno, sin críticas.

La posición del "modernista crítico" tiene un sentido ético global. La globalización le produce sentimientos contradictorios: representa nuevas oportunidades, pero también nuevos problemas. Puede aumentar las desigualdades, no sólo en el dinero, también en el acceso a la atención. Observa que quien produce la emigración no es el subdesarrollo, sino el desarrollo, que estimula los flujos de capital, bienes e información, pero detiene la llegada de emigrantes, por lo que es necesario idear formas más humanas de tratarla. Como la globalización desvaloriza cada vez más la tarea de criar un hijo. La solución definitiva es la de involucrar a los padres en la crianza en vez de traspasarla de arriba abajo de la escala social, por lo que "los modernistas críticos harían bien en extender su preocupación a los posibles perdedores ocultos en la cadena afectiva. Porque, hoy en día, lo personal es global".

Robert Kuttner explora "el papel de los gobiernos en la economía global" en un escenario en que las empresas mundiales se han convertido no sólo en centros de acumulación de poder económico y financiero, sino en "portadoras de la ideología dominante, globalizadora y de "laissez-faire" "a expensas de las naciones-Estado. Si una nación quería desarrollar la competitividad, el truco estaba en tener un mercado laboral y un entorno nacional de normativas que fuese favorable a las empresas multinacionales. Los intereses empresariales en la reunión ministerial de la OMC de Seattle (noviembre de 1999) hicieron que "se dejasen de lado los objetivos en materia de derechos humanos y trabajo e incluso, curiosamente, los objetivos de seguridad nacional".

Tras la crisis asiática de 1997-98, el remedio propugnado fue el de adoptar medidas reguladoras más estrictas para garantizar la "transparencia" (remedio que demanda Cohen para la economía francesa) y armonizar sus normas con los países occidentales. Los ideólogos empresariales más centristas están de acuerdo en que al Estado le queda un papel residual: subvencionar la educación y la formación de los trabajadores, amortiguar las crisis periódicas, financiar la investigación precompetitiva y proporcionar formas (reducidas) de ingresos sociales compatibles con la implantación del sector privado, así como lograr un déficit público mínimo, cargas fis-

cales bajas, desechar las políticas de estabilización por arcaicas, excepto para los precios. Es decir, desandar uno de los grandes avances del siglo XX: la domesticación de la fuerza bruta del capitalismo del "laissez-faire", bajo auspicios democráticos.

Si los mercados son globales, sus reguladores tienen que tener también ámbito mundial, pero no tenemos un gobierno mundial (ni deberíamos tenerlo, probablemente, asegura), sólo unas instituciones transnacionales de gobierno absolutamente débiles. Los partidos laboristas y socialdemócratas parecen incapaces de proporcionar los benéficos que garantizaban antes: empleo seguro, ingresos altos y en ascenso, buena seguridad social. El globalismo despolitiza cuestiones que son intrínsecamente políticas. El árbitro que decide que políticas son "responsables" pasa a ser el mercado global de dinero, en vez del electorado democrático. De las tres vías para los electorados democráticos opta por la de reconstruir una economía mixta en las nuevas circunstancias, ya sea reclamando las naciones-estado parte del poder, que en los últimos tiempos le han arrebatado las fuerzas del mercado, ya creando nuevas instituciones transnacionales de gobierno, directamente o mediante acuerdos internacionales.

Cierra el capítulo lamentando la reflexión de que "será precisa una crisis para estimular un cambio fundamental en la forma de pensar convencional" (reflexión que comparte con Cohen y otros globalizadores) y ante tanto "poder político y económico que va en la dirección opuesta, es difícil ver como la imaginación y la previsión, por sí solas, van a poder conseguir un giro radical".

El sociólogo alemán Ulrich Beck nos recuerda en "vivir nuestra propia vida en un mundo desbocado: individuación, globalización y política" la promesa de una vida propia, lo que más motiva hoy en Occidente, que se manifiesta en una "disposición cada vez menor a obedecer órdenes, a respetar el camino marcado, a hacer sacrificios", entre otras manifestaciones, lo que no es sin consecuencias frente a las políticas de más represión para conseguir más seguridad (que subrayan el fracaso de los dispositivos policiales contra los antiglobalización). La ética de la realización y el triunfo individual es la corriente más poderosa en la sociedad moderna, con las instituciones del Estado nacional, la clase, la etnicidad y la familia tradicional en decadencia.

Ofrece 15 puntos que resumen "la importancia de vivir una vida propia en un mundo desbocado", de los que rescato algunos más descriptivos de situaciones de conflicto, a riesgo de quebrar su coherencia (3): nuestra vida depende por completo de las instituciones, que nos la organizan o nos lo exigen, bajo sanciones económicas (6), por tener vida propia, el fracaso también es propio, y por tanto las crisis sociales se transforman en crisis individuales y deja de verse su dimensión social. Así los grupos marginados son colectivamente individualizados, constituyendo una de las "fuentes presentes y futuras de los brotes de violencia gratuita" que escogen en ellos sus víctimas (extranjeros, discapacitados, mendigos, homosexuales,...) (7), la gente lucha para vivir su vida en un mundo que se le escapa cada vez más y de forma más evidente, a una vida transnacional, así la globalización supone un proceso que genera nuevos conflictos y formas de separación, de ahí el recrudescimiento de los nacionalismos locales y el nuevo énfasis en la identidad local, el marco del Estado nacional se ha hecho demasiado grande y demasiado pequeño, (8) la otra cara de la globalización es la "destradicionalización". A las personas "se las trasplanta desde las sociedades industriales nacionales de la primera modernidad al torbellino transnacional de la sociedad de riesgos mundiales", por eso el fundamentalismo, en todas sus variantes, es también una reacción a la individuación y a la globalización (10), nuestra vida es una vida reflexiva, las categorías sociales recibidas de la sociedad industrial son categorías "zombis", han muerto pero siguen vivas

y se convierten en riesgos (13), vivimos en las condiciones de la democracia radicalizada, para la que muchos conceptos y fórmulas de la primera modernidad se han quedado insuficientes, por lo que la gente está mejor preparada para el futuro que las instituciones sociales y sus representantes (sindicatos, religiones, partidos,...) (14), "la pérdida de valores, que tanto gustan lamentar los pesimistas culturales, está creando de hecho la oportunidad de escapar al credo de "más, mejor y mayor", en una época que vive por encima de sus posibilidades ecológicas y económicas" (15). La preponderancia de vivir nuestra propia vida conduce a una apertura y una subpoliticización de la sociedad, pero también a una despoliticización de la política nacional. Cada vez es más difícil garantizar las dos caras de la democracia: el consenso y la representación de intereses opuestos (como en la elaboración de la lista de cargos institucionales entre PP y PSOE). La paradoja es que esto ocurre porque la participación política aumenta a escala microscópica, y la sociedad subpolítica está gobernada desde abajo en asuntos y campos de acción cada vez más numerosos. El espacio cerrado de la política nacional ya no existe.

Richard Sennett, abunda en el tema de la investigación de los problemas de identidad que trató en "La corrosión del carácter: las consecuencias del trabajo en el nuevo capitalismo" (Anagrama-2000, original de 1998), buceando en "la calle y la oficina: dos fuentes de identidad". Las personas en el trabajo precario, cambiante, disperso ya no podrá identificarse con un trabajo concreto y están frustradas. El nuevo capitalismo también ha trastornado las identidades basadas en el lugar, sobre todo donde se lleva a cabo el nuevo tipo de trabajo, en las ciudades, lugar de la élite mundial y del emigrante más pobre. Los dramas competitivos constituyen la savia de las ciudades, pero este ámbito urbano ha quedado "abandonado" en manos de las clases bajas y medias, "la nueva élite se ha retirado del ámbito público: el nuevo dinero utiliza la ciudad, pero dedica pocos esfuerzos a gobernarla".

Los trabajos están sustituyendo a las carreras en el mundo laboral moderno, pero la pérdida del puesto de trabajo constituye un momento de traición. En estas empresas flexibles se abre una brecha entre la función de mando y la de respuesta, se dice a los subordinados lo que deben conseguir, pero no como lograrlo y "se traslada el peso de la responsabilidad hacia abajo como un rasgo permanente de la vida institucional" (estos rasgos suenan familiares en nuestra corporación), así el subordinado trabaja en el vacío, desaparece la relación con otros en el entorno, pues el subordinado necesita estar en contacto con alguien que encarne el poder institucional y esté dispuesto a hablar en su nombre, "especialmente cuando las cosas salen mal o las exigencias no se pueden cumplir". Esta brecha entre la orden y la ejecución significa conservar el poder al tiempo que se cede la autoridad, pero aunque podemos vivir sin autoridad respecto a nuestro sentido del lugar, no en lo que afecta al trabajo.

Polly Toynebee lanza la pregunta de "¿quién teme a la cultura global?". "La globalización cultural" no es más que el sinónimo de americanización, la cultura "hollywoodense" y sus deshechos rosas que aparecen por todas partes matando todo lo original y propio de cada lugar (de Disneyland-París al parque temático de la Warner en San Martín de la Vega-Madrid). El "pánico cultural" que nos asalta es pariente cercano del "pánico nacional" (a la decadencia moral), del "pánico intelectual" (al entontecimiento) y el "pánico patriótico" (a la pérdida de la identidad nacional): el mundo va a peor, nos deslizamos por un camino de rosas hacia la perdición. Nos falta la disciplina necesaria para intentar cualquier cosa difícil.

Parte de que el debate sobre la globalización cultural es un debate disimulado sobre EEUU y el valor o perjuicio causado por su influjo creciente. A medida que la democracia se extiende a través de las fronteras, a lo largo de los años, empieza a erosionar esas fronteras y provoca en muchos el "pánico patriótico", las fronteras se

difuminan debido a que se agudizan otras identificaciones más sólidas, que unen a grupos concretos con lazos mucho más estrechos, atravesando los límites nacionales. "Cada cual exige lo mejor del nivel de poder que puede ofrecerlo: la ONU o la UE para las campañas contra el vandalismo ambiental, el mundo para la tecnología de vanguardia, la región para el mejor especialista médico, las salas de la parroquia para las pequeñas decisiones de planificación."

Una de las principales funciones de la UE será la de impedir el monopolio internacional de las grandes fuentes de cultura en el futuro: información, comunicación, educación y entretenimiento (en este sentido se ha producido la Directiva 2001/29/CE de 22-05 sobre derechos de autor y afines en la sociedad de la información). Los magnates de los medios de comunicación amenazan con eliminar la diversidad que ofrecen las nuevas tecnologías para incrementar sus beneficios, un riesgo para las democracias. La tecnología no libera más que a sus propietarios, por eso USA tiene unas prudentes normas de protección sobre la propiedad de los medios por parte de extranjeros, lo que no ocurre en las naciones europeas. Las nuevas tecnologías han provocado una disminución de la diversidad en lugar de aumentarla, por lo que la UE debe dotarse de medios frente a los depredadores globales, tipo Murdoch. USA es un tráfico de dirección única: no compra en el extranjero más que el 2 por 100 de sus programas. Cada país puede proteger los elementos de su cultura que considere más valiosos, mediante normativas locales que contengan la marea rosa americana como hace Inglaterra con la BBC. "Al subrayar la idea de las exigencias de igualdad entre los seres humanos estamos tomando los derechos universales del individuo más en serio que cualquier otra cosa."

Anthony Giddens y Will Hutton cierran la obra con la consigna de "luchar para defendernos" en una época de múltiples revoluciones: transformación tecnológica, riesgos de medio ambiente, mercados globales de capitales con capacidad de especulación sin precedentes, el papel de las mujeres liberadas de viejos estereotipos, la desigualdad de rentas y riqueza ha aumentado, la capacidad de producción supera con mucho a la demanda mundial, la esperanza de vida aumenta..., una época gloriosa y, al mismo tiempo, aterradora. La economía global y abierta es una adquisición valiosa que ofrece oportunidades, creatividad y riqueza, sin embargo es un sistema precario y potencialmente peligroso: está en el límite.

Aunque la capacidad de producción está disparada, no está claro que la demanda pueda mantener el ritmo, se augura el presagio de que se avecinan tiempos de recesión (escrito en el 2000 ya se está cumpliendo en el 2001) y hay una reacción creciente contra las fuerzas anónimas del capitalismo que son un elemento de la globalización (como hemos visto desde la conferencia del FMI en Madrid-1995 a la cumbre del G-8 en Génova-2001). Nunca ha sido tan difícil predecir que va a ocurrir de aquí a diez años, es prácticamente seguro que hay ya alguna transformación en marcha cuyo impacto futuro todavía desconocemos (en efecto, alguien estaba tramando el 11-S).

Ante la tentación de los países de poner los propios intereses por encima de la gestión colectiva del sistema, la evolución de los noventa ha sido hacia un mayor internacionalismo y no a menos (cumbre de Río, Kosovo, Timor Oriental, TPI, caso Pinochet,...), la globalización ha venido para quedarse y, aunque es inevitable que haya sobresaltos y retrocesos, no hay marcha atrás para nadie. No obstante hay una descripción pesimista del futuro que también resulta plausible: las próximas décadas pueden verse asoladas por el estancamiento económico o la recesión después del auge de los noventa y USA podría dar la espalda al mundo y volverse (más) proteccionista en menoscabo del sistema multilateral de libre comercio, que con el ascenso de la derecha nacionalista en Europa y Asia y la fuerza de los fundamentalismos religiosos podrían debilitar la globalización y el orden mundial progresista.

Sigue habiendo una marcada propensión al conflicto, la guerra y el terrorismo a causa de diferencias ideológicas, religiosas y territoriales. La paz es un bien valioso: es preciso que exista un elemento creíble de disuasión para prevenir la guerra, y, si esta se produce, un método de intervención fiable para lograr y vigilar un acuerdo entre los combatientes. Necesitamos, aquí también, un sistema de normas establecidas mediante un acuerdo internacional, cuya trasgresión desencadenaría una clara reacción internacional a cargo de una fuerza militar permanente y supranacional que tenga gran facilidad de movimientos (solución en la línea propuesta por M. Kaldor).

Parecida esta época a la de globalización y progreso habida entre 1880-1914, que terminó en guerra y recesión, también la desigualdad y la injusticia social podrían ser el cenit de una segunda oleada de globalización, lamentablemente, no hay ningún plan alternativo, sólo nos queda mantener vivo el sistema actual y mejorarlo. La paradoja es que igual que aumenta la prosperidad y la interdependencia, aumenta la sospecha y el resentimiento respecto a los "extranjeros" y la resistencia a que haya más igualdad entre hombres y mujeres es uno de los motivos que impulsan las doctrinas fundamentalistas. Hay que empezar a elaborar una filosofía capaz de respaldar la globalización, que no sea neoliberal, la de una tercera vía internacionalista que combine una dirección social y económica más eficaz con valores socialdemócratas, una fe apasionada en la democracia y una intensa preocupación por los derechos humanos. Para apoyar la creación de instituciones mundiales que ayuden a promover la seguridad mundial, el mantenimiento del orden y la justicia penal internacional. Es necesario avanzar hacia un sistema de normas, acordado a nivel internacional, que gobierne la dirección empresarial. Los argumentos a favor de una gestión global y una regulación del medio ambiente a través de un organismo de protección ambiental han adquirido carácter de urgencia. Es preciso reproducir los grandes movimientos a favor de la democracia, la libertad y la justicia social que se desarrollaron en el siglo XVIII y principios del XIX en el ámbito de las naciones-estado, y esta vez hay que hacerlo a escala mundial, es el final del manifiesto en pro de la globalización, en cuya predicación no cesa A. Guidens.

Maximiliano Lasén Paz

Naomi KLEIN

Trad. Alejandro JOCKL

NO LOGO

*El poder de las marcas*

Ed. Paidós Ibérica, Barcelona, 1999

512 páginas, 4.900 pts. (29,4 euros)

**N**AOMI Klein, periodista canadiense, ha obtenido con *No Logo* un best-seller, el más vendido en muchas librerías españolas desde este verano, obra en la que describe el mundo de la empresa, de la americana principalmente, pues no en vano es el motor de la economía global con un 24 por 100 del PIB mundial, y su influencia en la vida de las personas a través de la penetración de las técnicas de marketing en los espacios de vida, hasta el punto de producir tal rechazo frente a su poder, que se va condensando en un movimiento político global de resistencia, en defensa de espacios libres, no contaminados por la inducción de compra. La obra presenta cuatro partes: Sin espacio, Sin opciones, Sin trabajo y No logo, que recogen en las tres primeras el desarrollo del proceso de invasión del marketing, corre-

lativo al poder de la empresa, y en la cuarta, No logo, las estrategias de resistencia frente a este poder invasor de las empresas multinacionales, que han dado lugar al mundo globalizado que dominan.

Desde la mitad de los años 90, los occidentales comienzan a ver otra aldea global que la anunciada por McLuhan respecto al mundo de la comunicación, "donde la desigualdad económica se ensancha y las oportunidades culturales se estrechan, aldea donde algunas multinacionales tienen atrapados a los países más pobres y atrasados del mundo para acumular beneficios incalculables", pues el tercer mundo siempre ha existido, se dice, para comodidad del primero, es el diagnóstico de N. Klein.

En su trabajo periodístico, N.K. intenta reflejar, con cargo a numerosos ejemplos de los que deduce las consecuencias, la actitud de rechazo a las grandes empresas que ve crecer en muchos jóvenes politizados, pues a medida que son conocidos los secretos que se ocultan tras la red mundial de marcas, que afectan a un número cada vez mayor de personas, su exasperación provocará la gran conmoción política del futuro, que consistirá en una vasta ola de rechazo frontal a las empresas transnacionales, es su tesis.

Confiesa que ha intentado con esta obra detectar los primeros focos de resistencia y plantear algunas cuestiones básicas como "¿cuáles son las condiciones que han provocado la reacción?, ¿qué fuerzas empujan a una cantidad cada vez mayor de personas a desafiar a las multinacionales o a enfrentarse abiertamente contra ellas?" y por qué anima a tanta gente, sobre todo joven, a dar libre curso a la ira y la sospecha. (Cuestiones estratégicas que deberían entrar en el análisis de los acontecimientos que provocan la intervención de las fuerzas policiales, para evitar actuaciones desmesuradas, irresponsables o a ciegas.)

Habiéndose llegado a la situación del "gobierno de las empresas" que no rinden cuentas más que a sus accionistas, N.K. analiza describe las fuerzas que se oponen a ese dominio y trata de "explicar el articular conjunto de condiciones culturales y económicas que hacen inevitable la lucha contra tal dominación".

En la Primera parte, *Sin espacio*, examina el poder invasor del marketing en los ámbitos de la educación y la cultura, que comienza con la decisión de los empresarios desde comienzo de los 80 de que se debe "producir ante todo marcas y no productos", doctrina hoy ya generalizada, lema del final de la era industrial de la fabricación de productos. "Hoy ya no producen ni publicitan productos, sino que los compran y les ponen una marca." La marca significa la esencia de la empresa moderna y la publicidad transmite al mundo ese significado, en una carrera de inversiones para mantener viva la marca, asediando al consumidor, de manera que hoy vivimos una vida patrocinada por las marcas (hasta los diferentes espacios de los telediarios tienen su patrocinador). Las marcas establecen relaciones emocionales con sus clientes, de manera que los productos de éxito en el futuro dejarán de ser artículos de consumo para presentarse como conceptos: la marca como experiencia, como estilo de vida. En esto consiste una parte de la gestión de "intangibles" en las empresas. Así las marcas dejan de ser una afectación de estatus de consumo para convertirse en un accesorio esencial de la moda, asociándose a la cultura del entorno del producto que la soporta por medio del patrocinio, ya que la cultura está en relación de sinergia, añadiendo valor a las marcas, aunque su pretensión última es convertir la marca misma en cultura (último éxito de la gestión del conocimiento), penetrando en el corazón de los espacios culturales mediante el patrocinio de conciertos, exposiciones, deportes, contenidos de "internet", prensa, edición,... y penetrando en los centros educativos en los que su identidad queda suplantada por la de la marca, que tras su fachada filantrópica rebaja lo que toca a cifra de ventas. Por lo que "fans" y estudiantes comienzan a experimentar que se les ha hurtado algo suyo,

con lo que los patrocinadores pierden lo que más estiman: el aire de autenticidad que pretenden asociar a sus marcas.

Su voracidad por apropiarse de todos los espacios, de la calle, de la moda, dio origen en 1998 al nacimiento de la militancia en los jóvenes de todo el mundo contra las marcas por medio de ataques contra los anuncios, la piratería informática, las fiestas de calle espontáneas o ilegales que reclaman agresivamente los espacios al mundo de la empresa. También se favoreció la militancia en otro aspecto:

"Puso de manifiesto la inutilidad de casi todas las otras formas de resistencia política, excepto la resistencia antiempresa, combatiendo una moda tras otra." Deduce N.K. que para saber "si un movimiento conmueve realmente las estructuras del poder económico y político, lo único que hay que hacer es observar hasta que punto es sensible a lo que sucede en la industria de la moda y de la publicidad". Al preguntarse porqué nuestras ideas sobre la rebelión política resultan tan poco amenazadoras para la buena marcha de los negocios, la respuesta está en el mercado, que se ha apoderado del multiculturalismo, de la diversidad y de los géneros

En *Sin opciones*, la segunda parte, presenta cómo la globalización comercial, a pesar de su imaginaria multicultural, no desea la diversidad, es enemiga de las costumbres nacionales, de las marcas locales y los gustos característicos de cada región, empleando sus reservas de dinero en suprimir las pequeñas tiendas locales independientes. Así la restricción de opciones ejercida por las mismas empresas que prometían una nueva edad de libertad y diversidad, están creando las condiciones para una militancia antiempresas.

Estas restricciones, que para la firma francesa Virgin se denomina "sinergia", para Microsoft es "agrupación" (bundling), que contiene el paquete de bienes y servicios integrados en el sistema Windows, en Nike se dice "extensión de la marca", dejan al consumidor bajo el más rígido control y su poder en el nivel más bajo, están construyendo, al mismo tiempo que sus mundos autónomos y autopromocionados, nuevas y variadas posibilidades de conflictos de intereses y de censura, expone N.K.

A medida que las marcas se hacen más expansionistas, están creando un clima de privatización cultural y lingüística mediante la persecución abierta basada en el "copyright" y las marcas. El cuadro que se perfila es el de "un estado fascista, donde todos saludamos al logo y donde tenemos pocas posibilidades de criticarlo", al estar controlados por los intereses corporativos multinacionales nuestros espacios y medios de comunicación. Sin embargo, la actual manía de la sinergia puede llegar a derrumbarse bajo el cúmulo de promesas incumplidas, pues si "tener influencia es bueno, tener demasiada es malo", recoge de Tom Peters, el evangelista de las marcas. La oposición a la invasión publicitaria, a la apropiación del espacio público por las empresas y a las prácticas monopolistas se ha convertido en militancia anticorporativa, debido a que los espacios y opciones que devoran las marcas se financian mediante la supresión de los puestos de trabajo.

En la tercera parte profundiza N.K. en la descripción de la invasión de las marcas más allá de los espacios físicos y sociales, apuntando que los departamentos de marketing saben que "los productos se hacen en las fábricas, pero las marcas se hacen con la mente". Lo que tiene valor real es la idea, el estilo de vida, la actitud. Los constructores de marcas son los nuevos productores primarios de la llamada economía del conocimiento. Este cambio ha dejado en posición precaria a los productores no virtuales, a los obreros y artesanos. Se cierran las fábricas y se contrata la producción fuera, en el extranjero (práctica que se extendió desde principio de los 80), y con los puestos de trabajo se va la idea de que el fabricante es responsable de sus empleados, pasando, y a bajo precio, la responsabilidad de producir al contratista. Se ha llegado a la marca sin productos. Ahora la localización de las secciones de producción se han convertido en secreto comercial, pues se asientan en

zonas de libre comercio de países subdesarrollados donde las condiciones de trabajo son precarias, los salarios miserables, los contratos temporales, los trabajadores inmigrantes rurales en jornadas laborales largas en fábricas "golondrina" que abren, cierran o se desubican según la demanda de producción, protegidas las empresas por exenciones fiscales, leyes tolerantes y servicios policiales o militares contra el descontento laboral. Situación que las empresas enmascaran bajo el pretexto de que están ayudando al desarrollo del país.

Pero no se trata ya de la emigración de puestos de trabajo, de lo que se trata es de huir de ellos, pues mientras, en el Primer mundo, los servicios contratan a los trabajadores como estudiantes en vacaciones, fuerzan la transitoriedad en los empleos, se abre paso el trabajo gratuito en editoriales y en las profesiones liberales bajo pretexto de experiencia y aprendizaje. Microsoft llega a crear la empresa sin empleados: todos son autónomos. "No hay que dejarse atrapar por activos fijos inútiles", es su lema. ¿Es posible que el sector corporativo, al desentenderse del empleo esté alentando sin saberlo el movimiento de oposición contra él?, se pregunta N.K. Desde hace unos años las empresas han dejado de ocultar los despidos y las reestructuraciones, y han comenzado a hablar sin tapujos de su aversión a contratar personas, y la bolsa premiando los despidos con alzas en el valor de las acciones. Las multinacionales que controlan más del 33% de los activos productivos del mundo, sólo ofrecen el 5 por 100 del empleo mundial. Un informe de la UNCTAD de 1997 expresa que las "crecientes desigualdades plantean una grave amenaza de que se produzca una reacción violenta contra la globalización, que tanto puede estallar en el Norte como en el Sur" (en efecto, ha sido en el Norte).

El presidente de Nova Corp. calificó de "bomba de tiempo" el hecho de que el 20 por 100 de los canadienses vivan por debajo del umbral de pobreza. El trabajo precario no provoca la misma identificación que antes con la empresa (en lo que profundiza Sennet en la "Corrosión del carácter"), así en 1998 los robos de los empleados constituyen el 42,7 por 100 del total de artículos sustraídos en las tiendas minoristas de EEUU la obra de mano temporal contradice el principio del mérito. Se ha modificado el contrato psicológico entre empleador y empleado; ahora se habla de "empleabilidad" que afecta al empleado, y no "del empleo". Esta desinversión, constata N.K., está produciendo efectos que van más allá de la psicología individual y están provocando una militancia política contraria a las empresas.

En *NO logo*, parte final, ofrece N. Klein una muestra detallada de los medios, técnicas, tácticas y estrategias de resistencia y ataque contra la empresas y su marketing, ante las que se encuentran más de una vez los servicios policiales estupefactos por lo inusitado y por no estar catalogadas como ilegales, como sucedió con las "rave partys" nocturnas campestres en Inglaterra y Francia, hoy ya puestas bajo control administrativo y policial.

La más antigua de las estrategias de resistencia y la más extendida es la "piratería publicitaria", que rechaza la idea de que el marketing debe ser aceptado pasivamente por el sólo hecho de que paga los espacios públicos, nace en 1984 con la banda de "collages" musicales de Negativland, y consiste tanto en parodiar anuncios como asaltar vallas publicitarias callejeras para alterar sus mensajes. La accesibilidad de las nuevas tecnologías, que han facilitado la creación y circulación de parodias de la publicidad le han dado nuevo impulso. Con un ala radical de grupos contra los medios de comunicación, descentralizada y anárquica, que publica "fanzines", hace radio pirata, videomilitancia, internet y agitación comunitaria. Otros grupos producen No-anuncios para TV, que les sirven de pretexto, además, para pleitear contra las emisoras que se niegan a difundirlos, explotando el juicio para atraer la atención de la opinión pública para pedir que los medios de comunicación sean más democráticos y accesibles a los ciudadanos. La premisa de los rompeanuncios

frente a la publicidad que invade todos los rincones e intersticios de nuestro entorno físico y mental, es la de que "si estas imágenes pueden influir en mí, entonces yo también puedo influir en ellos", argumento que recoge de C. Stasko.

Pero la piratería publicitaria, combinación de hip-hop, punk y autoritarismo es un potencial de ventas, por lo que ha sido absorbida por los publicitarios. Así, Yahoo! la tiene en una página oficial en internet. Con lo que absorben también la idea de que no queda oposición, de que toda resistencia es inútil, pero puede que sea un error de los mercados el considerar a estos grupos como una banda inofensiva, un juego, sin relación con un verdadero movimiento político o ideología, pues los mismos rompeanuncios están trabajando en otros frentes distintos, se organizan contra el Acuerdo Multilateral de Inversiones u ocupan bancos para protestar por sus ganancias excesivas. Los ataques a los anuncios no son un fin en si mismo, es un instrumento, ente otros, contra las marcas.

En Inglaterra, el mundillo musical se alió con los "squatters", los ecoguerreros y los viajeros de la New Age para disponer de espacios no colonizados para sus viviendas, los árboles, reunirse o bailar, constituyendo el movimiento político más vibrante y de crecimiento más rápido desde mayo del 68. El RLC (Movimiento Recuperar Calles), que nace en mayo de 1995, organiza fiestas espontáneas cortando al tráfico calles o autopistas como la M41 de seis carriles, tomada por 10.000 personas ante la estupefacción de los guardias del tráfico. La combinación de fiesta y protesta se extendió rápidamente por las ciudades del Reino Unido y se han internacionalizado, con la ayuda del correo electrónico y de las páginas Web, a través de las cuales intercambian noticias, estrategias para desorientar a la policía, métodos para cortar el tráfico o dar a conocer a los demás carteles, octavillas, o informes de prensa. Las celebraciones no son fácilmente clasificables, ocultan a sus dirigentes y carecen de centro o punto focal. Simplemente suceden. (Están en la línea de las organizaciones planas y difusas que M. Kaldor señala como protagonistas de las nuevas guerras.) Por eso el caos no sólo es intencionado, sino que es precisamente la desestructuración es lo que permite al RLC recuperar la imaginación de miles de jóvenes en todo el mundo. Las confrontaciones deliberadas de las fiestas callejeras reúnen la sinceridad previsible de la política con la ironía del pop (es el elemento que servía de "atractor" para muchos jóvenes no vascos y no nacionalistas para servir de masa útil en las sesiones de Kale borroka los fines de semana, antes de tener el carácter más controlado y violentamente "profesionalizado" que viene presentando últimamente).

A finales de los 90 aparece una red de militantes luchando por la ecología, los derechos de los trabajadores y los derechos humanos, decididos a expresar los daños que se pretenden ocultar y rechazando las violaciones que cometen las empresas multinacionales. El triunfo de la globalización económica ha inspirado a una hornada de militantes técnicamente enterados y con mentalidad tan global como las empresas que persiguen. 1995 es el año en que se pasa de denunciar las explotación por las condiciones inhumanas de trabajo a la lucha contra las marcas. Las multinacionales son acusadas de de complicidad con algunos de los regímenes más violentos y represivos del mundo. Hay un despertar colectivo de los medios y el público. La militancia contra las multinacionales crece, pues nunca se ha estado tan "marcado", por lo que cuando las empresas actúan mal, muchas personas se sienten cómplices de sus atropellos y culpables, por lo que las marcas pierden la aprobación de los consumidores y la inversión de los ciudadanos en su éxito económico.

Muchas campañas contra las marcas también derivan de un ataque político como fue el boicot comercial a Sudáfrica durante el "apartheid". En la actualidad hay cada vez más militantes que tratan a las multinacionales como las causas originarias de las injusticias políticas en el mundo, al descubrir que las corporaciones son mucho

más que suministradoras de productos, también son las fuerzas políticas más poderosas de nuestra época. De las 100 principales economías del mundo, 51 son multinacionales y sólo 49 son países. Es el sitio donde está el poder. En el nuevo clima del poder multinacional, "¿para qué sirve un Parlamento o Congreso abierto y responsable, si unas empresas impenetrables deciden tantas cuestiones de la política mundial en la trastienda?". (La pregunta de N.K. se alinea con la demanda de instituciones de gobierno global de Cohen, Guidens y sus colaboradores y M. Kaldor.)

Observa N.K. que está apareciendo un imperativo común entre los movimientos de oposición a las empresas: el derecho a la información de los ciudadanos. Si las multinacionales han llegado a ser más grandes y más poderosas que los gobiernos, ¿por qué no han de atenerse a las mismas normas de responsabilidad y transparencia exigidas a las instituciones públicas? La imagen de marca, fuente de riqueza para las empresas, también constituye su talón de Aquiles, al quedar sin defensa ante la sencilla "táctica de los contestatarios de arrojar los secretos de la producción al rostro de la imagen de marketing". Las empresas hacen publicidad engañosa, también, cuando dan a los consumidores la impresión de que los fabricantes están sujetos a las leyes laborales de EEUU, lo que no es cierto, es otro punto de denuncia.

La militancia anticorporativista disfruta de una nueva estrategia de ataque a las marcas proporcionada por su propio estrellato, que ilumina y atrae la atención sobre cualquier acción contra ellas, precisamente por su relevancia, es el principio de aprovechar la fuerza del contrario para su propia derrota como en el judo, buscando el contraste entre la imagen y la realidad, entre la vida de las marcas y la realidad de la producción. "Pues cuando los equipos publicitarios se exceden es cuando caen." Para enfrentarse a empresas que no venden directamente al público se recurre con éxito al "boicot secundario", para presionar a las empresas que venden al público y reciben la materia prima o el suministro de aquéllas.

Internet ha llegado a ser rápidamente el mejor instrumento para difundir a todo el mundo información sobre las empresas y que permite coordinar acciones internacionales con un mínimo de gasto y burocracia como la campaña contra McDonald's durante siete años desde un cuartucho trasero en Londres, con un PC ruinoso, un moden viejo, un teléfono y un fax. Pero la red es más que un instrumento de organización, es un modelo para la acción centralizada y cooperativa de toma de decisiones, al permitir trabajar al unísono a muchos grupos sin necesidad de alcanzar un gran consenso. La homogeneización cultural, que puede inspirar una claustrofobia global, también ha echado las bases para que exista una buena comunicación mundial. Gracias a la red de marcas y logos, los adolescentes y estudiantes tienen iconos comunes de referencia que les sirve para comunicarse y debatir en internet. La fibra óptica y las referencias culturales compartidas están poniendo las bases del primer movimiento popular verdaderamente universal.

El juicio contra McDonald's ejemplifica la utilización de una sola marca para vincular entre sí todo el programa de reivindicaciones: la deforestación (que perjudica a la ganadería), la pobreza del Tercer mundo (que obliga al campesino a abandonar sus granjas), la crueldad con los animales (por el trato en los transportes o mataderos), la producción de residuos (envases desechables y restos de comida), las malas condiciones de trabajo (salarios bajos y persecución de los sindicatos) y la publicidad explotadora (que en McDonald's se dirige a los niños).

Otra manera de domesticar o limitar la acción de las grandes empresas es la de aceptar la presencia de una multinacional en el seno de una institución pública, donde, gracias a su poder de compra, pueden hacer prevalecer el interés general. En las universidades, bajo el lema de la "transparencia corporativa" el alumnado ha conseguido que sea la empresa la que certifique que NO fabrican en talleres de tra-

bajo esclavo, explotando niños o presos, etc. Las instituciones públicas locales están interviniendo allí donde las nacionales se abstienen, mediante políticas de comercio ético u obligando a los gobiernos nacionales a adoptar posturas más firmes en política exterior. Aunque las compras selectivas es un fenómeno estadounidense, a partir de 1998 comienza a extenderse a otros países, a pesar de la fuerte oposición de las empresas que atacan en justicia las decisiones de los gobiernos locales al respecto (lo que refuerza las creencias que provocaron su adopción).

Naomi Klein estima que pensar en una sociedad verdaderamente global permite salir de la desesperación claustrofóbica que acompaña a la colonización del espacio público, como inicia su pedagogía el Foro Internacional de la Globalización en su exitosa campaña de 1995 en Nueva York. En la actualidad los líderes mundiales no pueden almorzar juntos sin que se organice una contracumbre simultáneamente, evento al que asiste desde un trabajador del Tercer mundo a profesores universitarios que luchan contra las marcas, se celebran fiestas callejeras y se presentan los modelos alternativos de globalización. Cuando estos movimientos de resistencia comienzan a formarse a mediados de los años 90, parecía que querían combatir todo lo que tuviera alcance global, pero a medida que los militantes se han unido sobre las fronteras, su programa pretende arrancar la globalización de manos de las multinacionales. Pero la percepción entre las fuerzas de seguridad de los Estados ha quedado fijada en los violentos que han acompañado las protestas, que han aparecido mezclados con las organizaciones que pretenden darle un giro positivo a la globalización, limitando los daños que la transformación económica y social conlleven. La divulgación y análisis de N.K. en esta obra contribuye a completar la comprensión del entramado sociológico, cultural y económico del fenómeno de la globalización.

Maximiliano Lasén Paz

Mary KALDOR

Trad. María Luisa RODRIGUEZ TAPIA

LA NUEVAS GUERRAS

*Violencia organizada en la era global*

Tit. orig.: *New & Old Wars. Organised violence in a global era*

Tusquets, Barcelona, 1 de septiembre de 2001

233 páginas, 2.300 pts. (13,82 euros)

**M**ARY Kaldor, profesora inglesa de relaciones internacionales, actualmente investigadora en la London School of Economic's, con trabajos centrados sobre los balcanes, nos obsequia con un nuevo paradigma para interpretar las nuevas guerras, los conflictos modernos, en un mundo globalizado donde los Estados ya no son los protagonistas, sino los grupos de intereses, sean las empresas multinacionales, las ONG, organizaciones mafiosas, agrupaciones religiosas, grupos neonazis o ultranacionalistas agresivos,... y que nos da la visión de otro aspecto de la sociedad global que estamos estrenando, y que nos interesa muy de cerca a las fuerzas policiales de carácter militar por las características de los nuevos conflictos y de sus protagonistas.

La obra, tras criticar el estilo de guerra clásico como inadecuado a las situaciones actuales, basándose en sus experiencias en la Guerra de Bosnia, cuyas apreciaciones son validadas por el análisis del conflicto en Kosovo, y que retratan la situación actual con Afganistán, desmenuza el estilo de las nuevas guerras, para ofrecer tam-

bién —como Roché para la inseguridad urbana— la perspectiva kantiana de la acción cosmopolita mediante la “gobernanza” efectiva del globo por instituciones transnacionales, como lo son ya los agentes y las condiciones que provocan los conflictos en este mundo “glocal”, en que un hecho local adquiere trascendencia estratégica mundial como los atentados del 11-S, o que la localidad más apartada se ve afectada por intereses de lejanas corporaciones que jamás conocerá, pero que le seca los ríos, les expulsa de su habitat, contamina las cosechas o arruina la moneda.

Define la globalización como la intensificación de las interacciones políticas, económicas, militares,...a nivel mundial, aunque siempre ha habido relaciones a nivel mundial, pero nunca tan rápidas y fluidas.

Las nuevas guerras se dan en un contexto de doble erosión del monopolio de la violencia legítima del Estado, por arriba a causa de la cesión de soberanía a organismos supranacionales (ONU, UE, UEO,...) y por la internacionalización creciente de las fuerzas armadas, OTAN, fuerza de Intervención europea, misiones multilaterales, y, por abajo, a causa de la privatización, legal (empresas de seguridad, mercenarios) o ilegal (mafias, barrios prohibidos, “zonas grises” de la autoridad del Estado).

Concibe la actualidad como la confrontación entre el cosmopolitismo, basado en valores incluyentes, universalistas y multilaterales, y la política de identidades particularistas, basada en la exclusión, en su capacidad de poner “etiquetas” excluyentes en lo religioso, político, nacional o étnico., y por lo tanto la guerra como un choque de identidades.

La guerra clásica, empresa entre Estados soberanos, de soldados controlados, armas a la vista, jefe responsable, reguladas para no recurrir a métodos ruines y dejar tranquila a la población civil, es un arcaísmo para M.K. Pues, aparte de que las democracias no se hacen la guerra entre sí, los costes de una confrontación bélica son tan altos, que es prohibitivo mantener una guerra salvo contra un enemigo notablemente inferior (las Malvinas-1982, Golfo-1991, Afganistán-2001).

En el conflicto de Bosnia-Herzegovina (6-4-1991/12-10-1995), que le sirve de ejemplo arquetípico y de paradigma para la explicación de las nuevas guerras, se desplaza a los 2/3 de la población, se dan violaciones de los derechos humanos a gran escala, se destruye patrimonio histórico y se caracteriza, además, por la aparición de un nacionalismo violento, en el que las élites luchan ferozmente por controlar los despojos del Estado yugoslavo, control que se extiende a todas las instituciones sociales y mucho más amplio en las sociedades posttotalitarias. Desde 1974 en que Tito traspasó poderes a las repúblicas y provincias autónomas, compiten entre sí por el presupuesto, contando cada una con radio y TV desde 1970, que sirve de base al poder nacionalista y de difusión a su discurso, alumbran un nuevo nacionalismo paralelo a la desintegración de Yugoslavia, el propio Partido Comunista se descompone en las facciones nacionales, y se arman subrepticamente para crear cada autonomía su propia fuerza.

La novedad de este nacionalismo es que no es integrador como el clásico, carece de ideología modernizadora, utiliza las nuevas tecnologías para la persuasión, desarrollando una guerra virtual (es la única manera de comprender como matan estos nacionalistas, abstraídos de la realidad en un mundo retroalimentado en su aislamiento por sus propias historias repetidas, de exclusión y odio del otro al que han “etiquetado”, y ya no es un vecino, una compañera embarazada,... unas vidas humanas, son abstracciones virtuales de su conocimiento confuso: y este es el mundo —inventado— (esta es la dificultad) que es preciso penetrar en los nacionalistas agresivos, etarras y los Bin Laden para que pisen el suelo) de carácter victimista, se apoya en una organización horizontal de grupos, que trascienden las fronteras, emigrados, expatriados o expulsados que apoyan con dinero, recluta, armas o apoyo

político (aspecto transnacional que también encontramos en el nacionalismo del País Vasco).

En el conflicto, en el que las fuerzas armadas regulares se van a formar con los restos del Ejército yugoslavo, aparecen otras fuerzas irregulares, que también se encuentran en otros conflictos nuevos en África o Afganistán: organizaciones paramilitares, al mando de un líder o señor de la guerra; grupos de mercenarios extranjeros (rusos, ingleses, afganos) y milicias locales de autodefensa, formadas por la policía con apoyo de civiles armados, y además las tropas extranjeras regulares, bajo auspicios internacionales.

A diferencia de la economía de guerra clásica en que se ponen al servicio del esfuerzo bélico todos los factores productivos, las nuevas guerras producen un desplome de la economía formal por la destrucción física, pérdida de mercados, paro, hundimiento de la moneda y del mercado interior, y como consecuencia los ejércitos precisan de la ayuda externa a través del apoyo de gobiernos extranjeros, remesas de emigrantes o ayudas directas de expatriados y ayuda humanitaria. Se produce también ayuda mutua entre las facciones contendientes, que cambian de alianzas localmente, y se perciben impuestos de los ayuntamientos donde hay empresas y una cierta autoridad, y se recurre a la "transferencia de bienes": el saqueo, el robo, el pillaje, la extorsión, la toma de rehenes o dinero a cambio de protección y obligando a vender las producciones a precios muy bajos y con los beneficios del mercado negro, legitimando, así, diversas formas criminales de enriquecimiento privado. Representa a la nueva economía de guerra como un continuo que "empieza con la combinación de delincuencia y racismo existente en los barrios más pobres de las ciudades" de occidente y que alcanza su "manifestación más aguda en las zonas donde la violencia tiene su mayor dimensión".

La estrategia que se utiliza tampoco es la de ganar terreno mediante su ocupación, sino la de ganar terreno mediante el control político. La violencia se utiliza para dominar la población, dándose pocos combates entre los bandos enemigos. La nueva guerra pretende construir un entorno desfavorable para todos aquellos a los que no puede controlar, manteniendo el miedo y la inseguridad y perpetuando los odios recíprocos cometiendo atrocidades desmesuradas y espectaculares, buscando la complicidad compartida del mayor número de personas (evidentemente la estrategia de ETA y su entorno con sus asesinatos y coacción). Las técnicas de desplazamiento de la población pasan por el asesinato sistemático de los etiquetados de otra manera (Hutus-Tutsis), por hacer inhabitable una zona, ya sea en sentido físico (atentados contra personas o inmuebles), psicológico (profanando tumbas, insultos y amenazas, atacando símbolos), económico (dañando propiedades, extorsión) y por la limpieza étnica, la expulsión forzada de la población, donde no hay una mayoría étnica del bando propio se hace a base de limpieza étnica, que fue definida por los expertos de la ONU como "la homogeneización étnica de un área mediante el uso de la fuerza o la intimidación para eliminar de una zona concreta a personas de otro grupo étnico o religioso".

La táctica que se emplea para llevarla a cabo, sobre todo en las áreas rurales, es bombardear las localidades y lanzar propaganda, a continuación se da entrada al grupo paramilitar para saqueen y cometan todo tipo de exacciones, violaciones y brutalidades, luego se elimina a las autoridades legales, líderes locales (limpieza intelectual) y a los partidarios de la mediación (son sus peores enemigos y primeros blancos de sus ataques, algo que deberían haber sabido los Lluç, Buesa, La Calle, y otras pacíficas víctimas de ETA de partidos no nacionalistas, que representan la pluralidad y el entendimiento entre las personas), se establece el nuevo control local, se destruyen los edificios con significación cultural (iglesias, bibliotecas, monumentos, cementerios,...), se establecen oficinas de intercambio de población para los

que desean marchar, pagando por ello y confiscándoles los bienes. Se extiende el odio y el miedo.

Reprocha M.K. la ceguera conceptual para enfocar el conflicto bosnio, pues no se trataba de una lucha entre nacionalismos clásicos, era una lucha entre el nacionalismo étnico y los valores civilizados. Los nuevos nacionalismos serbio, croata, y luego, musulmán, compartían el interés por eliminar Yugoslavia, la guerra no era entre ellos, si no contra la población civil, contra la sociedad civil. Por eso las tropas de la ONU no llegan a hacer cumplir la tarea humanitaria para que fueron enviadas, por miedo a no parecer neutrales, a ser arrastrados por el conflicto, a la escalada. La limpieza étnica tenía un valor secundario, lo primero era detener el conflicto. Y se creyó que con el reparto del territorio de 1995 en Dayton se conseguía. Para entonces la limpieza étnica ya estaba casi concluida y el acuerdo le sirvió de legitimación y consolidación al nacionalismo excluyente, que sólo puede sostenerse por la fuerza. Pues con los nacionalistas en el poder continúan las violaciones de derechos humanos, las expulsiones, restringidos los derechos y libertades políticas, sigue funcionando la economía mafiosa y la amenaza de guerra permanente, ya que "la ausencia de conflicto armado tiende a debilitar el discurso nacionalista" (como se vio en España durante la tregua de ETA, abandonada en poco tiempo).

En este conflicto aparecen también nuevas formas de acción y organización humanitaria internacional, aunque no llegan a tener toda su efectividad, pues la ayuda es fiscalizada o confiscada, las zonas de seguridad frecuentemente bombardeadas, los suministros humanitarios controlados por los serbios, se dan los crímenes de guerra de continuo, las zonas de exclusión aérea son violadas, los embargos de armas no se respetan y funcionarios de la ONU aparecen implicados en el mercado negro.

Presenta M.K., frente al Estado nacional moderno, las políticas de identidad fragmentadoras, retrógradas y excluyentes, con un pasado inventado, de donde extraen agravios y proyectan un victimismo sobre el que fundamentan la exclusión, el odio y el miedo al otro, convertido en minoría que soporta una discriminación psicológica, que recibe otra etiqueta diferencial y está amenazado de un proceso de expulsión, y en el límite, de genocidio. Políticas derivadas de la desintegración y erosión de las estructuras del Estado moderno, especialmente de los Estados centralizados y autoritarios (es difícil no hacer lecturas en paralelo al contexto español y a las pretensiones de los nacionalistas radicales). Considera que los orígenes, vinculados a la globalización, de la nueva política de identidades como "una reacción ante la impotencia cada vez mayor y la legitimidad cada vez menor de las clases políticas establecidas", por un lado, y como consecuencia de la economía paralela, por otro, producto de las políticas neoliberales que aceleraron el proceso de globalización.

Plantea la conciencia cosmopolita, recibida del derecho cosmopolita kantiano, como alternativa a las políticas de identidad particularistas, y que acoge la diversidad de identidades mundiales que se superponen, de valores incluyentes (tolerancia, multiculturalismo, civismo y democracia), defendiendo la "igualdad de todos los seres humanos y el respeto de la dignidad humana". Sitúa el origen del cosmopolitismo, por arriba en el desarrollo de las organizaciones supranacionales como la ONU, UE,... y desde abajo por la importancia que van tomando las ONG, organizaciones horizontales, representantes de los nuevos problemas mundiales (la paz, la ecología, los derechos humanos,...), lo que califica de desarrollo de la "gobernanza", término que comienza a ser habitual en el discurso político. Y en su análisis de las nuevas guerras señala que lo que "se necesita no es mantener la paz sino hacer respetar las normas cosmopolitas, es decir, hacer respetar las leyes internacionales, tanto humanitarias como de derechos humanos".

Porque estas guerras se dirigen principalmente contra la población civil, no poseen la misma lógica extremista que la guerra clásica, por lo que se deben concebir estrategias adaptadas para la protección de civiles y captura de criminales de guerra, proporcionando zonas de seguridad en las que puedan aparecer formas alternativas de política de inclusión. "La tarea de hacer respetar las leyes cosmopolitas se sitúa en el punto medio entre la labor del soldado y la de un policía" (es una definición que cuadra al estatus profesional del Guardia Civil o del Gendarme), asignándoles tareas en los nuevos conflictos como garantizar la libertad de movimientos, la seguridad de las personas, de los refugiados que retornan o de los desplazados, la captura de los criminales de guerra, concluyendo que los ejércitos tendrán que reorientarse "para combinar las tareas militares y de policía".

Esta tarea de hacer respetar las normas implican el uso de la fuerza, tareas próximas a las de mantenimiento de la paz, cuyos principios de consentimiento (de las víctimas, de la población local, pues el incondicional es imposible), imparcialidad (distinguirlo de neutralidad, la defensa de la ley se realiza como el policía, sin tener en cuenta de que bando se trate) y uso de la fuerza (número mínimo de bajas) que reformula M.K. —y añade— que "hacer respetar la ley cosmopolita puede suponer arriesgar las vidas de las fuerzas de pacificación para salvar las de la víctimas", (lo que entra plenamente en la deontología de las policías de estatuto militar, y este nuevo soldado-policia es el miembro de la "fuerza robusta" de policía que se integrará en la fuerza europea de intervención rápida que se ha demandado en la cumbre de Tampere, cuyo diseño se está produciendo para su inmediata puesta en marcha), fuerza de intervención que debería de responder en su equipamiento, instrucción técnica y táctica a las nuevas situaciones que se producen en las nuevas guerras y para apoyar su salida hacia la reconstrucción de la sociedad civil.

Considera que los rasgos de las nuevas guerras se pueden apreciar en alguna medida por todo el mundo, y tienen a extenderse a través de las redes criminales transnacionales y las redes de expatriados que se apoyan en la identidad, el gran aumento de la emigración, solicitantes de asilo y los medios de comunicación internacionales. Viendo como manifestaciones de los nuevos tipos de violencia organizada desde la guerra entre bandas de los barrios marginales, hasta los ataques aéreos de las guerras al viejo estilo, pasando por los conflictos del tipo Bosnia o Somalia, hoy añadiría Afganistán. Para contener este "vacío de seguridad" entiende que está surgiendo una nueva política cosmopolita fundada en objetivos como la paz, los derechos humanos o el ecologismo, pues la ciencia política tradicional no produce como solución más que "alguna variante del pasado o el caos".

Critica la visión de Huntington sobre la seguridad, que parte del choque de civilizaciones y concluye en una serie de bloques homogéneos de Estados-núcleo, que se erigen en guardianes comunes del orden internacional, sin embargo el mundo musulmán carece de un Estado-núcleo con lo que su hipótesis decae, pues parte del monopolio de la violencia organizada por los Estados, lo que las nuevas guerras y el 11-S se han encargado de contradecir. Tampoco está de acuerdo con la pesimista visión de R.D. Kaplan sobre la situación del destruido orden civil del mundo, aunque se conserven algunas islas de civismo, que califica de la "anarquía que viene", al no poder prever formas alternativas de autoridad a escala mundial, lamentando que haya terminado la guerra fría y no creyendo que una clase dirigente mundial, como la ONU, pueda dirigir la realidad desde arriba, y ver como caen algunos Estados.

Mary Kaldor opta por la gobernaza cosmopolita o gobernanza humana, que se separa de las entidades políticas de base territorial, para construir una alianza entre las islas de civismo y las instituciones transnacionales, sin fronteras en el sentido territorial. Una especie de "supervisión mundial", que acoge a "entidades políticas de carácter territorial desde municipios a organizaciones continentales, pasando por los

Estados-nación, que actúen con arreglo a unas normas generales, a unas pautas de comportamiento internacional". El papel de las instituciones internacionales es, pues, garantizar el cumplimiento de tales normas. En alguna forma este sistema ya existe, lo único que le falta es la capacidad para hacer respetar las normas. Para lo que propone crear esa fuerza encargada de hacer respetar las leyes cosmopolitas, pues "la capacidad del Estado-nación para regular la violencia esta erosionada y se ha entrado en una era de violencia informal de bajo nivel y a largo plazo, la guerra posmoderna" y las decisiones americanas post 11-S le están dando la razón. (En artículo de Le Monde de 10-11-2001, Ulrich Beck, tras criticar la fragilidad de la seguridad en EEUU por las consecuencias de la desregularización y privatización de sectores como la seguridad aeroportuaria, insiste en la misma necesidad de "la transformación de los Estados-nación en Estados cosmopolitas y abiertos que protejan la dignidad de las culturas y religiones del mundo", añadiendo las instituciones de la "gobernanza" (grandes grupos industriales, instituciones supranacionales de regulación económica, ONGs y Naciones Unidas) a la creación de las condiciones de esa apertura del mundo.)

Podemos ver cómo el conjunto de las cinco obras convergen en señalar la existencia de profundos desajustes en la sociedad a nivel mundial, desajustes que se presentan como incivildad, delincuencia, nuevo tipo de guerra y amenaza terrorista internacional y que tienen en su base una relaciones económicas transnacionales insuficientemente reguladas, por lo que la solución que se propone desde todos los autores es la de un gobierno cosmopolita, entre actores trasnacionales de la gobernanza mundial y las unidades nacionales, regionales o locales existentes, que haga respetar unas reglas mínimas de entendimiento y convivencia democrática.

*Maximiliano Lasén Paz*

## SEGURIDAD PUBLICA

Institut D'estudis Autònoms Escola de Policia de Catalunya  
*El modelo policial y sus retos de futuro*  
Escola de Policia de Catalunya, Barcelona, 2000  
262 páginas

**E**L libro que se presenta es el resultado del seminario organizado por el Instituto de Estudios Autonómicos y la Escuela de Policia de Cataluña sobre "El modelo policial y sus retos de futuro".

Consta de dos partes claramente definidas, la primera es un informe general sobre el modelo policial español realizado por Manuel Castillo, Catedrático de derecho administrativo de la Universidad del País Vasco, en el que considera como punto central de la problemática la existencia en el modelo policial español de tres tipos de policías territoriales, correspondientes a las tres administraciones operantes en el territorio: la general o estatal, la autonómica y la local. El Profesor Castel después de plantear la pregunta ¿unificación o pluralidad de policías estatales? y de matizar sobre la diferencia territorial y funcional, considera que se debe realizar un proceso de asimilación (superando la diferente naturaleza) entre la Guardia Civil y el Cuerpo

Nacional de Policía, que permita la desaparición de la duplicidad de servicios y des-coordinación en beneficio de la operatividad policial.

La visión de las Policías Autónomas las realiza desde el marco constitucional y sobre la diferencia estatutaria competencial para la creación por las Comunidades Autónomas de sus cuerpos policiales, sistematizando los diferentes estatutos de autonomía en tres niveles: en el primer nivel se encontrarían los estatutos del País Vasco y Cataluña en que se reconoce de manera expresa la creación de un cuerpo policial, así como en un segundo escalón estaría Navarra en la que la creación de un cuerpo policial propio constituye una de las señas de identidad recogida por la Ley Orgánica 13/1982 de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. El segundo nivel lo formarían las comunidades autónomas que en sus estatutos se recoge la posibilidad de crear policías autónomas, entre las que se encuentran Galicia, Andalucía, Valencia y Canarias. El tercer nivel estaría formado por el resto de estatutos de autonomía, en los que no se recoge la posible creación de una policía propia.

La policía local a la que denomina "cenicienta" como hiciese años atrás Isabel Pont, la estudia desde el punto de vista normativo de la Constitución, de los diferentes estatutos de autonomía, de la Ley reguladora de las bases de régimen local, y de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que si bien esta última se inclina por potenciar las policías autonómicas o estatales, las policías locales están llamadas por múltiples razones a constituir su representación dentro del modelo policial español.

Después de tratar los niveles policiales de la administración estudia la Policía Judicial, desde su dependencia, composición y la pretendida revitalización de la misma, así como el aumento de la seguridad privada o si se prefiere la trepidante privatización de la seguridad pública.

En la segunda parte del libro se presentan las diferentes ponencias impartidas durante el seminario en el que se analizan los modelos policiales tanto nacionales (alemán, canadiense o inglés), autonómicos del País Vasco (Ertzaintza) y Cataluña (Mossos d'Esquadra) y un estudio de las policías locales de Cataluña. Así mismo Ann Flaveau analiza la dimensión transfronteriza de la policía, y Guillén Lasierra expone el sistema de seguridad a través de sus dimensiones interior y exterior.

*José Villena Romera*

## FUERZAS ARMADAS

Zacarías TABARA CARBAJO

*Diccionario de jurisprudencia contencioso-disciplinaria militar*

Nueva Alcarria, S. A., Guadalajara, 2000

540 páginas

La obra de Zacarías Tábara Carabajo es un laborioso trabajo de investigación. Esta labor le ha llevado al exhaustivo análisis de cientos de sentencias de la Sala 5ª del Tribunal Supremo o Sala de lo Militar y, también, del Tribunal Militar Central. Yo he sido testigo de esta labor, cada poco tiempo, lo veía pasar con un buen número de sentencias bajo el brazo, que iban a ser objeto de un concienzudo

análisis para luego situarlas sistemáticamente en el lugar correspondiente, y de este modo facilitar al usuario de la obra un acceso directo a las soluciones jurisprudenciales para cada caso concreto.

El núcleo central de la jurisprudencia recogida viene compuesto por las sentencias de la Sala 5ª del Tribunal Supremo, relativas al proceso contencioso-disciplinario militar, pero las citas de resoluciones judiciales del Tribunal Militar Central son abundantes y excelentemente escogidas. No faltan tampoco citas a sentencias del Tribunal Constitucional, que como las anteriormente señaladas han sido seleccionadas de un modo muy adecuado.

Como su propio título dice, se trata de un diccionario, es decir, las diferentes voces se distribuyen a lo largo del texto bajo el criterio del orden alfabético, de modo que conociendo la materia o el concepto jurídico que queremos precisar tan sólo tenemos que buscarla como si de un diccionario tradicional se tratase. Para facilitar esta labor el autor, al final de la obra, introduce un índice alfabético, que permite al lector un examen previo antes de realizar la consulta jurisprudencial que requiere.

El autor ha hecho un gran esfuerzo de sistematización. En efecto, el número de voces es amplísimo, muchas de ellas no tienen un contenido propio, sino que están para remitir al lector al lugar adecuado para realizar la consulta. Además, en muchas de las voces existen remisiones con las que existen conexiones más o menos importantes.

El resultado es una obra que será un instrumento muy útil a los profesionales del Derecho, pero que por su configuración permite también que se acerquen a ella no profesionales en la materia, pues el autor consigue que tras pocos minutos de consulta, el usuario, incluso el lego en Derecho, se sienta familiarizado con la misma por su fácil manejo y accesibilidad.

El autor se disculpa en la introducción del libro por las ausencias que puedan notarse en la obra, ya que debido al gran volumen de información manejada, es lógico que se puedan haber quedado algunas materias sin el tratamiento debido. En muchas ocasiones me he visto en la necesidad de consultar este magnífico diccionario de jurisprudencia contencioso-disciplinaria militar, y hasta ahora, siempre he encontrado aquello que buscaba. En consecuencia, pocas cosas habrán quedado en el olvido, y si ello fuera así, las futuras ediciones, que ya se anuncian en la introducción, las harán pasar al eterno sueño de los justos.

*Francisco José Alés Moreno*

## INMIGRACION

KOLE OTOMOSO

*Migración hacia el Sur*

Biblioteca de Estudios Africanos, Barcelona, 1998

**E**STA es una ambiciosa obra en la cual el autor analiza la ambivalencia que existe en la mente de los africanos desde la primera liberación del servicio de los blancos hasta el episodio final de esta lucha.

¿De qué se estaban liberando los negros del Africa? ¿A qué causa dedicarían su

libertad recién obtenida? Estas son las preguntas que se hace el autor a lo largo de la obra.

Así expone como, en el plano de la experiencia humana, los negros siempre se han opuesto a la esclavitud y la opresión de otros. En general, los negros se han enorgullecido de su superioridad moral con respecto a los blancos y por ello se sintieron prácticamente incapaces de esclavizar y oprimir a otros.

En el plano de la economía mundial, la situación para los países de Africa recientemente independientes era mucho más compleja. El capitalismo había triunfado, pero en lugar de enaltecerlos por el papel jugado en el logro material de este sistema económico y permitirles compartir los beneficios, los negros fueron expoliados y empobrecidos y sufrieron abusos raciales.

Los estados africanos, con su libertad recién estrenada en lugar de adoptar el sistema instaurado por occidente deberían optar por apartarse del camino del capitalismo, caracterizado por la codicia, el egoísmo y el individualismo, y reivindicar el ideal de crear un nuevo mundo y liberar a los opresores capitalistas de su degradación moral. Debido a la opresión sufrida por los africanos, se consideró que el único camino deseable de la lucha africana por la liberación era el socialismo. Al alcanzar la independencia, prácticamente todos los países africanos se volvieron socialistas.

Mientras tanto, occidente retomó la lucha contra el comunismo. Esta lucha estaba formulada en términos grandilocuente: Capitalismo contra Comunismo, Democracia contra totalitarismo, el Imperio del Bien contra el Imperio del Mal. Este tira y afloja entre este y oeste ha devastado Africa. Con la excusa de luchar contra la expansión del comunismo en Africa por una parte, y por otra el intento de establecer una base de poder, los países africanos fueron convertidos en campos de batalla por las dos fuerzas contrarias. Las principales víctimas fueron las mujeres y los niños, y el medio ambiente.

Pero decir que el derrumbe de los estados socialistas del este de Europa lo afectaron es quedarse corto; lo que sí está claro es que los países africanos han ido más allá del estancamiento y se deslizan hacia un proceso de autodestrucción práctica.

Otomoso afirma que ya no existe una alternativa evidente al capitalismo, no existe un estado marxista socialista que hipnotice a los africanos con sus grandes logros en la carrera por el espacio, su producción de armas y su retórica, logros alcanzados a costa del nivel de vida de la gente común.

El autor trata con esta obra de demostrar que la única opción existente para los africanos es aceptar el capitalismo, pero no como proveedores de mano de obra barata y materias primas aún más baratos. Deberían en todo caso participar en todos los campos del empeño capitalista: la industria, la manufactura, los servicios y las finanzas. Es la única manera de que Africa asegure su propia supervivencia y que los pueblos del Africa subsahariana puedan mejorar su calidad de vida. En vez de pedir limosna, Africa debe empezar a negociar.

El argumento de la superioridad moral de los oprimidos ha sido utilizado para manipular y aprovecharse del complejo de culpa del antiguo opresor, es decir del norte acaudalado. Esta dependencia e insistencia en las dádivas está muy lejos del ideal con el que se iniciaron los estados africanos recientemente independientes, cuando consideraron que el socialismo marxista era un sistema que les permitiría dar un ejemplo moral al resto del mundo.

*Susana Núñez Castro*

INONGO-VI-MAKOMÉ

*La emigración negroafricana: tragedia y esperanza*

Carena, 2000

156 páginas

**E**L autor camerunés describe los aspectos culturales comunes de los pueblos de África negra. Los conceptos de clan, tiempo, espacio, Dios, religión, relación con los muertos, mito, leyenda, literatura, cuento y arte, como elementos que definen la sociedad africana. Dejando traslucir con éstos sus pasiones y anhelos así como su vida en sociedad.

La historia de África se ha construido y se construye a través de los enfrentamientos bélicos, donde las guerras y batallas se libran continuamente. Un continente donde el colonialismo ha dominado a los pueblos negroafricanos, junto a la esclavitud de siglo pasado, operan en este continente una transformación en los conceptos de sus vidas, sin dejar de provocar un continuo odio hacia el colono.

Tras la Segunda Guerra Mundial, se revaloriza en África el sentimiento de independencia, surgiendo el movimiento panafricanista nacido en América. Los descendientes de los esclavos transportados al continente norteamericano sienten en común el resentimiento, la humillación de los pueblos oprimidos de África. Por los mismos motivos surge el Movimiento de Negritud reivindicativo que se manifiesta en el terreno social y literario.

Después de unos setenta años de colonización la independencia supone el despertar a una realidad maltratada, que tras la división en fronteras ficticias se encuentra una sociedad multiétnica, producto del colonialismo. Los gobernantes tendrán que ponerse al frente de la nueva situación política de forma obligada: "El negro gobernaba a los negros con la cultura del hombre blanco".

En África negra se desarrolla entre dos bloques el comunista y el capitalista, ambos rivalizados, creando tiranos y dictadores. Donde la economía es colonial junto con la deuda externa, no favorecen la evolución y el progreso del continente. Tras esta realidad se encuentra la fortaleza del espíritu del hombre negro que ha evolucionado culturalmente, lo que supone un avance individual, aunque en lo colectivo no ha sido tan positivo, trasluciéndose en un deseo de salir a buscar la supervivencia, la marcha hacia el progreso y emigrar hacia Europa.

*Emma Hernández Araque*

Giovanni SARTORI

*La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*

Taurus, Madrid, 2001

140 páginas

**L**O primero que debe decirse acerca de esta obra es la polémica que ha suscitado, tanto dentro como fuera de nuestras fronteras, la cual en parte se ha originado por la oportunidad de su aparición: la creciente unidad, en todos los planos, de Europa y la presión constante de los flujos migratorios sobre el occidente de nuestro continente. A ello deben sumársele también las controversias políticas y sociales surgidas en España a raíz de la promulgación de la nueva Ley de Extranjería.

Una parte importante de la investigación que se ha llevado a cabo se centra en el análisis comparativo entre las posturas adoptadas en Estados Unidos –tanto en el

pasado como en el presente— y las que se están implementando en algunos estados de la Unión Europea. De todas formas, el eje del trabajo es la afirmación de que el pluralismo difiere del multiculturalismo, tratándose de dos cuestiones distintas.

El acervo bibliográfico es inmejorable, hallándose compuesto por un nutrido elenco de estudiosos del tema, tanto detractores como partidarios de las posturas que defiende.

*Alfonso López Pulido*

José Fernando TROYANO PEREZ

*Los otros emigrantes, Alteridad e Inmigración*

Universidad de Málaga, 1998

225 páginas

**E**L autor nos ofrece una visión de la cuestión de la inmigración en general para luego centrarse en la inmigración del Magreb hacia Europa, en un trabajo de investigación en el Departamento de Sociología de la Universidad de Málaga, y que defendió como tesis doctoral el profesor José Troyano Pérez en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

En la obra nos expone que aunque todavía no hay criterios uniformes para describir el fenómeno migratorio, la hipótesis sobre la que se basa es que a medida que crecen exponencialmente las expectativas de consumo sobre el nivel de consumo real del país de salida de la emigración, puede ser un factor determinante para determinar el movimiento migratorio. Esto se produciría si las condiciones variantes del emigrante hacen posible y menos costoso la salida hacia otra tierra, que la de asumir el cambio del status en el que se vive.

Al mismo tiempo al desarrollar su hipótesis se hace un solapamiento entre economía y sociología, de tal manera que las dos disciplinas explican el fenómeno migratorio desde el modelo matemático de función en cuanto que el volumen de migración está influida por una serie de variables de la relación. El análisis sociológico se ha concentrado en variables independientes de carácter cultural.

Cuáles y de qué modo intervienen las variables en la migración magrebí a Europa están condicionando las respuestas posibles. Sobre este análisis funcional interviene las variables demográfica, política, la de privación relativa, la de las barreras al movimiento: jurídicas, físicas, la distancia. Seguidamente hace una tipificación del actor social como sujeto con unas características determinadas, así se construye la tipificación de la acción social lo que nos ayuda a comprender como ante situaciones políticas, sociales y económicas el inmigrante determina la duración de su migración.

En cuanto a la variable de privación relativa, como la pobreza que expulsa a los emigrantes de sus sociedades respondiendo a tal concepto en tanto que es relativa respecto de quien la perciba.

La variable de las barreras al movimiento, entre jurídicas y físicas, explican el grado de previsión de los gobiernos, cuando no han tenido la visión de futuro adecuada a la cantidad de población existente en su propio territorio.

El resto del libro explica los procesos desde el Magreb, con sus connotaciones sociológicas. Una explicación de las variables que influyen en el devenir social de los grupos en las sociedades de acogida. Acabando con una encuesta de la población marroquí.

*Emma Hernández Araque*

## VICTIMOLOGIA

Antonio BERISTAIN

*Victimología. Nueve palabras clave*

Tirant lo blanch, Valencia, 2000

622 páginas

**E**STA obra de Antonio Beristain reúne diversos artículos de este eminente penalista, criminólogo y victimólogo que durante los últimos años han aparecido en publicaciones nacionales y extranjeras, tal y como estaban en su edición original. Escritos con inteligencia y gran sensibilidad, muestran cuestiones esenciales de Victimología, Derecho Penal, Criminología, Derechos Humanos, Religión, y tantas otras materias de gran interés académico y social.

Desde el prólogo, Tomás S. Vives Antón, Magistrado del Tribunal Constitucional, nos invita a la lectura de estos comentarios, retándonos a descubrir la esencia de esta obra y de su autor. Redactado con aprecio y afecto, además de explicar algunos datos sobre Beristain, nos induce a la reflexión sobre los temas –palabras clave– que éste expone.

Ya en la presentación Antonio Beristain nos explica la necesidad que experimentó para preparar este volumen. Citando textualmente “con harta frecuencia, ni escuchamos, ni entendemos, ni atendemos a las víctimas de criminalidad y del abuso del poder”, verdaderas protagonistas de estas páginas.

Los artículos se agrupan en nueve partes o bloques temáticos, que coinciden con las nueve palabras clave anunciadas en el título. En primer lugar, bajo el rótulo “principios básicos”, Beristain nos presenta algunas notas sobre el III Simposio Internacional de Victimología, los interrogantes que se plantearon, y que va respondiendo al abordar los diferentes temas que a continuación encontramos.

La preocupación del autor por la protección y promoción de los Derechos Humanos se plasma en el siguiente capítulo. Los instrumentos internacionales serán, como muestra Beristain, un mecanismo para potenciar el reconocimiento y desarrollo de los derechos de las víctimas. Esperanzadora resulta la idea de cómo la evolución victimal corre pareja con la evolución creativa de los derechos humanos, que a su vez “abren nuevos horizontes gratificantes”. No deja de sorprender, por su acierto, el derechos elemental de las víctimas a su posible relación con el delincuente antes, durante y después del proceso, que según indica, no se reconoce ni practica suficientemente.

El siguiente capítulo patentiza la macrovictimación que conlleva el terrorismo. Y, como no podía ser de otra manera, Antonio Beristain nos ayuda a encontrar las técnicas para superarla. Las respuestas no sólo provienen de los valores religiosos, que considera imprescindibles, también del reconocimiento público del sufrimiento de las víctimas, del arte, del amor, términos que el autor siempre tiene presentes en sus escritos.

Y enlazando con el apartado anterior, nos hace confiar, como él mismo señala, en que “allí crece, la victimación, la tortura y el terrorismo decrecen”.

A continuación las investigaciones de Beristain desde el punto de vista criminológico y jurídico nos facilitan el acceso al conocimiento de la relación de las grandes religiones con las víctimas. Pero el autor también deja claro que las ciencias victimológicas pueden aportar mucho a la Teología, y os incita a captar que las víctimas

y e victimario no son experiencias absolutas sino partes extremas de una misma realidad.

Los menores y las mujeres ocupan el centro de atención en la parte sexta. Muy actuales resultan las argumentaciones ante la Comisión de Relaciones con el Defensor del Pueblo y de los Derechos Humanos del Senado en relación a los infractores jóvenes, buscando nuevos planteamientos frente a esta problemática que presenta las dos caras de una moneda: los menores como infractores y como víctimas. Subraya el hecho de que la Victimología comienza también a trabajar en favor de la mujer victimizada. El autor nos acerca a las instituciones penitenciarias: descubre la misión protectora de la mujer y aclara especialmente el problema general de las relaciones entre el mundo carcelario y el mundo libre, así como la cuestión de la Reeducción y reinserción social.

Desde el aparato sobre mediación-reparación, en el que pone de manifiesto cómo las víctimas juegan un papel importante en la dogmática penal, Antonio Beristain nos guía hasta el capítulo dedicado al Derecho Penal. Partiendo de unas nociones básicas de Victimología, nos introduce en la perspectiva victimológica que debería contemplar el Código Penal de 1995, desenmascarando sus carencias en relación a las víctimas y proponiendo un mayor protagonismo de éstas en nuestra legislación. También lo demuestra su exhaustivo análisis sobre la reparación como circunstancia atenuante del artículo 21.5ª del Código Penal y su jurisprudencia.

Finaliza con un capítulo centrado en la Política criminal: las víctimas continúan siendo el punto donde convergen las reflexiones del autor. Una Política criminal que, como indiscutiblemente indica, debe ser "protectora y promotora de valores" universales y constitucionales, "Protectora y promotora de la cultura de la paz", proclamando la grandeza positiva y humana de la justicia penal.

De interés resulta el listado de la más de 300 publicaciones de Antonio Beristain que aparece al final de la obra. Estructurado en tres apartados –libros, artículos en España y en el extranjero– presenta cronológicamente las valiosas aportaciones científicas que son fiel testigo de su proyección académica nacional e internacional.

Beristain al presentar el libro muestra su aspiración-propósito de "contribuir a la construcción de un Palacio de Justicia henchido de humanismo y belleza". Y en la seguridad de que lo conseguirá podemos recrearnos con la lectura de estos comentarios imprescindibles para especialistas, académicos, estudiantes y para el hombre de la calle, ya que, como bien explica su ilustrativo título, este manual condensa la esencia de las ciencias victimológicas, hablando con seguridad, verdad y afecto.

*Isabel Germán Mancebo*

Enrique ECHEBURUA y Paz de CORRAL

*Manual de Violencia Familiar*

Siglo Veintiuno, Manuales de Psicología, Madrid, 1998

LOS autores de esta publicación nos hacen reflexionar en la misma orilla en la que la actual sociedad proclama una verdad doliente: la del abuso y violencia familiar, cualquiera que fueren sus causas, aportan medidas, estrategias y procedimientos de intervención para hacer frente al problema e incluso prevenirlo.

Así afrontan este objetivo desde un horizonte que satisface muy cumplidamente don notas características que no menudean en la bibliografía actualmente disponible: el rigor científico y una sistematización de los procedimientos a emplear. Esto

último facilita mucho y hasta confiere una cierta inmediatez potenciadora de su aplicabilidad.

Para tal fin, el equipo formado por los profesores Echeburúa y De Corral comienzan por donde es menester: por la evaluación y diagnóstico del problema. El diseño e inclusión de instrumentos originales de evaluación salen garantes de esa larga travesía que vienen realizando los autores de este libro por los difíciles y complicados mares de la violencia familiar. Siguen luego diversos programas de intervención terapéutica. Nada se ha dejado en ellos a la improvisación o al descuido, ofreciéndonos cumplidas cuentas de los objetivos, sesiones, pasos y estrategias.

Detrás de los contenidos de estos programas de tratamiento individual y grupal hay mucha precisión y reflexión pormenorizada, lo que testimonia la profesionalidad y competencia práctica de este equipo.

Es especialmente iluminador el estudio de los factores psicológicos de las mujeres víctimas del maltrato, así como de la variables que se concentran en la violencia dentro del hogar. El perfil psicopatológico de los maltratadores y el establecimiento de su tipología resulta, de la misma manera, muy persuasiva y fascinante.

Este volumen tiene como objetivo ser un texto práctico al servicio de los profesionales que están en contacto directo con la violencia familiar. Este no es un libro más sobre los problemas de la convivencia en el hogar, se trata por el contrario de presentar por vez primera un manual práctico de evaluación y tratamiento de la violencia familiar, con dos partes diferenciadas: La primera, referida a las mujeres víctimas del maltrato; la segunda, a los hombres maltratadores. La carga teórica es mínima, más al estilo de la tradición anglosajona de los manuales prácticos al servicio del terapeuta, acortar la distancia entre la investigación académica y la práctica clínica.

No se abordan en este texto otras facetas de la violencia familiar, como el maltrato a los niños o a los ancianos que conviven en el hogar, sólo a la pareja que, por otra parte, constituye el componente nuclear del maltrato doméstico y a partir del cual suele extenderse frecuentemente a otros miembros de la familia.

Susana Núñez Castro

## DROGAS

José Manuel OTERO LOPEZ

*Droga y delincuencia. Concepto, medida y estado actual del conocimiento*

Eudema, Madrid, 1994

200 páginas

**E**L objeto de análisis de esta obra, la relación droga-delincuencia, entra de lleno en dos factores que, en la actualidad, suelen presentarse, por parte de un amplio sector de la opinión pública, como insolubles, de forma tal que han generado un importante estado de preocupación que, en la mayor parte de los casos, no ha sido fundamentado en unas bases sólidas y en unos presupuestos verdaderos, pero cuyo peso es determinante en las corrientes políticas que tratan este agudo problema, con un objetivo que no es otro que el de darle una solución satisfactoria. Estructurado en tres bloques —concepto y medida de droga y delincuencia;

revisión de la literatura acerca de la cuestión, haciendo hincapié en la palmaria sequía bibliográfica que, sobre la cuestión, padecemos en nuestro país; y estado actual del conocimiento acerca de la relación droga-delinuencia— el estudio nos muestra las dificultades para establecer con precisión la relación causa-efecto entre el consumo de drogas y la delincuencia, puesto que esta conexión varía en función de distintos elementos: edad, sexo, clase de sustancia, frecuencia de consumo, tipo de definición de la delincuencia, técnicas de muestreo y recogida de datos...

De todas formas, sí puede afirmarse que la relación existe, aunque los vínculos son difíciles de establecer. Estas circunstancias llevan a la exposición y análisis de tres posibles hipótesis, fraguadas por multitud de investigadores y fruto de un gran número de estudios.

Por último, y es posible que sea uno de los elementos más importantes del libro, el autor plantea una serie de sugerencias que deberían tenerse en cuenta en futuras investigaciones, de cara a establecer, de forma meridiana, la verdadera índole y fundamentos de los enlaces existentes entre la droga y la delincuencia, con la finalidad de planificar las actuaciones apropiadas tanto en lo relativo a medidas de prevención como a las de intervención, cuando aquéllas fracasen.

*Alfonso López Pulido*

Félix Angel PALACIOS GARCIA  
José Carlos FUERTES ROCAÑIN  
José CABRERA FORNEIRO  
*Las drogas: tópicos, luces y sombras*  
Debate, Madrid, 2001  
143 páginas

**E**N una sociedad aquejada por el grave problema de las drogas y donde existe un cúmulo de obras que lo afrontan desde los más dispares puntos de vista, debemos congratularnos de la aparición de una guía práctica elaborada por tres especialistas, en la que aportan su amplia experiencia en el terreno de la drogodependencia —no en vano José Cabrera desempeñó, hasta mayo de 2001, el cargo de gerente de la Agencia Antidroga de la Comunidad de Madrid y fue el mayor defensor e impulsor de una innovadora forma de tratar estas cuestiones desde los ámbitos de las instituciones públicas.

Dividido en siete capítulos y un apéndice legal, los autores nos van introduciendo progresivamente en este universo sin caer en los tópicos comúnmente extendidos. Así, partiendo de la división de las distintas sustancias, se van aclarando las dudas más comunes y preocupantes, desde la existencia de drogas lícitas e ilícitas hasta los tratamientos que pueden emplearse para la desintoxicación, pasando por aportaciones de carácter histórico, la división artificial entre drogas blandas y duras, las consecuencias y complicaciones del consumo, los distintos tipos de adicción o un planteamiento de las causas de la drogodependencia.

En cuanto a su estructura, hay que señalar que es de singular importancia la presencia de cuadros explicativos —sintéticos, directos y aclaratorios— y de ejemplos de casos y situaciones reales, así como de la conciencia extendida en la sociedad sobre la cuestión, que se intercalan en el texto, para explicar o ilustrar mejor los contenidos y, así, darles agilidad.

El estilo es muy directo, ameno, sencillo, con la finalidad de llegar a cualquier tipo

de lector, sin caer en excesos de erudición o de exposición oscura, como ocurre en otras publicaciones sobre este tema.

El único elemento que debería haberse ampliado es el apéndice legal, que hubiera podido ser mucho más extenso, aunque como inicio en este tipo de cuestiones es bastante acertado, pues en él se incluyen elementos básicos como lo dispuesto en los Códigos Penal y Civil y la relación droga/delito.

Se trata, en suma, de un excelente libro, imprescindible para cualquiera que esté interesado en estar informado o desee comenzar a conocer esta acuciante cuestión, que, en ocasiones, y debido a su constante presencia, tiende bien a trivializarse o bien, lo cual parece estar siendo aún peor, a sobredimensionarse.

*Alfonso López Pulido*

JOSE GARCIA SAN PEDRO

Tte. Coronel de la Guardia Civil  
Doctor en Derecho

## JURISPRUDENCIA

### DILIGENCIAS POLICIALES DE PREVENCION: REGISTROS

#### **Fuerzas y Cuerpos de Seguridad** (LO 2/1986, de 13 de marzo):

Artículo 11. 1. *Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado tienen como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana mediante el desempeño de las siguientes funciones:*

- f) *Prevenir la comisión de actos delictivos.*
- g) *Investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición del Juez o Tribunal competente y elaborar los informes técnicos y periciales procedentes.*

#### **Constitución española:**

Artículo 18. 1. *Se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.*

2. *El domicilio es inviolable. Ninguna entrada o registro podrá hacerse en él sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito.*

3. *Se garantiza el secreto de las comunicaciones y, en especial, de las postales, telegráficas y telefónicas, salvo resolución judicial.*

#### **Protección de la Seguridad Ciudadana** (LO 1/1992, de 21 de febrero):

Artículo 19. 2. *Para el descubrimiento y detención de los partícipes en un hecho delictivo causante de grave alarma social y para la recogida de los instrumentos, efectos o pruebas del mismo, se podrán establecer controles en las vías, lugares o establecimientos públicos, en la medida indispensable a los fines de este apartado, al objeto de proceder a la identificación de las personas que transiten o se encuentren en ellos, al registro de los vehículos y al control superficial de los efectos personales con el fin de comprobar que no se portan sustancias o instrumentos prohibidos o peligrosos. El resultado de la diligencia se pondrá de inmediato en conocimiento del Ministerio Fiscal.*

#### **Ley de Enjuiciamiento Criminal:**

Artículo 333. *Cuando al practicarse las diligencias enumeradas en los artículos anteriores hubiese alguna persona declarada procesada como presunta autora del*

*hecho punible, podrá presenciarias, ya sola, ya asistida del defensor que eligiese o le fuese nombrado de oficio, si así lo solicitara; uno y otro podrán hacer en el acto las observaciones que estimen pertinentes, las cuales se consignarán por diligencia si no fuesen aceptadas.*

STS 2ª, 12-5-2000.

“Se formaliza conjuntamente el recurso por los dos condenados en lo que les es común, como en los dos primeros motivos, tan relacionados a su vez entre sí que prácticamente son inescindibles, pues en el primero se invoca vulneración de la inviolabilidad del domicilio y nulidad de las pruebas así obtenidas y, en el segundo, la violación de la presunción de inocencia, pues no hubo otras pruebas de cargo salvo las reputadas nulas. Se invocan como infringidos los arts. 18.2 y 24.2 CE (Constitución Española) por el cauce del art. 5.4 de la LOPJ (Ley Orgánica del Poder Judicial) y la indebida aplicación del art. 368 del CP (Código Penal). Se basan en que las sustancias fueran intervenidas en el domicilio del recurrente (...) sin su consentimiento, ni autorización judicial y sin que, por otra parte, se diera ninguno de los requisitos del delito flagrante en contra de lo que afirma la sentencia impugnada.

(...) Aunque el concepto constitucional de domicilio sea de radio más amplio que el jurídico-privado, no todo local sobre cuyo acceso tenga poder de disposición su titular o titulares puede ser considerado como domicilio a los fines de protección que garantiza el art. 18.2 CE, sino que se acota en aquel recinto cerrado que constituye la morada de la persona y es reducto último e inmune a toda clase de intromisiones ajenas que perturben su privacidad, de acuerdo con un amplio y consolidado cuerpo de doctrina de esta Sala (v. gr. S 226/1998, de 18 Ene.) y del TC (desde sus primeras sentencias como la 22/1984 hasta las más recientes como la 68/1999, de 26 Abr.).

(...) En el presente caso, el meritorio esfuerzo dialéctico que se despliega en el recurso desconoce la argumentación básica de la sentencia de instancia de que el lugar donde se intervienen las 72 papelinas de droga no era domicilio ni del recurrente (...) ni de ningún otro pues se desarrolló –como subraya con acierto el MF, a la vista de los Hechos Probados y del fundamento tercero de la sentencia– en los elementos comunes de una pluralidad de viviendas, pero en ninguna de ellas (...).”

STS 2ª, 15-11-2000.

(...) Es doctrina reiterada de esta Sala y del TC que no todo local cerrado sobre el que tiene su titular poder de disposición puede ser considerado como domicilio a los fines de protección que el art. 18.2 CE garantiza sino aquel ámbito de privacidad e inmunidad elegido por la persona para desarrollar su vida privada con exclusión de interferencias de otras personas e, incluso, de la autoridad pública, con las únicas excepciones que las taxativamente previstas en las leyes, sin que sea extensible a otros objetos o bienes como vehículos o pequeñas embarcaciones deportivas (la de este caso tenía 8,36 metros de eslora y 2,7 metros de manga) que en general, no constituyen domicilio constitucionalmente protegido en cuanto no son morada de las personas físicas, reducto íntimo y último de su intimidad personal y familiar, y han de ser considerados como objeto de investigación y la acreditación de lo encontrado en los mismos se obtiene al introducirse en el plenario mediante los oportunos testimonios bajo los principios de inmediación y contradicción.

“La defensa del acusado (...) impugnó el material probatorio en la vista oral del juicio y adujo que concurría un supuesto de prueba ilícita debido a la infracción de los arts. 24.2 y 17 de la CE, al haberse realizado la inspección del equipaje sin cumplimentarse lo dispuesto en los arts. 333 y ss. de la Ley Procesal Penal. A tenor de esa defensa, debía aplicarse el art. 11 de la LOPJ y ser declarada nula la intervención de la sustancia estupefaciente, lo que conllevaría un Fallo absolutorio por inexistencia de prueba de cargo.

La tesis referida sobre ilicitud probatoria no puede, sin embargo, prosperar, toda vez que se pretende aplicar la normativa concerniente a las inspecciones oculares de la fase de instrucción de un proceso penal a un supuesto en el que se trata sólo de realizar una diligencia de investigación policial previa al hallazgo de auténticos indicios delictivos.

En efecto, y tal como se argumenta en la TS S de 12 Nov. 1998 en un caso similar al que ahora se examina, el cumplimiento de lo dispuesto en el art. 333 de la Ley Procesal Penal requiere que el acusado se hallara procesado o al menos detenido, lo que no ocurre en el presente supuesto, toda vez que la detención se produce cuando, abierto el maletín, se descubre la existencia de la droga, pues para que se le impute la comisión de un delito se ha de tener, si no la certeza, al menos la convicción de que efectivamente lo ha cometido. Por otra parte, el precepto invocado hace referencia a la inspección ocular efectuada por el Juzgado instructor, y no a la policial, y en todo caso, según se desprende de la Ley Procesal, tal diligencia se relacionaría con la descripción del lugar del delito, el sitio y estado de los objetos que en él se encuentren, los accidentes del terreno o situación de las habitaciones, previniendo dos supuestos, según el cual el hecho punible haya dejado huellas de su realización, o que no las haya dejado, todo lo cual no puede predicarse respecto a la apertura del maletín, en el que sólo cabe constatar los efectos que allí se encuentran.

La aplicación de tal doctrina al supuesto que ahora se juzga nos impide operar con la normativa de la Ley Procesal Penal relativa a la inspección ocular ni con la jurisprudencia que ha citado la letrada de la defensa en su informe de la vista oral del juicio. Pues lo cierto es que los funcionarios policiales, ante las sospechas que les infundieron los acusados debido al nerviosismo y a la ambigüedad y esquividad de sus respuestas sobre los motivos del viaje, decidieron registrar el equipaje que traían con el fin de averiguar si portaban sustancia estupefaciente.

No estamos, por tanto, ante una diligencia realizada por el juez de Instrucción con el fin de reconocer o inspeccionar el lugar donde se ha cometido un delito, sino ante una primera pesquisa policial sobre unas maletas que portan los acusados con el fin de verificar la posible existencia de objetos delictivos. Para lo cual es obvio que no se precisa la información previa de derechos ni tampoco la asistencia de un Letrado, toda vez que los viajeros no se hallaban todavía detenidos ni mucho menos procesados, pues no existían en ese momento indicios inculpativos contra sus personas ya que sólo se contaba con una mera sospecha o conjetura policial fundamentada en el contenido de la corta conversación que mantuvieron con ellos y en las suspicacias que les generaba su lugar de procedencia.

Por lo demás, el TS tiene reiteradamente declarado que la apertura y registro de un maletín, bolsa, mochila o maleta no tiene identidad ni analogía siquiera con un registro domiciliario ni con la intervención de un paquete postal, por lo que en modo alguno han de aplicarse las garantías que para esos casos especifica la Ley Procesal Penal, ya que el marco de hipertutela del art. 18 de la Constitución sólo

comprende el domicilio, la correspondencia postal, la telegráfica y la telefónica (TS SS 30 Jun. 1994, 28 Dic. 1994, 22 Dic. 1997, 6 Abr. 1998 y 12 Nov. 1998).

A todo ello ha de sumarse que el registro de las maletas se realizó a presencia de los interesados, tal como reiteraron los agentes, y en la aduana de un aeropuerto, lugar en el que debido al trasiego de viajeros con los correspondientes equipajes procedentes de países extranjeros se han de extremar las medidas de vigilancia ante la posible importación de mercancía ilícita. Y así lo vienen a admitir las Ordenanzas Generales de la Renta de Aduanas (D 17 Oct. 1947), cuyo art. 128 prevé y regula el reconocimiento de los equipajes de viajeros por los funcionarios competentes."

SAN, Sala de lo Penal, Sección 2ª, 20-6-2000.

"La Sala estima perfectamente válido este registro policial del vehículo, no cuestionado por ninguna de las partes durante el juicio. Al respecto, tiene en cuenta la doctrina que se ha venido a establecer, tanto en la sentencia del TC núm. 303/1993, como la posterior del TS S, Sala 2ª, 7 Jun. 1997, en las que no se afirma que un vehículo automóvil se deba considerar domicilio a efectos del art. 18 CE, sino que establecen el procedimiento a seguir en caso de registro y la forma en la que durante el mismo debe ser salvaguardado el principio de contradicción, que es en realidad lo que podría verse afectado en el registro de la furgoneta que se produce en este caso, descartándose que el automóvil deba tener la misma protección que el domicilio. Se señala en dicha jurisprudencia que en la diligencia de registro debe quedar garantizada la asistencia del interesado asistido de abogado si así lo solicitara siempre que no existan razones de urgencia o necesidad y, para en el caso de que no lo estuviera, a pesar de no existir razones de urgencia, sin embargo al no haber quedado garantizada la contradicción en el momento del registro, este principio se vería cumplido posteriormente si comparecen ante el Tribunal los policías intervinientes a prestar declaración sobre la forma de llevarse a cabo el registro y los resultados de éste, por lo que, de esta forma queda introducido en el acto del juicio, con suficientes garantías de contradicción, el hallazgo de la droga. Y tal como afirma la TS S, 2ª, 26 Ene. 1996, esta «doctrina que se corresponde, en la hermenéutica de los arts. 297, párr. 2º, y 717 LECrim, con la constante jurisprudencia de esta Sala, representada entre muchas en las TS SS 644/92 de 24 Mar., 1259/92 de 3 Jun., 690/93 de 29 Mar., 1398/93 de 15 Jun., 507/94 de 11 Mar., 923/94 de 7 May., 1929/94 de 5 Nov., 649/95 de 12 May., y 1091/95 de 6 Nov.». En este caso del examen del acta del plenario prestaron declaración testifical varios Guardias Civiles como se expondrá más adelante como intervinientes en el registro del vehículo y aseveraron la certeza del hallazgo. También expresamente ha sido reconocida por el acusado (...) como ocupante de la furgoneta en el momento de su interceptación por la Guardia Civil."

STS 2ª, 10-7-2000.

"Resultando probado, y así se declara, que sobre las 0,40 horas del día 4 Oct. 1996, el acusado (...) conducía el vehículo de su propiedad, Seat-Ibiza, por la carretera nacional 525, Benavente-Santiago, en esta dirección, cuando al llegar al punto kilométrico 165,700, del término municipal de Verín, perdió el control del mencionado vehículo, saliéndose de la calzada por su margen izquierda y tratando luego de abandonar el lugar caminando por la cuneta en dirección opuesta, momento en que fue observado por una pareja de la Guardia Civil de Tráfico que había sido alertada del accidente, ante cuya presencia el acusado, mostrando un estado de fuerte nerviosismo, trató de escapar corriendo, teniendo que abalanzarse sobre él uno de los

guardias para que se detuviera, negando en un principio que tuviera nada que ver con el aludido accidente, lo que fue descartado al comprobar los agentes su identidad por la documentación que se encontraba en la guantera del automóvil, en donde también había una billetera con 50.041 ptas., y comoquiera que se quejaba de una pierna, se ordenó su traslado en una ambulancia al Hospital de Verín a la vez que se llamaba a una grúa para que retirase el vehículo siniestrado, ya que implicaba un elemento de distracción para el tráfico rodado, procediendo uno de los agentes a recoger el uniforme de guarda jurado que el acusado llevaba sobre el asiento de al lado y abriendo el maletero (con el fin de recoger objetos personales que hubiera que preservar), que no estaba bloqueado con llave, donde se encontró con dos bolsas similares, una que contenía ropa sucia y la otra objetos sólidos que, abierta dicha bolsa a presencia de varias personas allí existentes, resultaron ser siete paquetes, dos de los cuales se constató que contenían cocaína, uno con un peso de 1.002 g y pureza de 82,59 por 100 y el otro de 996,1 g y pureza de 81,21 por 100, y otros cinco de heroína, con un peso cada uno de 1.003,8 g; 1.004,9 g; 597,7 g; 989 g y 1.027,3 g y con una pureza respectiva de 53,06, 55,46, 53,34, 47,85 y 53,65 por cien, que, con un valor estimado de 48.989.160 ptas. en el mercado, eran transportados por el acusado con el fin de proceder a su distribución y venta.

(...) Es evidente que no nos encontramos ante un supuesto de invasión de la intimidad domiciliaria, en cuanto que las actuaciones denunciadas se efectuaron sobre un automóvil que no llevaba adosado ningún dispositivo o aditamento que lo habilitase como un recinto en el que pudieran vivir sus usuarios. Respecto del registro de un automóvil, se ha exigido por nuestra jurisprudencia la presencia de su titular o usuario cuando éste se encuentre presente y disponible para efectuar dicha diligencia. Del examen de las actuaciones se desprende con nitidez, que el acusado resultó lesionado después de que el automóvil que conducía se salió de la calzada. En el momento de producirse este suceso y ante la llegada de la Guardia Civil, salió corriendo, en estado de fuerte nerviosismo, y al ser alcanzado, negó en principio que tuviera algo que ver con el automóvil siniestrado, lo que quedó descartado al encontrarse en la guantera la documentación que acreditaba su identidad. Fue precisamente al quejarse de una pierna, cuando fue trasladado a un hospital por lo que era imposible su presencia para verificar el contenido del maletero. Los Guardias Civiles, con objeto de restablecer la normalidad del tráfico, solicitan la ayuda de una grúa y se procedió a la apertura del maletero, que no se encontraba bloqueado por la llave, encontrándose con dos bolsas que abrieron a presencia de varias personas, hallándose en una de ellas los paquetes que contenían la droga intervenida.

(...) Una reiterada doctrina de esta sala ha declarado que no existe identidad y ni siquiera analogía entre la apertura de un maletín o bolsa y un paquete postal y menos aún con las garantías judiciales previstas para la diligencia de entrada y registro.

La actuación policial, en un caso como el presente en el que se trataba de comprobar la posible existencia de hechos delictivos ante la sospechosa huida del acusado, se cumplen de manera satisfactoria las exigencias del principio de proporcionalidad, habida cuenta de la gravedad del delito que aflora a consecuencia de la apertura del equipaje. No debe olvidarse que, con carácter general, los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, según el art. 11.1 f) y g) LO 2/1986 de 13 Mar., tienen la misión de realizar investigaciones encaminadas a descubrir y detener a los presuntos culpables de hechos delictivos. Como se dice en la S 6 Abr. 1998 los equipajes de los viajeros —maletas, bolsas, mochilas— no pueden ser equiparados a las comunicaciones postales, por lo que su apertura puede realizarse en el curso de una investigación, siendo conveniente a efectos de reforzar su virtualidad probatoria que se realice en presencia del interesado, si ello es posible. En el

caso presente es innegable que no pudo estar presente en el momento de realizarse la comprobación del contenido del equipaje, ya que había sido trasladado a un hospital para ser atendido de las posibles lesiones que hubiera sufrido a consecuencia del accidente de tráfico.”

STS 2ª, 20-11-2000.

“Sobre las 20,10 h del día 23 Nov. 1997 el vehículo que conducía el procesado (...) sobrepasó un semáforo en rojo en la Avenida Jesús Nazareno de la localidad de Las Cabezas de San Juan y luego giró hacia la izquierda por la calle Juanitoto, de dirección prohibida, en presencia de un vehículo oficial de la Guardia Civil, lo que motivó que los agentes que iban a bordo del mismo emprendieran una persecución del turismo que conducía C. C. por diversas calles de la mencionada localidad, haciendo uso de señales luminosas y acústicas para que el procesado detuviera su marcha, pero éste aceleró aún más la misma y en un momento dado salió fuera del núcleo urbano, adentró el vehículo en un camino de barro y tiró un bulto por la ventanilla, logrando finalmente los agentes interceptar el vehículo en la calle Gorrión (...).

(...) el procesado quedó en la Jefatura custodiado por la patrulla de Tráfico que practicó la segunda prueba de detención alcohólica y, mientras, los agentes que realizaron la persecución fueron al lugar donde el procesado había arrojado el bulto y sobre las 20,45 h se presentaron en Jefatura con un paquete que contenía 730 g de cocaína, con una pureza del 25,40%, valorados en 8.760.000 ptas.

(...) De conformidad con lo razonado por el Ministerio Fiscal en su recurso, no cabe calificar de irregular, y mucho menos de ilícita la diligencia de recogida del bulto y de hallazgo de la droga en su interior, llevada a cabo por los Agentes de la Guardia Civil, y que se refleja en las declaraciones policiales de ellos (...).

Los Agentes actuaron amparados por las normas que les imponen la función y misión de averiguar el delito, descubrir al delincuente y asegurar y documentar los efectos e instrumentos del delito [art. 126 de la CE, 282 y 292 de la LECrim, ap. g) del art. 11 de la LO 2/1986 de 13 Mar. de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, arts. 4 y 28 del RD, 769/1987 de 19 Jun., sobre regulación de la Policía Judicial].

En la sentencia de la Audiencia de Sevilla se estimó infringida, en la diligencia de recogida de la droga, la doctrina establecida en la sentencia del TC 303/1993 de 25 Oct., que entiende debe extenderse a las inspecciones oculares practicadas por la Policía Judicial la norma del art. 333 de la LECrim, que concede derecho al procesado y al detenido a presenciar la inspección ocular judicial y a intervenir en la misma con letrado. Según dicha S 303/1993, la diligencia de inspección practicada por los Agentes de la Policía carecerá de valor probatorio, si no está impuesta o determinada por razones de urgencia, y si no se concedió facultad de intervención a los posibles implicados detenidos.

Debe entenderse que en el supuesto de autos, al practicarse la diligencia de ocupación de la droga, no se daban las condiciones que hacían exigible facultar al implicado en el hecho delictivo para intervenir en la diligencia, sólo o con letrado, ya que (...) no se hallaba aún detenido, puesto que tal medida se adoptó tras el hallazgo de la droga, y existían además evidentes razones de urgencia que imponían la práctica inmediata de la diligencia, sin esperar la llegada de un letrado, puesto que el bulto arrojado por el acusado en un camino de las afueras de Cabezas de San Juan, podía ser cogido por cualquier persona.”

Se ha recogido doctrina de varias sentencias que hacen referencia a cuestiones relacionadas con los registros policiales de prevención.

En ellas se reitera el concepto constitucional de domicilio como recinto cerrado que constituye la morada de la persona y es reducto último e inmune a toda clase de intromisiones ajenas (incluida la autoridad pública) que perturben su privacidad, salvo con las excepciones previstas en las leyes. De esta forma, no constituyen domicilio los elementos comunes de una pluralidad de viviendas (patios, escaleras, terrazas; etc.) ni las pequeñas embarcaciones deportivas. Es también doctrina reiterada que la apertura y registro de maletas, maletines, bolsos, mochilas y paquetes postales no tienen identidad y ni siquiera analogía con los registros domiciliarios ni las intervenciones de paquetes postales, y por tanto no están sometidos a las garantías especificadas en la LECrim en el marco de la hipertutela del artículo 18 de la Constitución.

Por otra parte, la normativa concerniente a las inspecciones oculares del artículo 333 de la LECrim se refieren a la fase de instrucción del proceso penal y exigen situación de procesado o al menos de detenido, no siendo aplicables al registro policial preventivo. Este registro sí requiere presencia del interesado y abogado si así se solicita, siempre que no existan razones de urgencia o necesidad, pero ello es para garantizar el principio de contradicción con respecto a la prueba en su caso obtenida, que no obstante se vería cumplido posteriormente con las comparecencias y declaración ante el tribunal de los agentes intervinientes.

## **ARMAS: LICENCIAS**

### **Reglamento de Armas (RD 137/1993, de 29-1-1993).**

*Artículo 97. 1. La solicitud de expedición de las licencias de armas habrá de presentarse en la Intervención de Armas de la Guardia Civil correspondiente al domicilio del interesado, acompañada de la siguiente documentación:*

- a) Certificado de antecedentes penales en vigor.*
- b) Fotocopia del documento nacional de identidad en vigor o, en su caso, de la tarjeta de autorización de residencia, que será cotejada con su original y devuelta al interesado.*
- c) Informe de las aptitudes psicofísicas.*

*2. Los órganos encargados de la instrucción del procedimiento realizarán una información sobre la conducta y antecedentes del interesado, cuyo resultado elevarán a la autoridad competente para resolver, juntamente con la solicitud y documentación aportada.*

STS 3ª, 14-11-2000.

“El Director General de la Guardia Civil, en resolución que después fue confirmada en alzada por el Ministro del Interior, denegó la licencia especial para armas de avancarga, la licencia de arma larga rayada para tiro deportivo y la licencia de arma larga rayada para caza mayor. Interpuesto recurso contencioso-administrativo, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid lo desestimó en sentencia de 18 de mayo de 1996. Esta sentencia es confirmada en casación por la del Tribunal Supremo que es objeto de comentario.

(...) Esta Sala tiene declarado que la denegación o revocación de un permiso o licencia de armas no es una manifestación del derecho punitivo del Estado, sino un acto de control administrativo sobre la existencia o subsistencia de las circunstancias, aptitudes o condiciones exigibles para ser titular de aquéllos (sentencias, entre otras, de 20 Ene. 1996 [recurso de apelación 9074/91], 27 Ene. 1996 [recurso de apelación 640/92], 20 Ene. 1997 [recurso de apelación 2689/92] y 22 Sep. 1997 [recurso de apelación 2896/92]).

En el supuesto al que corresponde el caso examinado, tales circunstancias se concretan en la posesión de «las aptitudes psicofísicas adecuadas y los conocimientos necesarios sobre conservación, mantenimiento y manejo de las armas» (exigida con carácter general por el art. 82.1 del Reglamento de Armas vigente a la sazón, aprobado por RD 2179/1981, de 24 Jul.) y en una valoración, entre otras circunstancias, de la «conducta y antecedentes del interesado», específicamente prescrita por el art. 95.5 del Reglamento citado para las armas de 4ª categoría, a la que pertenecen aquellas para las que se solicitaba licencia, según la clasificación contenida en el art. 5 del mismo.

(...) cuando esta Sala se ha enfrentado a la existencia de condenas por hechos susceptibles de ser valorados por la Administración como demostrativos de la falta de aptitud para el uso de armas clasificadas como de 4ª categoría en el Reglamento vigente cuando se formuló la solicitud que se enjuicia —en el contexto del ejercicio de la facultad de valorar la conducta y antecedentes del interesado que la normativa reconoce a aquélla, calificado reiteradamente por la jurisprudencia de discrecional—, ha considerado que la simple cancelación de los antecedentes no es suficiente para demostrar dicha aptitud, pues, como dice la S 16 Ene. 1996 (Rec. 11309/1991), la «formal extinción de las penas impuestas y de sus efectos (art. 118 del CP) no determina, sin más, como también admite la sentencia apelada, la automática concesión u otorgamiento de la Licencia de armas solicitada, de tal manera que aun extinguida la responsabilidad penal no cabe desconocer que para llegar a un juicio razonable y favorable sobre la conducta del solicitante se requería, para contrarrestar el negativo que surge de dicho historial delictivo, aun cancelado, que al menos se hubiera acreditado una conducta intachable, no circunscrita solamente en el aspecto jurídico-penal, dato este que no se desprende de las actuaciones».

En el caso examinado el recurrente intenta vincular la demostración de la buena conducta posterior a la condena: a) al hecho de tener domicilio fijo, el cual es insuficiente, como expresa la sentencia recurrida, para acreditar dicha buena conducta; y b) al hecho de haberse acreditado el ejercicio de una profesión fija por el recurrente; pero esta circunstancia no es demostrativa tampoco de buena conducta y no aparece probada en la sentencia de instancia (a cuya resultancia probatoria es forzoso atenerse en el recurso de casación) ni se alega por el recurrente que haya sido indebidamente omitida por la misma a pesar de figurar en las actuaciones.

En consecuencia no se aprecia, como pretende el recurso, que la Sala de instancia haya interpretado indebidamente los preceptos citados como infringidos, de acuerdo con la doctrina jurisprudencial, pues para ello hubiera sido necesario que figurara como acreditado que el recurrente no sólo vio cancelados los antecedentes penales por una conducta susceptible de revelar una peligrosidad en el uso de armas de cierta entidad, sino que con posterioridad a la condena y durante un período de tiempo suficiente observó una conducta apta para contrarrestar o desmentir la existencia de aquella peligrosidad o para demostrar que la misma había desaparecido.

(...) esta Sala considera que la Administración —al estimar que la utilización ilegítima de un vehículo de motor, unida a la falsificación de placas de matrícula, constituye una conducta que revela una peligrosidad en el uso de armas de fuego de

cierta entidad— no ha hecho un uso arbitrario de su potestad para apreciar la conducta y antecedentes del recurrente a efectos de denegar u otorgar una licencia para arma larga rayada.

En efecto, parece evidente que hechos de la naturaleza de los descritos pueden acrecentar el riesgo para su autor y para terceros si se realizan acompañados de la potencial utilización de dichas armas.”

## COMENTARIO

La sentencia que se recoge hace referencia al artículo 82.1 del anterior Reglamento de Armas; no obstante, la doctrina que se establece la consideramos perfectamente aplicable al actual artículo 97.1 a) y 2 del vigente. En consecuencia, en la información sobre la conducta y antecedentes del interesado debe tenerse en cuenta que la cancelación de antecedentes penales no es sinónimo de buena conducta, que ha de ser demostrada, no siendo suficiente para ello el hecho de tener un domicilio fijo ni una profesión fija. También ha de tenerse en cuenta el contenido de los antecedentes penales aunque estén cancelados, en relación al riesgo que la tenencia de armas podría suponer poniendo en relación los hechos que dieron lugar a la condena con la seguridad ciudadana.

