

CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

REVISTA DE SEGURIDAD PÚBLICA

NÚMERO XLVII

AÑO 2013

2.ª ÉPOCA

¿POR QUÉ NO HAY SINDICATOS EN LA GUARDIA CIVIL?

Francisco Javier Marín Lizarraga

LA GUARDIA CIVIL ANTE LA VIOLENCIA DE GÉNERO. VALORACIÓN DEL RIESGO DE NUEVAS AGRESIONES

María José Garrido Antón

EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO EN CUBA: LA GUARDIA CIVIL

Alberto Rico Sánchez

EL EMPLEO OPERATIVO DE AERONAVES DE ALA FIJA EN LA GUARDIA CIVIL

José Antonio Sánchez Laso

SEGURIDAD Y DIPLOMACIA. UN CAMBIO DE PARADIGMA TRAS EL CASO DEL CONSULADO DE BENGHAZI

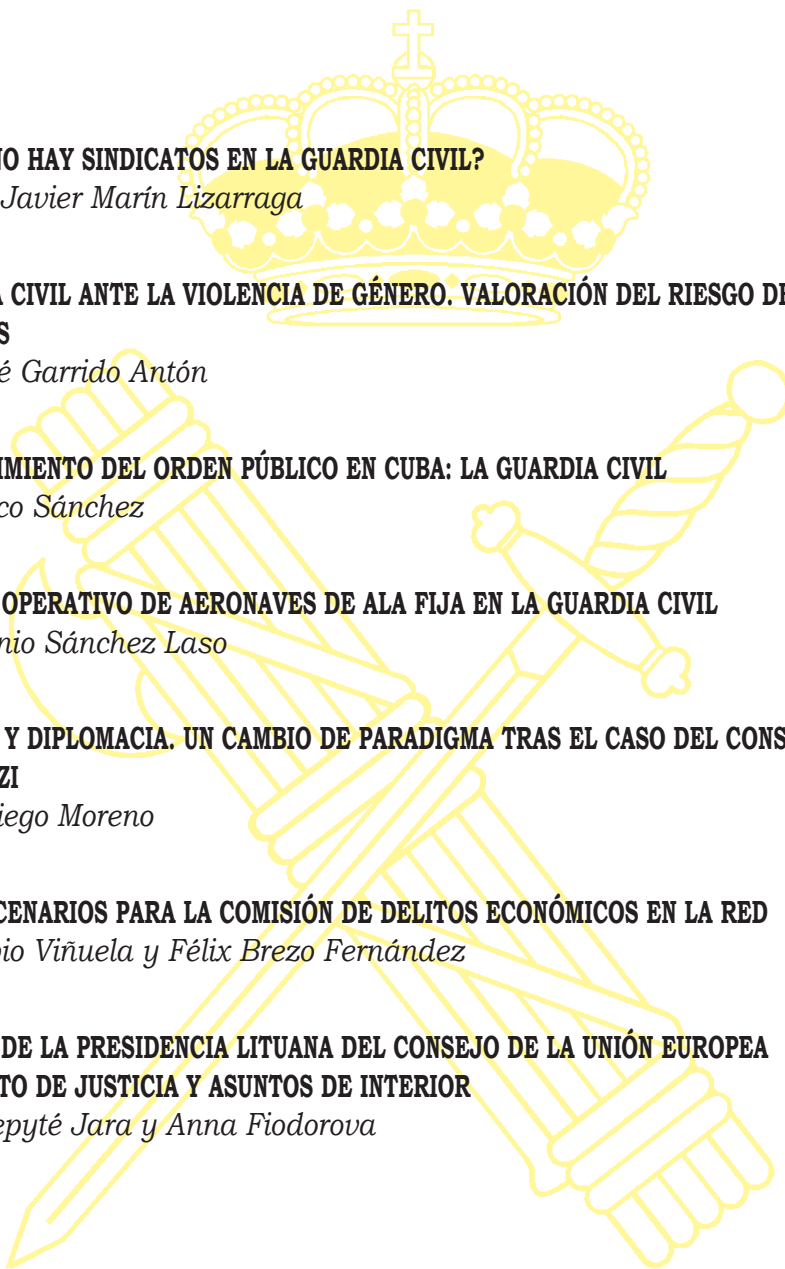
Alberto Priego Moreno

NUEVOS ESCENARIOS PARA LA COMISIÓN DE DELITOS ECONÓMICOS EN LA RED

Yaiza Rubio Viñuela y Félix Brezo Fernández

LA AGENDA DE LA PRESIDENCIA LITUANA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL ÁMBITO DE JUSTICIA Y ASUNTOS DE INTERIOR

Audra Plepyté Jara y Anna Fiodorova



CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

CONSEJO DE REDACCIÓN:

*Francisco Javier Ara Callizo
Consuelo Maqueda Abreu
José Duque Quicios
José Garde Ropero
Francisco Javier Alvaredo Díaz
José Ignacio Criado García-Legaz
Ana Pilar Velázquez Ortiz*

*Rafael Morales Morales
Fernando Moure Colón
Fernando Cubillo Santos
José Joaquín Díaz García
José Miguel García Malo de Molina
José María Blanco Navarro*

DIRECTOR:

Santiago García Martín

REDACTOR JEFE:

Juan Carlos González Sanmillán

REDACTORA JEFE ADJUNTA:

Eulalia Castellanos Spidla

SECRETARIA:

Magdalena Mateos Mena

*Catálogo general de publicaciones oficiales
<http://publicacionesoficiales.boe.es/>*

DIRECCIÓN:

*Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil
Guzmán el Bueno, 110
28003 MADRID
Teléf. 91 514 29 56
E-mail: dg-cap@guardiacivil.org*

EDITA:

*Ministerio del Interior
Secretaría General Técnica
Dirección General de la Guardia Civil
Asociación Pro Huérfanos de la Guardia Civil*

AUTORA Y PROPIETARIA:

*Dirección General de la Guardia Civil
Depósito legal: M. 16131-1989
ISSN: 1136-4645
NIPO: 126-13-012-9*

ADMINISTRACIÓN Y DISTRIBUCIÓN:

Servicio de Publicaciones

SUSCRIPCIÓN:

*Dos números anuales: 11,00 €
Precio unidad: 5,50 €
IVA y gastos de envío incluidos*

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

SUMARIO

Colaboraciones

¿Por qué no hay sindicatos en la Guardia Civil?

1

Francisco Javier Marín Lizarraga

■ Cuando en la Constitución se proclama la libertad sindical en su artículo 28 no se establece una prohibición taxativa de ejercicio de este derecho para los miembros de la Guardia Civil. Tal restricción, no obstante, se relega a la posterior decisión del legislador orgánico al establecer la modulación del ejercicio de este derecho para los miembros de las Fuerzas Armadas y para los demás miembros de Fuerzas o institutos armados sujetos a disciplina militar. En este sentido, el legislador, dentro del ámbito de disponibilidad cedido por el constituyente, siempre ha prohibido el ejercicio de la libertad sindical a los miembros de las instituciones militares considerado hechos de la máxima gravedad el desarrollo de actividades o conductas propiamente sindicales.

Un análisis detenido de la naturaleza del Cuerpo de la Guardia Civil lleva a asegurar que el principio de disciplina militar, consagrado en la Constitución, es, sino el principal, uno de los signos distintivos más esenciales de este instituto armado; y lo es, en primer lugar, porque la vigencia en su seno de la disciplina militar vincula a la Guardia Civil con la Constitución dispensándole un lugar propio en el sistema de seguridad y defensa vislumbrado en la Carta Magna, una posición exclusiva e intermedia entre las Fuerzas Armadas y los Cuerpos de Seguridad de naturaleza no militar. Como segunda razón de importancia, la disciplina militar puede considerarse como el principio del que emana la caracterización legal del Cuerpo y la que ha inclinado al legislador a calificar a la Guardia Civil, en consonancia con su permanente devenir histórico, como instituto armado de naturaleza militar y a definir sus miembros como militares.

Este es, en consecuencia, el principio diferencial que operará como agente modulador del ejercicio de derechos por parte de los guardias civiles y que viene a adquirir su expresión máxima con ocasión de la libertad sindical, pues los rasgos de contrapoder, el ejercicio de la representación colectiva y las diversas formas de acción sindical (huelga, negociación colectiva y mediación en conflictos colectivos) se presentan claramente lesivos para la disciplina, de ahí que, como repetidamente aduce el Tribunal Supremo, prevalezca el interés de asegurar un valor que se considera indispensable para el funcionamiento y para el cumplimiento eficaz de los cometidos que se tienen asignados.

La Guardia Civil ante la violencia de género. Valoración del riesgo de nuevas agresiones

25

María José Garrido Antón

■ En los últimos años y especialmente a raíz de la promulgación de la Ley Orgánica 1/2004, los esfuerzos realizados por el Gobierno de España han mostrado un compromiso indiscutible con la necesidad de hacer frente al problema de la Violencia de Género. Por su parte, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, como garantes de la legalidad no descansan para mejorar su actuación policial, en este sentido la Guardia Civil ha impulsado en los últimos años diferentes proyectos que buscan la mayor protección y mejor atención a la mujer cuando, por pertenecer a este colectivo, es especialmente vulnerable ante este tipo de delitos. No cesa igualmente en sus esfuerzos para mejorar permanentemente el sistema de valoración del riesgo, para calibrar el conjunto de medidas policiales de protección, para optimizar sus recursos policiales y materiales, para evitar que se produzca el efecto no deseado de la victimización secundaria, para que todas y cada una de las víctimas de violencia de género denuncien un hecho de este tipo y para que ninguna ellas se queden sin protección policial.

El objetivo de este artículo es dar a conocer el procedimiento de valoración del riesgo de nuevos episodios de violencia de género que actualmente permanece vigente en la Guardia Civil. A través de una revisión de los trabajos más relevantes en España y en el extranjero, se recogen datos epidemiológicos nacionales e internacionales. Se propone igualmente un recorrido profundo sobre el concepto de valoración de riesgo: ¿qué es?, ¿en qué ámbitos se ha desarrollado?, ¿desde cuando? También se describen los instrumentos más importantes utilizados por las policías españolas y

del resto del mundo. Cierra el artículo un apartado donde se explica la creación y desarrollo tanto de la plataforma VIOGEN como de los protocolos VPR y VPER, así como una exposición de las actuaciones policiales puestas en marcha por la Guardia Civil en la lucha contra este brutal fenómeno.

El mantenimiento del orden público en Cuba: La Guardia Civil 41

Alberto Rico Sánchez

■ La Guardia Civil constituyó uno de los pilares de la acción del Estado a través de los siglos XIX y XX. Esta Institución mantuvo unas peculiaridades tanto de índole social, como política y económica, siempre singulares, dentro del colectivo policial. Merced a la formación e instrucción de sus componentes, desplegados por toda España, mantuvo una cosmovisión propia, asentada en unos valores firmes, y enlazada con la mentalidad predominante en el pueblo español a lo largo del devenir cronológico común.

El empleo operativo de aeronaves de ala fija en la Guardia Civil 57

José Antonio Sánchez Laso

■ El trabajo con el título “El empleo operativo de aeronaves de ala fija en la Guardia Civil”, trata de analizar, en primer lugar, el actual modelo de avión en la Guardia Civil, el CN-235 en configuración de vigilancia marítima, exponiendo los posibles empleos operativos en aprovechamiento del mismo que puede ofrecer dicho avión, así como las ventajas que ofrece respecto a los helicópteros. Continuando con la posible aportación a las diferentes misiones del cuerpo de las aeronaves no tripuladas (UAVS), un medio cada vez más popular y que está llamado a compartir el espacio aéreo con las aeronaves tripuladas futuro, y exponiendo las actuales limitaciones legales del empleo de este tipo de aeronaves en el ámbito civil.

Seguridad y Diplomacia. Un cambio de paradigma tras el caso del Consulado de Benghazi 77

Alberto Priego Moreno

■ El atentado de Benghazi ha puesto de manifiesto la necesidad de repensar la institución diplomática. La situación de inestabilidad que se vive en buena parte del mundo provoca que los estados no puedan ejercer las funciones tradicionalmente atribuidas a la diplomacia, especialmente la representación. Los Ministerios de Asuntos Exteriores se ven en la disyuntiva de optar entre proteger a sus diplomáticos frente amenazas no tradicionales como el terrorismo o convertir a sus delegaciones diplomáticas en auténticos fortines impenetrables para la población del Estado Receptor. Esta tendencia comenzó a comienzos de los 80 con el asalto a la Embajada norteamericana en Teherán y se vio reforzada en los 90 con los atentados de AlQaeda en África Oriental. El pasado mes de septiembre un grupo terrorista asaltó el Consulado Norteamericano de Benghazi asesinando a varios miembros de la delegación incluyendo al embajador Stevens.

El Departamento de Estado se haya inmerso en un proceso de transformación de sus delegaciones diplomáticas y este atentado puede provocar la revisión de dicho proceso.

Nuevos escenarios para la comisión de delitos económicos en la Red 93

Yaiza Rubio Viñuela y Félix Brezo Fernández

■ La proliferación de nuevas plataformas de juego online y la aparición de monedas virtuales ajenas al control de los Estados ponen de manifiesto la problemática que conlleva la delimitación jurisdiccional de los delitos desarrollados en el ciberespacio. Así, la democratización de las nuevas tecnologías y un acceso a Internet cada vez más popularizado están dando lugar a la aparición de nuevos escenarios para la comisión de delitos económicos relacionados con el blan-

queo de capitales en la red. En este documento, se dimensiona cuáles pueden ser las oportunidades que estas herramientas ofrecen de cara a perpetrar delitos telemáticos y se estima la posible evolución de unos fenómenos que preocupan cada vez más a las autoridades encargadas de su persecución.

Palabras clave: Blanqueo de capitales, bitcoin, ciberespacio, criptodivisa, juego online.

La Agenda de la Presidencia Lituana del Consejo de la UE en el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior

103

Audra Plepyté Jara y Anna Fiodorova

■ La República de Lituania es uno de los diez países que ingresaron en la Unión Europea (UE) en 2004 y va a ejercer por primera vez la Presidencia rotatoria del Consejo de la UE en el segundo semestre de 2013.

El propósito de este artículo es analizar la Agenda de la Presidencia Lituana del Consejo en el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior, en la medida en que los mismos afectarán sin duda a la política de seguridad en España y por ende a la Guardia Civil. Para ello el artículo se estructura en tres partes:

La primera parte resume muy brevemente, a modo de introducción, los datos más importantes sobre Lituania como uno de los países medievales del noreste de Europa, primera república en independizarse de la Unión Soviética y en restablecer su soberanía con la declaración de independencia, así como su situación política y económica actual. La República de Lituania forma parte de la UE desde el 1 de mayo de 2004, de la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN) desde el 29 de marzo de 2004 y es miembro del espacio Schengen desde el 21 de diciembre de 2007. Hoy, Lituania es uno de los países europeos con mayor crecimiento de su economía.

Como paso previo obligado antes de abordar la Presidencia de Lituania, la segunda parte analiza la institución de la Presidencia rotatoria del Consejo de la UE, su historia, relevancia política y los cambios acontecidos tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre 2009: el nuevo cargo de Presidente “permanente” del Consejo Europeo, la renovada figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y el desempeño de la Presidencia del Consejo por grupos predeterminados de tres Estados miembros durante un período de dieciocho meses (conocido como “Trío de Presidencias”), entre otros. En cuanto a las funciones de la Presidencia rotatoria desde el punto de vista práctico, se estudia su papel como negociador y mediador en la resolución de los asuntos más controvertidos y complicados, así como su rol organizativo, de coordinación y dirección, con respecto a las reuniones, orden del día, proyectos, etc.

La tercera parte aborda por fin la Agenda de la Presidencia Lituana del Consejo en el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior y sus aspectos más complejos. Si en general Lituania tiene previsto centrarse en tres grandes objetivos, como son la creación de una Europa confiable, en crecimiento y abierta, dentro del espacio de Justicia, Libertad y Seguridad, los asuntos más importantes a impulsar por la Presidencia serán: la protección eficaz de las fronteras exteriores de la UE, la integración más cercana de la UE con los países de la denominada “Asociación Oriental con la UE”, el cambio de la base legislativa de Europol y la creación de la Fiscalía Europea, la lucha contra el tráfico de seres humanos y el nuevo ciclo de actuación plurianual.

Reseñas bibliográficas

Curiosidades y Tesoros del Museo de la Guardia Civil

115

Lali Castellanos

¿POR QUÉ NO HAY SINDICATOS EN LA GUARDIA CIVIL?

FRANCISCO JAVIER MARÍN LIZARRAGA

Teniente Coronel de la Guardia Civil
Doctor por la Universidad Complutense de Madrid (1)

INTRODUCCIÓN

En la Constitución, el ejercicio de la libertad sindical no está absolutamente prohibido para los guardias civiles; sólo los jueces, magistrados y fiscales tienen proscrito el ejercicio de este derecho, siéndoles reconocida la posibilidad de que se establezcan por ley el sistema y modalidades de asociación profesional.

En sede legal, la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (LOLS), y antes la ya derogada Ley 85/1978, de 28 de diciembre, de Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas, a través de su polémico artículo 181, se encargaron de modular el ejercicio de la libertad sindical hasta prohibirlo. En coherencia con tales prohibiciones, las leyes disciplinarias militares, incluido el código penal militar, siempre han considerado hechos de la máxima gravedad el desarrollo de actividades o conductas propiamente sindicales.

Por otro lado, más recientemente, y con un apoyo determinante en la doctrina constitucional contenida en la STC 219/2001, la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil (LODDGC) ha venido a reconocer el ejercicio de asociación profesional con unas finalidades semejantes a las que persiguen los sindicatos. Con pocos años de diferencia, a través de la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas (LODDFAS), también en este ámbito se reconoce el ejercicio del derecho de asociación con fines profesionales, consolidándose con ello en el panorama nacional un modelo de satisfacción de intereses profesionales basado en el ejercicio del derecho fundamental de

asociación, a través de fórmulas de participación y no de negociación.

Para analizar las posibles razones que pueden explicar porque no hay sindicatos en la Guardia Civil es imprescindible, de manera preliminar, descubrir las implicaciones que presenta su naturaleza orgánica, pues ya se puede anticipar que será ésta, junto a los valores, intereses y principios en los que se sustenta, la que primariamente condicione su ejercicio, como también condiciona y modula, como sujetos integrados en una relación de especial sujeción, el ejercicio, por parte de los guardias civiles, de los derechos de los que son titulares.

También se estudiará el sindicato como entidad de base asociativa de relevancia constitucional queriéndose destacar aquellos rasgos peculiares y formas de actuación que lo caracterizan y que lo diferencian, tanto histórica, como legal y jurisprudencialmente, del resto de entidades de base asociativa. Será esencial conocer, igualmente, qué limitaciones puede presentar el ejercicio de las libertades asociativa y sindical, analizando su desarrollo legal y sin olvidar, a instancias del artículo 10 de la Constitución, cómo debe interpretarse su contenido a la vista de los distintos Tratados Internacionales suscritos por España.

Del resultado de esta confrontación entre el análisis orgánico y jurídico de la naturaleza de la Guardia Civil y el estudio doctrinal y jurisprudencial del alcance de la libertad sindical, se podrá concluir e, "in fine", dar una posible respuesta al interrogante planteado.

ATRIBUTO MILITAR EN LA GUARDIA CIVIL

Para empezar a construir una respuesta al interrogante que da título a este artículo va a ser necesario, de manera preliminar, abordar una reflexión sobre la naturaleza militar de la Guardia Civil y la condición militar de sus miembros, pues van a ser estos rasgos los que de manera concluyente van a mediatizar el alcance definitivo de la modulación que presenta el ejercicio de la libertad sindical por parte de los guardias civiles.

Como se analizará con detalle, ambos rasgos, impuestos de forma recurrente por legislador, son consecuencia de un bien jurídico, la

disciplina militar, que, estando constitucionalmente prevista para la configuración del modelo policial y de seguridad español, presenta tal fortaleza que va a justificar, mientras caracterice al Cuerpo y a sus integrantes, tanto la modulación del ejercicio de los derechos que tienen reconocidos los guardias civiles como la necesidad de disponer de un estatuto personal propio y diferenciado.

Lo militar en la Guardia Civil: naturaleza, condición individual y disciplina.

En materia de ejercicio de derechos fundamentales, la entrada en vigor de la LODDGC supuso para los guardias civiles un desdoblamiento estatutario respecto al marco común de referencia que, hasta la entrada en vigor de dicha norma, estuvieron compartiendo con el resto de militares y que les dispensaba un tratamiento compartido, fundamentado, exclusivamente, en su condición militar y en la naturaleza militar de la institución.

No obstante, y como se verá en detalle, a pesar de esa autonomía estatutaria (2), cuyos primeros pasos se iniciaran en 1986 y en 1991 con la promulgación, respectivamente, de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS) y de un régimen disciplinario específico y separado (3) del de las Fuerzas Armadas, "lo militar" continúa siendo para la Guardia Civil y para sus miembros un rasgo definitorio y esencial que resulta determinante en la delimitación y limitación de los derechos que tienen reconocidos.

El atributo militar referido a la Guardia Civil presenta diversas acepciones, todas ellas de capital importancia:

- Los artículos 28.1 y 29.1 de la Constitución contemplan la existencia de Cuerpos e Institutos sometidos a disciplina militar distintos de las Fuerzas Armadas.
- Según los artículos 9 y 13.1 de la LOFCS y el 23 de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional (LODN), la Guardia Civil es un instituto armado de naturaleza militar (4).
- En el artículo 1.3 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad

Sindical (LOLS), se prevé la existencia de institutos armados de carácter militar.

- Según el artículo 2 de la Ley 42/1999, de 25 de noviembre, de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil (LRPCGC), los guardias civiles son militares de carrera de la Guardia Civil.
- La ya referida LODDGC determina en el artículo 1.1 que su objeto es regular los derechos que corresponden y los deberes que son exigibles a los miembros del Cuerpo de acuerdo a las particularidades derivadas de su carácter de Instituto Armado de naturaleza militar.
- La Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil (LORDGC) contempla en su artículo 78 que será jurisdicción militar la competente para conocer de la interposición de recursos a las resoluciones que pongan fin a la vía disciplinaria.
- Del artículo 1.3 de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar (LCM) y del artículo 2.2 del Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, se infiere que los miembros de la Guardia Civil tienen condición militar.
- De acuerdo con el Real Decreto 1438/2010, de 5 de noviembre, sobre misiones de carácter militar que pueden encomendarse a la Guardia Civil, los miembros del Cuerpo, de manera individual o formando unidad, por la naturaleza militar de la institución y la preparación policial de sus componentes, pueden desarrollar misiones de carácter militar.

De esta síntesis se deduce, en primer lugar, que el legislador, al dotar de naturaleza militar al Instituto, ha querido revestir de este carácter a la estructura y organización del Cuerpo; que, en segundo lugar, y más allá de la organización, también ha extendido dicha cualidad a todos y cada uno de sus miembros, imbuendo en ellos de manera individual la condición de militar; y que, finalmente, en este caso por previsión constitucional, las relaciones entre sus integrantes se basan, se sostienen y se garantizan de acuerdo al principio de disciplina, principio que, a diferencia de otros cuer-

pos de la Administración, es cualificada como disciplina de carácter militar.

Encaje constitucional de un modelo policial con instituciones militares.

La Constitución diferencia claramente las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Su artículo 8 encomienda a las primeras, la misión de garantizar la soberanía e independencia de España y de defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, mientras que su artículo 104 establece que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tienen la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

La Constitución no menciona expresamente a la Guardia Civil en ninguno de sus artículos. Su ausencia en el texto del artículo 8, en el que si constan los tres ejércitos, indica, por un lado, que el constituyente quiso una Guardia Civil diferenciada de las Fuerzas Armadas e incluida en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (5), un argumento que avala y respalda las críticas de quienes apuestan por la desmilitarización del Cuerpo al no compartir que un cuerpo de seguridad tenga naturaleza militar. Tales críticas, en efecto, concluyen que la Constitución llevó a cabo una distribución de las competencias de seguridad del Estado entre unas Fuerzas Armadas militares, que tendrían atribuida la defensa exterior del Estado, y unas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que tendrían asignadas la defensa interior, el orden público y la seguridad ciudadana, distribución que llevaría implícita una organización y una naturaleza jurídico-administrativa nítidamente distintas y separadas.

Las tesis críticas con la naturaleza militar de la Guardia Civil también venían exponiendo la contradicción que supone dispensar tal naturaleza a un Cuerpo que sólo realiza misiones policiales y la patente dificultad de determinar y desarrollar las misiones de carácter militar que, según los artículos 9 y 15 de la LOFCS, entran dentro de las capacidades y funciones propias del Cuerpo (6). Tras más de veinte años de vigencia de dicha previsión legal, la aprobación del Real Decreto 1438/2010, de 5

de noviembre, sobre misiones de carácter militar que pueden encomendarse a la Guardia Civil, ha privado de fundamento este argumento crítico con la naturaleza militar del Cuerpo.

Por otro lado, las ya conocidas alusiones de los artículos 28.1 y 29.1 de la Constitución, hacen indicar que el constituyente no estableció un modelo de seguridad tan rígido y estanco; sí que dispuso que las Fuerzas Armadas serían responsables de la defensa nacional (7), como también que la seguridad ciudadana sería una competencia propia de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, si bien sin pronunciarse sobre la naturaleza jurídica de las fuerzas, cuerpos o institutos armados que las componen. En todo caso, *“de la no mención y de la no inclusión en dicho precepto no se sigue que el legislador tenga vedado por la Constitución atribuir naturaleza militar a la Guardia civil, sino que, por el contrario, ello supone el reconocimiento de un ámbito de disponibilidad para el legislador en orden a la definición y configuración del Cuerpo”* (8).

Desde luego, y aunque la Carta Magna no se pronunció sobre la naturaleza de la Guardia Civil, parece evidente que concebía la existencia de institutos o cuerpos que, siendo diferentes a las Fuerzas Armadas, estuvieran sometidas a disciplina militar. No puede afirmarse que el texto constitucional establezca en los artículos 8 y 104 dos bloques institucionales rígidos e incommunicables, sino que con la consideración y distinción de estos otros modelos “extramuros” de los preceptos dedicados a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad es posible interpretar que el constituyente no pretendía dotar a nuestro país solamente de cuerpos de seguridad civiles y que *“está reconociendo un ‘tertium genus’ o una figura intermedia entre las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no sometidas a disciplina militar”* (9).

Lógicamente, puesto que el conjunto de leyes derivadas del mandato constitucional del artículo 104.2 (10) de la Constitución es el que, en definitiva, imprime carácter militar a la Guardia Civil, también puede concluirse que, del mismo modo, las leyes posteriores a la Constitución, eso sí, desconociendo por completo su devenir histórico, podrían haber concebido el Cuerpo de la Guardia Civil como una

institución policial de naturaleza civil y estar diseñando un modelo tan plenamente constitucional como el actual (11). Sin embargo, la naturaleza militar del Cuerpo constituye una opción legislativa permanentemente reiterada que, en absoluto, puede considerarse como una alternativa o un oportunismo propio de un momento político, social o histórico pasado que en el contexto actual pudiera carecer de acomodo. Más bien al contrario, la atribución de ese carácter militar dispensa a la Guardia Civil un lugar propio y exclusivo dentro de un sistema de seguridad nacional que, en sintonía con el contexto internacional, está diseñado para asegurar una utilización escalonada de capacidades y recursos en función de la respuestas necesarias.

Disciplina militar: bien jurídico esencial en la caracterización del Cuerpo.

La estricta constitucionalización del concepto de “cuerpos sometidos a disciplina militar”, en el que la disciplina militar aparece como un principio al que esas organizaciones deben sujetar su funcionamiento, parece estar lejos del reflejo y proyección que posteriormente ha tenido tal concepto en la legislación orgánica, donde la Guardia Civil siempre aparece definida como “instituto armado de naturaleza militar”, sin alusión, como se ve, al “tipo” de disciplina, valga la expresión, a la que ha de estar sometida. “Stricto sensu”, y en cuanto que la Constitución se refiere a la disciplina militar como un principio propio de algunos cuerpos, y puesto que al hacerlo así el constituyente no prejuzga ni la naturaleza de la organización, ni la condición de los miembros que se integran en ellos, sería posible imaginar una estructura organizativa no militar, integrada por funcionarios civiles pero sometida, en cambio, a esa disciplina militar mencionada en la Constitución.

En esta línea crítica, DOMÍNGUEZ BERRUETA sostiene que la caracterización constitucional de la Guardia Civil como cuerpo sometido a disciplina militar adscrito a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, quedaría reducida a la exigencia de la aplicación de un régimen disciplinario militar específico dirigido, no tanto a proteger intereses y bienes jurídicos militares, sino a la posible limitación o excep-

ción de las libertades sindicales (12). BARCELONA LLOP, por su parte, califica esta posibilidad como paradójica, al considerar que si la disciplina militar existe, en cuanto que se trata de un valor constitucionalmente avalado, es porque hay una previa naturaleza militar, puesto que, en otro caso, una u otra deben faltar. Conforme a este argumento desvelador de la paradoja, sigue BARCELONA LLOP, *“no tiene ningún sentido postular la disciplina militar en un Cuerpo que no sea a su vez de naturaleza militar”* (13). En el mismo sentido se posiciona HERBÓN COSTAS, quien acertadamente señala cómo en las relaciones con la Administración no existen zonas grises: o se es militar o se es civil; pone como ejemplo a los militares de reemplazo, que siendo civiles en el momento de su incorporación a filas se convertirían después en militares a todos los efectos, con pleno sometimiento al fuero castrense (14). Por otro lado, critica a la alambicada construcción que permite y ampara la dicotomía entre la “naturaleza militar” y la “sumisión a disciplina militar”, concluyendo que *“una y otra cosa son lo mismo, pues solamente están sujetos a disciplina militar los ciudadanos que sirvan al Estado en alguno de las Fuerzas o Cuerpos de naturaleza castrense, adquiriendo con ello la condición de militar”* (15).

A mayor abundamiento, si como se ha expuesto, el encaje jurídico-constitucional de la Guardia Civil viene derivado de la existencia de cuerpos e institutos sometidos a disciplina militar distintos de las Fuerzas Armadas, será este bien jurídico constitucionalmente previsto, la disciplina militar, el que ha de considerarse el rasgo verdaderamente esencial, e intrínsecamente definitorio de la Guardia Civil y del que, subordinadamente, habrá de derivar el resto de su caracterización jurídico-legislativa.

El aparente distanciamiento conceptual entre constituyente y legislador se solventa al entender que esa disciplina militar a la que se refiere el constituyente como rasgo inherente a algunos cuerpos armados, ha sido extendida por el legislador, en primer lugar, y como concepto organizativo, para configurar el carácter de la Guardia Civil e impregnar la esencia de su organización, su estructura jerárquica y la de alguna de sus funciones; el resultado, como es sabido, es que el Cuerpo haya sido calificado y definido por la ley como un instituto

armado de naturaleza militar y que circunstancialmente le puedan ser encomendadas misiones de carácter militar. En segundo término, y como principio relacional, la disciplina militar también se traslada a la dimensión interior e individual de sus integrantes, siendo el elemento que confiere a sus miembros la condición de militar y el que, asimismo, tutela y armoniza las relaciones de jerarquía y subordinación a las que éstos se sujetan.

Puede decirse, como colofón, que esa disciplina militar expresamente aludida en la Constitución, y no al revés, es la que hace militar tanto a la Guardia Civil como a sus miembros. Ahora bien, llegados a este punto cabe preguntarse, ¿para qué es militar la Guardia Civil? ¿Qué le aporta a la Guardia Civil ser militar?

Para HERBÓN COSTAS, ser militar implica un modo de prestar los servicios administrativos que se caracteriza por una exacerbación de los principios estructurales de toda Administración Pública (jerarquía, subordinación, imparcialidad, unidad de acción, etc.); ser militar es una forma de prestación del servicio público, de modo que la diferencia en la prestación de un servicio público por parte de un cuerpo civil y por parte de uno militar, no es otra que el mayor grado de exigencia del cumplimiento de las órdenes, dado el carácter más cerrado de la jerarquía militar, el cual se tutela por un sistema penal específico y por un régimen disciplinario más severo que garantizan la más eficaz y rápida respuesta a la resolución del conflicto planteado (16).

El carácter militar de la Guardia Civil y de los guardias civiles no presenta el mayor problema para los ciudadanos, puesto que en su actuación policial los miembros del Cuerpo han de ajustarse a la ley (17), han de respetar todos los derechos y libertades de aquéllos y, como el resto de cuerpos y funcionarios de policía, han de observar los principios básicos de actuación que la LOFCS estableció para todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, independientemente de su naturaleza y de su condición.

Como expone el propio preámbulo de la LRPCGC, la consecuencia derivada de la singularidad institucional de la Guardia Civil es que, al diferenciarse orgánica e institucionalmente de las Fuerzas Armadas, se hace

imprescindible la promulgación de un estatuto personal propio que se adapte a la tradición, naturaleza y funciones específicas del Cuerpo. En este sentido, para la construcción de ese estatuto personal diferenciado del de los miembros de las Fuerzas Armadas, no se ha olvidado la que desde sus orígenes ha sido la naturaleza de la institución y la condición militar de sus integrantes, de forma que también éstos, los guardias civiles, por decisión del legislador, van a adquirir, de manera personal y estatutaria, una cualidad individual, como es la condición militar, que vendrá a arrojar importantes consecuencias en las relaciones internas, en el régimen disciplinario y, sobre todo, en las limitaciones que presenta el ejercicio de algunos de sus derechos (18).

ESTATUTO PROFESIONAL Y PERSONAL DE LOS GUARDIAS CIVILES

La LODDGC establece en su artículo 2 que los guardias civiles son titulares de los derechos fundamentales y las libertades públicas reconocidos en la Constitución, sin otros límites en su ejercicio que los establecidos en ésta, en las disposiciones que la desarrollan y en la propia LODDGC.

Aunque los derechos fundamentales tienen vocación de universalidad, debe distinguirse, como lo hace el referido artículo 2, entre titularidad y ejercicio. En cuanto a la titularidad de derechos fundamentales, la condición de guardia civil no implica ninguna especificidad (19), siendo, en consecuencia y sin ninguna limitación, sujetos de titularidad de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución bajo las mismas condiciones que el resto de ciudadanos. Mas, sin embargo, la titularidad es una cosa y el ejercicio de los derechos, otra. Así, el mismo artículo 2 ya anticipa que el ejercicio de derechos y libertades queda modulado por los condicionantes o limitaciones impuestos por las leyes, condiciones que, en el caso de los guardias civiles, como expone el preámbulo de la ley, vienen *“justificadas por las responsabilidades que se les asignan y que, en todo caso, están definidas y proporcionadas a la naturaleza y a la trascendencia que el mantenimiento de la seguridad pública exige de los responsables de su garantía”*.

La relación de especial sujeción de los guardias civiles.

En relación con los condicionantes y limitaciones que presenta para los guardias civiles el ejercicio de los derechos fundamentales, puede afirmarse que no es ésta una situación que sea exclusiva de los integrantes del Cuerpo; así lo constata el propio preámbulo de la LODDGC, al decir, en una referencia genérica a los derechos fundamentales, que *“para diferentes grupos o sectores de los servidores públicos se puedan establecer limitaciones o condiciones en su ejercicio”*. En primer término, es la propia Constitución la que estima procedente que algunos ciudadanos vean constreñido el ejercicio de algunos derechos fundamentales en beneficio de otros intereses considerados más dignos de protección; según su artículo 127, por ejemplo, los Jueces, Magistrados y Fiscales mientras se encuentren en activo tienen prohibida la pertenencia a partidos políticos y sindicatos, estando limitado para ellos el ejercicio de la libre sindicación. También es demostrativa de una limitación constitucional expresa en el ejercicio de los derechos fundamentales, la prohibición de ejercicio colectivo del derecho de petición que recae sobre los miembros de las Fuerzas o Institutos Armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar (20).

Otras veces los sacrificios que han de asumir los titulares de derechos fundamentales son materializados por el legislador cuando, en cumplimiento del artículo 81 del texto constitucional, y dentro del ámbito de disponibilidad cedido por el constituyente, desarrolla el contenido esencial de los preceptos referidos a derechos fundamentales e introduce en las respectivas leyes orgánicas algunas limitaciones en su ejercicio. Este es el caso, por ejemplo, del artículo 28.1, que proclama la libertad sindical, y de su correlativo desarrollo a través de la ley orgánica correspondiente. Tras formularse el derecho con la máxima amplitud (21), el citado precepto de la Carta Magna introduce un ofrecimiento al legislador para que, en relación a los miembros de las Fuerzas o Institutos armados o de Cuerpos sometidos a disciplina militar, exceptúe o limite el ejercicio de este derecho fun-

damental (22). En este contexto, la LOLS podría haber reconocido a guardias civiles y miembros de las Fuerzas Armadas un ejercicio limitado de esta libertad y podía, como es el caso, exceptuar complementariamente a dichos ciudadanos del ejercicio de este derecho fundamental (23). Bien es cierto que antes del desarrollo de esta reserva de ley, y desde un tiempo coetáneo a la Constitución (24), ya existía esa prohibición en los artículos 181 y 182 de las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, restricción que para los guardias civiles sería igualmente reiterada por la LOFCS en su artículo 15, y más recientemente por el artículo 11 de la propia LODDGC. Según LAHERA FORTEZA, ante las posibilidades que el constituyente presenta en el artículo 28.1 de la Constitución, el sentido de la decisión de la ley tiene su fundamento en que el legislador considera incompatibles la disciplina militar, a la que se sujetan los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil, y la libertad sindical, con la finalidad última de asegurar el orden público y la seguridad internacional (25). Para BARCELONA LLOP, en cambio, ante la prohibición que comparten Fuerzas Armadas y Guardia Civil, es la preservación del principio de neutralidad la que justifica que sus miembros deban abstenerse de participar en actividades políticas y sindicales (26).

De estos grupos de personas, que como los miembros de la Guardia Civil, presentan una composición homogénea y se caracterizan por compartir rasgos comunes de tal entidad que les hace “merecedores” de las referidas restricciones, se ha ocupado reiteradamente la jurisprudencia constitucional. En su STC 132/2001, de 8 de junio, constata que es posible reconocer situaciones y relaciones jurídico-administrativas donde la propia Constitución o las leyes imponen límites en el disfrute de los derechos constitucionales, situaciones que califica como “*relaciones de especial sujeción*”, “*de poder especial*”, “*de supremacía especial*” o simplemente “*especiales*” y que implican “*la descripción de ciertas situaciones y relaciones administrativas donde la Constitución, o la ley de acuerdo con la Constitución, han modulado los derechos constitucionales de los ciudadanos*”.

La disciplina militar como principio modulador de derechos.

“Disciplina militar” es algo más o algo diferente a “disciplina”. Así se desprende del hecho de que la disciplina militar, y no la disciplina, se muestra como un principio constitucionalmente previsto cuya incolumidad e indemnidad van a exigir para quienes están sujetos a ella unas mayores restricciones en el ejercicio de algunos derechos, limitaciones avaladas por una extensa jurisprudencia.

En este sentido, la disciplina militar no sólo es un principio constitucional limitador de la libertad sindical y del derecho de petición; la prevalencia de la disciplina y la salvaguarda de su menoscabo también justifican la modulación del ejercicio del derecho de reunión (27) o de la libertad de expresión (28) de los guardias civiles (29). Prueba de esa mayor contundencia es que los integrantes de instituciones como el Cuerpo Nacional de Policía (30), en las que rige el principio de disciplina “no militar”, pueden ejercer derechos fundamentales como la libre sindicación o el derecho de petición en su faceta colectiva, que se encuentran expresamente vedados en los ámbitos subjetivos sujetos a disciplina militar.

La evidencia de que la disciplina que rige en el seno de la Guardia Civil es, precisamente, “disciplina militar” se pone de manifiesto, por ejemplo, en el artículo 78 de la LORDGC, que prescribe que contra las resoluciones sancionadoras que ganen firmeza en vía administrativa, “*podrá interponerse recurso contencioso-disciplinario militar ordinario, en la forma y plazos previstos en la legislación procesal militar*”; o en su disposición adicional primera, que declara a la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar, como norma de aplicación supletoria al Régimen Disciplinario. A mayor abundamiento, este tipo de recurso citado, contemplado en el artículo 448 y siguientes de la Ley Procesal Militar, corresponde ser conocido en el ámbito de la Jurisdicción Militar, la cual articula su organización, funcionamiento y competencias en los Juzgados y Tribunales Militares que se determinan en la Ley Orgánica 4/1987, de 15 de julio, de la Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar.

Que la disciplina es un valor que, indudablemente, condiciona el ejercicio por los militares

de algunas libertades públicas, se constata en el propio texto constitucional cuando, siguiendo el Auto 376/1983, de 30 de julio del Tribunal Constitucional, *“la Constitución expresamente permite que se limite o excluya del ámbito del derecho de sindicación a los miembros de las Fuerzas Armadas en el artículo 28.1, (...) les vede el ejercicio colectivo del derecho de petición en el artículo 29.2”*, y les llegue a prohibir en amplio espectro (...) el ejercicio colectivo de determinados derechos de carácter político-social”.

En la misma línea de destacar la importancia de la disciplina militar, la Sala 5.^a del Tribunal Supremo, en su Sentencia de 14 de septiembre de 2009, en relación con la libertad de expresión, expone que sobre su ejercicio operan *“las limitaciones generales aplicables a todos los ciudadanos (...) más las específicas propias (...) en la medida en que resultan necesarias para preservar (...) la disciplina, la subordinación jerárquica, la unidad y la cohesión interna. Lo hemos declarado de modo invariable con objeto de mantener la disciplina esencial en las FAS y en los institutos Armados de naturaleza militar”*. Esta sentencia, además, pone de manifiesto algo que, aunque obvio, debe ser debidamente destacado, y es que la disciplina (militar) no es un principio más, sino que constituye un “principio esencial” sobre el que las organizaciones (militares) configuran las relaciones entre sus miembros y su funcionamiento interno.

El preámbulo de la LORDGC expone que la disciplina ha constituido una noción presente y constante en la evolución de la Guardia Civil y que tal principio ha de ser entendido *“sólo como el exigible rigor en el cumplimiento de las leyes y estatutos del Cuerpo, sino también como un concepto revelador de la vinculación y el compromiso personal del servidor público con los principios y valores de la Institución a la que pertenece.”*

Como señala el Tribunal Constitucional (31), corresponde exclusivamente a los órganos de la jurisdicción castrense y, en particular, a la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo, elaborar, previa interpretación de las distintas disposiciones legales, un concepto jurídico de disciplina propio de la institución militar. En esta tarea hermenéutica, según el Tribunal Supremo, *“el concepto de disciplina hace refe-*

rencia a la observancia del conjunto de reglas y preceptos a los que un militar debe acomodar su conducta” (32), lo mismo que al *“sometimiento, en sus palabras y en sus actos, que asegura la eficaz y completa ejecución de las funciones y competencias que legalmente vienen encomendadas al Cuerpo al que voluntariamente se integra”* (33); otras veces se ha referido a la disciplina como *“un principio esencial”* (34), como *“factor de cohesión”* (35) o como *“exigencia estructural”* (36), aseverando, asimismo, que *“el recto entendimiento de la disciplina militar postula una actividad de respeto mutuo entre los miembros de la estructura ligados por una relación de mando y subordinación”* (37). Una buena síntesis de esta doctrina sobre la disciplina militar, se encuentra en la STS de 29 de noviembre de 1995, según la cual *“el bien jurídico que se protege es, ciertamente, la disciplina militar, que se refiere a la cohesión y buen orden de los Ejércitos, y al mejor sistema de equilibrio entre los militares según su grado y jerarquía, lo que, desde luego, no es una exigencia arbitraria, sino absolutamente necesaria -y, por tanto, imprescindible- para dotar a las Fuerzas Armadas de la eficacia que precisan para el cumplimiento de los objetivos que tienen asignados constitucionalmente en nuestro Estado democrático de derecho”*.

También ha de traerse a colación la concepción de disciplina militar que se contempla en las Reales Ordenanzas, “código de conducta de los militares”, en cuyo artículo 8 es definida como factor de cohesión que obliga a mandar con responsabilidad y a obedecer lo mandado, debiendo ser practicada y exigida como norma de actuación. La disciplina también se menciona en el artículo 17 para ser considerada junto al valor, a la prontitud en la obediencia y a la exactitud en el servicio, como virtud fundamental que nunca han de faltar. Finalmente según el artículo 44 *“la disciplina, en cuanto conjunto de reglas para mantener el orden y la subordinación entre los miembros de las Fuerzas Armadas, es virtud fundamental del militar que obliga a todos por igual. La adhesión racional del militar a sus reglas garantiza la rectitud de conducta individual y colectiva y asegura el cumplimiento riguroso del deber. Es deber y responsabilidad del militar practicar, exigir y fortalecer la disciplina”*.

EL SINDICATO COMO ASOCIACIÓN

Como reza el preámbulo de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (LODA), el derecho de asociación, aun tratándose de un fenómeno sociológico y político y de una tendencia natural de las personas, no adquiere el status de derecho fundamental hasta la consolidación del estado social tras la Segunda Guerra Mundial. No es extraño, en consecuencia, que el derecho de asociación no fuera proclamado en ninguna de las declaraciones del primer liberalismo y que sólo bien entrado el siglo XIX comenzara a regularse, pero eso sí, sometiendo su ejercicio a severas cautelas y una estricta vigilancia gubernativa. Según PARADA VÁZQUEZ, el movimiento asociativo-sindical se presentaría en España con mayor retraso que en otros países; en el ámbito del sector público, de manera insólita, el movimiento sindical más importante tuvo lugar entre los oficiales del Ejército, quienes crearían Juntas Militares de Defensa irónicamente denominadas “Sindicato Único del Gremio de la Espada” y que, formadas por representantes democráticamente elegidos de las diversas Armas y Cuerpos, pretendían ser cauces de información y de resolución de cuestiones sociales que afectaban a los militares (38).

Por lo que respecta a la historia constitucional española, la Constitución de 1869 fue la primera que proclamó en su artículo 17 el derecho de los españoles a asociarse (39), si bien, el Gobierno provisional de 1968, anticipándose a la misma, adoptaría entre sus primeros acuerdos sendos decretos, de 1 y 20 de noviembre de 1968, por los que quedarían reconocidos el derecho de asociación y el de reunión (40). La Constitución de 1876 también reconoció el derecho sucintamente en su artículo 13 (41), dándole posteriormente un desarrollo normativo a través de la Ley de 12 de julio de 1887. Ya en el siglo XX, el artículo 39 de la Constitución de 1931 (42) vino a proclamar diferenciadamente los derechos de asociación con fines profesionales o de sindicación y el derecho de asociación con otros fines, utilizando una redacción ya alejada de los textos decimonónicos y más propia de la emergente corriente del constitucionalismo

social. Durante el régimen franquista, la regulación del derecho de asociación no respondería, claro está, al principio de pluralismo y, en consecuencia, el reconocimiento de la libertad de asociación de la mano del artículo 16 del Fuero de los Españoles (43) estaría fuertemente condicionado al ejercicio que del mismo se prevería en la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones, la cual estuvo vigente hasta la aprobación de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación (LODA). El Tribunal Constitucional aunque la consideró vigente en aquello en lo que no resultara inconstitucionalidad material sobrevenida, ya advirtió que no era un desarrollo cabal del artículo 22 de la Constitución, por cuanto respondía a principios opuestos al pluralismo del actual modelo constitucional (44).

El sindicato como asociación de relevancia constitucional.

La actual regulación del derecho de asociación aparece en el contexto jurídico-constitucional como un régimen asociativo general y subsidiario, aplicable cuando no existan un reconocimiento constitucional y una regulación legal específicos, privativos de una forma asociativa expresamente diferenciada. Así, el derecho de asociación reconocido en el artículo 22, aparece en relación de género y especie respecto a otras fórmulas de ejercicio de representación colectiva de derechos y/o intereses (45) y la LODA, como una norma de aplicación supletoria respecto de las normas reguladoras de tipos específicos de asociación como partidos políticos, sindicatos, asociaciones empresariales, confesiones religiosas, asociaciones deportivas o asociaciones profesionales de Jueces, Magistrados y Fiscales (46). En esta misma línea, y como disponen los artículos 9.2 y 9.3 de la LODDGC, la LODA será aplicable de manera supletoria a las asociaciones profesionales de guardias civiles e, igualmente, según determina el artículo 37.2 de la LODDFAS, a las asociaciones profesionales de miembros de las Fuerzas Armadas.

La “relación género a especie” que define la correspondencia entre asociación y sindicato, según el Tribunal Constitucional, permite considerar al sindicato como “una asociación de

relevancia constitucional que se debe distinguir de otras asociaciones" (47). El sindicato es una asociación "de interés público", en el sentido del artículo 35 del Código Civil, a la que se suma, como diferencia específica su finalidad laboral o profesional; el sindicato es, así, una asociación profesional (48).

Otro aspecto a tener en cuenta en dicha relación género a especie es que ambas figuras son resultado del ejercicio de dos derechos fundamentales separados, autónomos y diferenciados. En la historia del constitucionalismo español, el sindicato no aparece diferenciado hasta la Constitución de 1931, una diferenciación que sólo fue estrictamente nominal puesto que asociación y sindicato se encontraban regulados en un mismo precepto constitucional que los sujetaba a las mismas previsiones. Este aspecto cobra especial importancia, sobre todo, desde el punto de vista del derecho comparado, puesto que, dependiendo del tratamiento y el contenido que reciban ambas figuras en el sistema constitucional correspondiente, podrán saberse los términos exactos de comparación y la validez de dicha operación. La Constitución de 1978 ha diferenciado en dos artículos, el 22 y el 28, el derecho de asociación y la libertad sindical tomando partido por un modelo promocional en el que esta última se reconoce como un derecho "a ser", un derecho que, sin perjuicio de su adscripción a una común familia jurídica, no se funde ni se confunde con el derecho genérico de asociación, un modelo, el promocional por el que han optado, con el español, los sistemas constitucionales griego, belga, luxemburgués y, con matizaciones, el francés.

Otros sistemas constitucionales han optado por el modelo clásico, en el que los respectivos textos se limitan a reconocer una genérica libertad de asociación sin que la libertad sindical tenga un espacio normativo propio y diferenciado del común que le brinda la libertad de asociación ni que, lo que es más relevante, los trabajadores y sindicatos ejerzan los derechos organizativos de la libertad sindical en el ámbito de las relaciones con el empresario y sus asociaciones de representación con los remedios de protección que pueda ofrecer la Constitución. Expresándolo de otra forma, bajo estos modelos, las libertades sindicales y los medios de acción propios del sindicato tie-

nen un desarrollo circunscrito a la autonomía privada colectiva expresada a través de compromisos entre las partes, sindicatos y empresa. Optan por un modelo clásico en la consideración de estos derechos, los sistemas constitucionales italiano, holandés, danés y sueco (49).

Limitaciones generales al ejercicio de la libertad asociativa y sindical.

De acuerdo con el artículo 10.2 de la Constitución, los derechos fundamentales se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y los Tratados y Acuerdos Internacionales sobre la misma ratificados por España. La DUDH consagra en su artículo 20 la libertad de reunión y asociación pacíficas, así como el derecho a no ser obligado a pertenecer a una asociación, mientras que, en su artículo 23, reconoce el derecho de toda persona a fundar sindicatos y a sindicarse.

Otros importantes Tratados Internacionales a efectos del mandato del citado artículo 10.2 son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales (CEDH). Ambos, en una formulación casi idéntica (50), reconocen, por un lado, el derecho de las personas a asociarse libremente con otras, y por otro, el derecho de las personas a fundar sindicatos y afiliarse en defensa de sus intereses. Sin embargo, lo singular de estos dos preceptos incluidos en los referidos Tratados Internacionales es que, a diferencia de la formulación consagrada en la DUDH, el derecho de asociación y la libertad de sindicación, aunque diferenciados nominalmente, presentan a continuación una serie de prevenciones comunes a ambos. Tanto el artículo 22.2 del PIDCP como el 11.2 de la CEDH (51) se refieren a posibles restricciones o limitaciones que afectan por igual, a unos derechos, de asociación y de sindicación, que nuestra Constitución ha consagrado de forma diferenciada. Ello quiere decir, de acuerdo con el artículo 10.2 de la Constitución, que los límites o restricciones a que puedan estar sujetos el derecho de asociación y la libertad de sindicación también deberán interpretarse de conformidad, por

ejemplo, con el contenido de las restricciones y límites que los respectivos instrumentos internacionales determinan para esos mismos derechos.

Un análisis más exhaustivo de los respectivos preceptos del PIDCP y del CEDH ponen de manifiesto, en primer lugar, que ambos instrumentos exigen que las restricciones que se establezcan en el ejercicio de estos derechos estén recogidas en una ley, y por otro, que constituyan medidas necesarias en interés de la seguridad nacional, la seguridad o el orden público, la protección de la salud o la moral públicas o la protección de los derechos y libertades de los demás. Desde la perspectiva de estos textos internacionales, se advierte, por tanto, que el ejercicio de la libertad de sindicación y del derecho de asociación puede estar sujeto a limitaciones y restricciones que estén establecidas en la ley. Con dichas limitaciones se trataría de salvaguardar la seguridad y/o el orden público ante formas de ejercicio del derecho de asociación y/o sindicación que, por peligrosas o dañinas y con independencia de sus titulares, pudieran atentar contra tales bienes y derechos merecedores de protección. El establecimiento de restricciones evitaría que, mediante el ejercicio de estos derechos colectivos, pudieran aunarse voluntades destabilizadoras del orden y la paz social o que bajo su amparo se crearan organizaciones de base asociativa cuyas pretensiones o influencias quisieran atentar contra un estado de pacífica convivencia.

En segundo término, se debe constatar que ni en el PIDCP ni en el CEDH se prohíbe, más bien al contrario, el establecimiento de límites al ejercicio de ambos derechos por parte de miembros de las fuerzas armadas y de la policía. En este caso, estas posibles limitaciones parecen atender, exclusivamente, a la mera condición de sus titulares y a las especiales características que concurren en las instituciones de las que forman parte, sin llegar a exigirse, pero tampoco sin descartarse, las potenciales situaciones de peligro que se pretendían evitar con las restricciones anteriormente descritas. Esta segunda cautela se antoja justificada por la naturaleza y composición de las instituciones citadas. En ellas, la estructura jerarquizada, la vigencia de principios como la disciplina, la subordinación y la neutralidad, la

organización y el despliegue diseminado y, sobre todo, la circunstancia de tratarse de cuerpos organizados y armados que pueden ejercer un uso legítimo de la fuerza y de la coacción, son rasgos que pueden ser suficientes para que el ejercicio de los derechos de asociación y libre sindicación de sus miembros se regulen de acuerdo a las especificidades de dichas organizaciones.

En el derecho interno, y en congruencia con los Tratados Internacionales, el contenido esencial de esos derechos presenta condiciones y limitaciones de ejercicio establecidas por la ley que recaen sobre los miembros de la Guardia Civil, de las Fuerzas Armadas o del Cuerpo Nacional de Policía. En este caso, las leyes que trazan los límites al ejercicio de los respectivos derechos fundamentales son, por un lado la LOLS y la LODA, y por otro, y en función de las respectivas instituciones, la LODDGC en el caso de los componentes de la Guardia Civil, la LODDFAS para los miembros de las Fuerzas Armadas y la LOFCS en el caso de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía (52).

DERECHO FUNDAMENTAL DE LIBRE SINDICACIÓN

Es clásica la definición de sindicato ofrecida por los WEBB (53), finando ya el siglo XIX, como la de aquella *“asociación permanente de trabajadores por cuenta ajena con la finalidad de mantener o mejorar sus condiciones de trabajo”*. Avanzado el tiempo, el sindicato va adquiriendo la orientación que hoy conocemos y que, expresada por la Organización Internacional del Trabajo a través de su resolución de 26 de junio de 1952, entiende que la misión fundamental del sindicato es *“el progreso económico y social de los trabajadores”*, correspondiéndole con ello *“desempeñar un papel importante en los esfuerzos hechos en cada país para favorecer el desarrollo económico y social y el progreso del conjunto de la colectividad”*. El concepto de sindicato albergado por la Organización Internacional del Trabajo se traspone al que trasluce de los artículos 7 y 28 de la Constitución, preceptos que son demostrativos de que en la actualidad el sindicato ha adquirido, al menos conceptual-

mente, nuevos matices y, sobre todo, mayores capacidades de influencia que superan las del ámbito de las estrictas relaciones laborales.

En su origen el sindicato era una necesidad, un poder compensatorio frente a las tentaciones de desmesurada exigencia de los patronos. A partir de ese supuesto, la evolución del sindicato es la de las condiciones económicas, sociales, políticas y jurídicas en las que se desenvuelve su acción, de forma que *“el sindicato ya no puede reducirse a ser entendido como un mero regateo de salarios o de condiciones de trabajo; va más allá incluso de la ordenación económica, en su intervención en la racionalización, productividad, etc.; es un elemento básico de la ordenación social y una fuerza política de primer orden”* (54).

La libertad sindical en la Constitución y en la ley.

En la regulación del vigente texto constitucional español, partidos políticos y sindicatos aparecen ubicados de modo contiguo en su Título Preliminar, un título que está destinado a diseñar los grandes principios en los que se basa la Carta Magna y a enumerar las instituciones fundamentales de la nación española. De la ubicación de ambos se deduce la complementariedad de sus cometidos: los partidos expresan opciones políticas y los sindicatos atienden intereses económicos y sociales, distinción que no puede entenderse en sentido absoluto, pues tan inconcebible sería un partido desentendido de las cuestiones económicas y sociales como un sindicato indiferente a cuestiones políticas.

Aunque el derecho a sindicarse libremente se recoge en el artículo 28.1 de la Constitución, es el artículo 7 el que enuncia la misión y la razón de ser del sindicato. En tal precepto se atribuye indistintamente a los sindicatos de trabajadores y a las asociaciones de empresarios *“la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios”*, fórmula que se inspira en el artículo 5 de la Carta Social Europea y en el artículo 8.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La libre sindicación se considera, como ya se ha avanzado, una especificación de la libre asociación que no atiende a una facultad dis-

positiva del legislador, sino que ha sido una dicotomía establecida por la propia Constitución mediante la cual, *“siguiendo una tendencia del constitucionalismo posterior a la Segunda Guerra Mundial (...), dedica (otros) artículos a distintas normas particulares de asociación que adquieren así relevancia constitucional”* (55). Con ello se concluye que, más allá de la aparente identidad morfológica y orgánica de sindicatos y asociaciones, el constituyente quiso distinguir nítidamente ambas figuras.

Derechos de actividad.

Además de derechos de organización (56), que no serán objeto de desarrollo en este artículo (57), la libertad sindical implica el ejercicio de derechos de actividad, manifestaciones de formas de acción que permitirán diferenciarlos de las asociaciones reconocidas en el artículo 22 de la Constitución. De acuerdo con el artículo 2.2.d de la LOLS, la actividad sindical comprenderá, en todo caso, el ejercicio del derecho de huelga, el derecho a la negociación colectiva, el planteamiento de conflictos individuales y colectivos y la presentación de candidaturas a los órganos de representación en las empresas y en las Administraciones Públicas.

Por el empleo en la LOLS del inciso *“en todo caso”*, ha de entenderse, en primer término, y así lo señalará reiteradamente el Tribunal Constitucional (58), que aquí no se detallan todas las actividades sindicales, sino sólo las que mínimamente han de considerarse amparadas por el ejercicio de la actividad sindical. Ahora bien, estos derechos de actividad vinculados a la libre sindicación, aun constituyendo el contenido mínimo del derecho, no deben ser entendidos de manera absoluta, pues como se deduce del propio precepto citado, la LOLS contempla la posibilidad de atenuar y modular estas manifestaciones de la actividad sindical al inferir que se ejercerán *“en los términos previstos en las normas correspondientes”*. De esta forma cabe colegir que la verdadera esencia de la libertad sindical reside en los derechos de organización y no en las manifestaciones, potencialmente modelables por las normas correspondientes, de los correspondientes derechos de actividad integrados en la

libertad sindical. Esta atenuación de las formas de actividad sindical prevista en la LOLS se pone de manifiesto, sin ir más lejos, respecto al ejercicio del derecho de sindicación de los miembros del Cuerpo Nacional de Policía establecido en la LOFCS, cuando se proscribiera el derecho a la huelga o cuando se reconoce para éstos una limitadísima versión del derecho a la negociación colectiva (59).

Sin perjuicio de lo anterior, el derecho de los sindicatos a la actividad sindical es importante para establecer la diferencia entre sindicatos y asociaciones, pues de nada serviría ese reconocimiento constitucional diferenciado si no llevara aparejado unas prerrogativas de acción con las que presenta, al menos en principio, una vinculación esencial (60).

Representación colectiva e institucional.

Como ya ha sido expuesto, los sindicatos son considerados, junto a los partidos políticos, organismos básicos del sistema político, una cualidad que se proyecta sobre sus funciones constitucionales *“en la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios”* y que les cede una capacidad de representación que va a superar la de las asociaciones constituidas al amparo del artículo 22 de la Constitución. Así, en efecto, aunque el fenómeno representativo se entiende sobre la base genérica de la actuación de una persona en el lugar de otra producida en virtud de lo dispuesto por la voluntad del representado o por la ley, esta formulación no resulta totalmente satisfactoria cuando se trata de la representatividad sindical, siendo preciso introducir algunas matizaciones.

Según la doctrina constitucional, en el caso de los sindicatos, al lado de la representación que tiene su base en la voluntad individual y de aquella otra que deriva directamente de la ley, *“pueda situarse la representación institucional, que realiza lo que algunos autores han llamado acertadamente la persona jurídica representativa. Existe una representación institucional explícita, cuando la relación institucional se produce de modo voluntario, de manera que la adhesión a una institución comporta una aceptación de su sistema jurídico y, por tanto, de su sistema representativo y una representación implícita cuando el ordena-*

miento jurídico confiere a un ente la defensa y gestión de los derechos e intereses de categorías o grupos de personas” (61).

Consecuentemente con ello, el desarrollo de la actividad sindical pone de manifiesto la categorización del sindicato como algo más que el resultado final del ejercicio de un derecho individual de asociación laboral, siendo en el ejercicio de los derechos integrados en la actividad sindical donde se pone de manifiesto la potencialidad de los sindicatos para ejercer un papel de relevancia institucional. De este modo, el sindicato, en el ejercicio de sus derechos de actividad, persigue, por un lado, la defensa y promoción de los intereses económicos, profesionales y sociales de sus afiliados; por otro, y sólo cuando cumple los requisitos de audiencia definidos en los artículos 6 y 7 de la LOLS, el sindicato puede llegar a asumir un “plus de representatividad” que le va a permitir participar en la defensa y promoción de los intereses generales de todos los trabajadores, estén o no afiliados a dicho sindicato o incluso aun cuando no lo estén a ninguno.

A diferencia de las asociaciones, este carácter institucional del sindicato, dimanante del artículo 7 de la Constitución, se traduce en una genérica representación y defensa universal de los intereses de todos los trabajadores que no están basadas únicamente en el vínculo de la afiliación, sino además en la propia naturaleza sindical del grupo (62); de esta forma, sus funciones no se agotan con la mera representación de sus afiliados *“a través de los esquemas del apoderamiento y de la representación del Derecho Privado”*, sino que por dispensa del ordenamiento jurídico les va ser permitido asumir legítimamente la representación institucional y la representación colectiva para *“la defensa y gestión de los derechos e intereses de categorías o grupos de personas”* (63). Por pura convención de la norma, como expone el artículo 6.1 de la LOLS, la mayor representatividad sindical reconocida a determinados sindicatos va a conferir a unos entes nacidos de la autonomía privada de la voluntad, un protagonismo que trascenderá lo privado para colocarlos en la esfera pública. Con ello, los sindicatos se transforman en agentes fundamentales de la participación institucional dentro del sistema político-social y se les concede una privilegiada posición jurídica que les

permite, por un lado, ejercer colectivamente derechos de titularidad individual pertenecientes singularmente a cada trabajador, como el derecho de huelga; y, por otro, poder participar en la negociación colectiva o en la mediación en conflictos colectivos, en las que son sin duda las funciones más importantes que se les reconocen.

Las organizaciones de base asociativa nacidas de conformidad con lo previsto en el artículo 22 de la Constitución, dejan de ser, en principio y con matices, un terreno abonado para adquirir ese “plus de representación” que es inherente a las organizaciones sindicales constituidas al amparo de los artículos 7 y 28 de la Constitución.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional contempla que también desde el ejercicio del derecho de asociación puedan desempeñarse la capacidad para representar y defender los intereses comunes de sus asociados, unos intereses que, al igual que los intereses que promocionan los sindicatos respecto a sus afiliados, pueden tener un contenido profesional (64). No obstante, tras reconocer la virtualidad y utilidad de las asociaciones para preocuparse de la promoción y defensa de los intereses profesionales de sus asociados, compartiendo fines y cometidos con los sindicatos, el Alto Tribunal da cuenta de la limitada extensión de dicha capacidad representativa, que queda circunscrita a la de los propios asociados. Así, la misma sentencia viene a reconocer que los intereses profesionales individuales de los trabajadores asociados son también intereses propios de la asociación de trabajadores al asumir estatutariamente esos mismos intereses; es decir, que una organización profesional de base asociativa avoca para sí sólo los intereses profesionales de quienes, aceptando los estatutos, deciden integrarse en la misma.

Como caso especial de representación extendida, equivalente a la sindical, aunque con distinta proyección, se encuentra el de las asociaciones de consumidores y usuarios, cuyo régimen jurídico se contempla en el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes. Obviamente con justificación distinta a la sindi-

cal, es decir, sin posibilidades de representación en el ejercicio colectivo de derechos como la huelga, la negociación colectiva o la mediación en conflictos colectivos, este tipo de asociaciones, cuando cumplan determinados requisitos previstos en la ley, estarán legitimadas para actuar en nombre y representación de los intereses generales de los consumidores y usuarios; de no cumplirse tales requisitos sólo podrán representar los intereses de sus asociados o de la asociación, pero no los intereses generales, colectivos o difusos, de los consumidores (65).

Función de contrapoder.

A la capacidad para asumir la representación colectiva de los trabajadores y para permitir, por mandato de la ley y bajo determinadas circunstancias, que los sindicatos puedan asumir y arrogarse una representación que supera la del estricto ámbito subjetivo de sus socios o afiliados, la doctrina constitucional añade un rasgo fundamental para entender el desarrollo de los derechos de actividad reconocidos a los sindicatos (66).

De la doctrina constitucional (67) se infiere que de las actividades sindicales cabe desprenderse la voluntad de aparecer como un contrapoder frente al empleador, función que se pone de manifiesto mediante la adopción de posiciones dialécticas en el normal desarrollo de sus funciones en defensa de sus objetivos e intereses (68). Los intereses respectivos de sindicatos y empleadores, que, dicho sea de paso, ya se mencionan como bienes diferenciados en el artículo 7 de la Constitución, vienen a justificar la abierta separación y la ausencia de fórmulas de composición de intereses o de colaboración, lo cual en algunas circunstancias puede llevar, cuando se trata de sindicatos, a la adopción de comportamientos de confrontación, conflicto y, llegado el caso, de lucha, para autotutelar sus intereses. Tales situaciones de abierta crispación no son desconocidas para la jurisprudencia, que las viene a considerar, poco menos que un entorno frecuente que caracteriza al ejercicio de derechos como la huelga o la negociación colectiva. En un pronunciamiento reciente, el Alto Tribunal considera que, *“si bien es cierto que el derecho a la huelga no*

ampara actos violentos o asimilables, también es cierto que se trata de un derecho fundamental de conflicto”, de modo que la caracterización del mismo y de sus márgenes de ejercicio han de responder a “ese contexto de conflicto y a su finalidad de defensa de los intereses de los trabajadores en los escenarios de tensión y antagonismo en los que tiene lugar su desarrollo. Lo contrario desnaturalizaría su contenido esencial” (69).

SUPUESTOS DE LIMITACIÓN Y EXCLUSIÓN

La Constitución sólo prohíbe la sindicación a jueces, magistrados y fiscales mientras se encuentren en activo. Con la prohibición del ejercicio de este derecho, que aparece establecida en el artículo 127 de la Constitución, a éstos se les ofrece a continuación la posibilidad de formar y de pertenecer a asociaciones profesionales cuya modalidad se establecerá por ley (70).

En el caso de los fiscales, el exiguo régimen que regula este derecho está contemplado en el artículo 54 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. De acuerdo con este precepto, las asociaciones profesionales de fiscales tendrán como fines lícitos la defensa de los intereses profesionales de sus miembros en todos los aspectos y la realización de estudios y actividades encaminados al servicio de la justicia en general; quedarán válidamente constituidas desde que se inscriban en el registro habilitado al efecto en el Ministerio de Justicia y sólo podrán admitir como afiliados a quienes tengan la condición de fiscal en activo y voluntariamente deseen asociarse, no pudiendo afiliarse a más de una asociación profesional. Por lo que se refiere a jueces y magistrados, su régimen asociativo, muy similar al de los fiscales, se encuentra regulado por el artículo 401 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, si bien ha sido desarrollado por el Acuerdo de 28 de febrero de 2011, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se aprueba el Reglamento 1/2011 de asociaciones judiciales profesionales (71). Los jueces y magistrados pueden adherirse voluntaria-

mente a asociaciones profesionales integradas exclusivamente por quienes ostenten la condición de Jueces y Magistrados en servicio activo, no pudiendo estar afiliados a más de una asociación profesional. Estas asociaciones tendrán personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, entre los cuales podrán figurar la defensa de los intereses profesionales de sus miembros en todos los aspectos y la realización de actividades encaminadas al servicio de la justicia en general; deberán tener ámbito nacional y tendrán limitado el ejercicio de actividades políticas, no estando permitida su vinculación con partidos políticos o sindicatos.

La sindicación en otras relaciones de especial sujeción.

En sede constitucional, el ejercicio de la libertad sindical es más permisivo para las Fuerzas Armadas o para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que para jueces y fiscales, pues ni el artículo 104, ni el 8 de la Constitución hacen mención al ejercicio de este derecho. Además, en el propio artículo 28, donde se proclama este derecho fundamental, tampoco les prohíbe su ejercicio, sino que sólo se traslada al legislador la posibilidad de limitarlo o exceptuarlo.

La LOLS materializa esa libre disposición del legislador de regular el ejercicio de este derecho y, efectivamente, en su artículo 1.3 excluye del ejercicio del mismo a los miembros de las Fuerzas Armadas y de los Institutos Armados de carácter militar. Por lo que se refiere a los guardias civiles, su exclusión del ejercicio de la libertad sindical vuelve a estar expresamente recogida en el artículo 15.2 de la LOFCS y en el 11 de la LODDGC, además de que en la LORDGC se haya tipificado como falta muy grave la promoción o pertenencia a partidos políticos o a sindicatos, así como el desarrollo de actividades políticas o sindicales.

A efectos de poder analizar las posibles razones que han llevado al legislador a excluir a los miembros de la Guardia Civil del ejercicio de la libertad sindical, será necesario comparar los rasgos generales de otros colectivos profesionales que también soportan limitaciones en su ejercicio, una labor en la que se descartarán los titulares de este derecho que

están sujetos a una relación laboral y al Estatuto de los Trabajadores y, asimismo, por razones de su expresa exclusión constitucional, los jueces, magistrados y fiscales.

– *Funcionarios.*

Los funcionarios, para los que la Constitución prevé, hasta en dos ocasiones, que el ejercicio de la libertad de sindicación debe presentar ciertas peculiaridades (72), no las tuvieron claramente especificadas hasta la entrada en vigor de LOLS, cuyo ámbito de aplicación los acogió plenamente (73). Así, tras reconocerse en el artículo 1.1 de dicha ley el derecho de todos los trabajadores a sindicarse libremente, el artículo 1.2 extiende la consideración de trabajadores a quienes sean sujetos de *“una relación de carácter administrativo o estatutario al servicio de las administraciones públicas”*. Hasta entonces estuvo vigente la Ley 19/1977, de 1 de abril, sobre regulación del derecho de asociación sindical, cuya disposición adicional establecía que *“el ejercicio del derecho de asociación sindical por los funcionarios públicos y por el personal civil al servicio de la administración militar se regulará por disposiciones específicas”*, disposiciones que, a pesar de este mandato y de los de leyes posteriores (74), nunca llegarían a materializarse de forma concreta.

Con la inclusión expresa de los funcionarios en el ámbito de aplicación de la LOLS, las peculiaridades de ejercicio citadas por la Constitución se fueron materializando de manera sucesiva a través de varias normas. En primer lugar, mediante la Ley 9/1987, de 12 de mayo, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas; en segundo, con la Ley 7/1990, de 19 de julio, sobre negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos; y, finalmente, por medio de la Ley 21/2006, de 20 de junio, por la que se modifica la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de

representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Actualmente, el régimen de peculiaridades aplicable a los funcionarios está contenido en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (LEBEP), norma que ha derogado el contenido de las leyes antes reseñadas prácticamente en su totalidad.

Los funcionarios no tienen restringido el derecho a la huelga, pueden afiliarse al sindicato de su elección y pueden constituir secciones sindicales en sus centros de trabajo; también pueden participar en los órganos de representación de los funcionarios, denominados Delegados de Personal o Juntas de Personal (75), aunque no necesariamente a través de los sindicatos. Respecto a la negociación colectiva, y una vez derogada por la LEBEP, la mayoría del articulado de las leyes 9/1987 y 7/1990, el derecho es reconocido explícitamente (76), si bien presenta peculiaridades que la diferencian del que se sigue en el ámbito de las relaciones laborales. A diferencia de lo que sucede en este ámbito, el resultado de la negociación colectiva en el ámbito funcional no es un convenio colectivo, sino que, según el artículo 38 de la LEBEP y en función de la materia objeto de negociación (77), podrá alcanzar la forma de Pacto o Acuerdo. Si las dificultades de la negociación colectiva terminan en la declaración de conflicto colectivo, la LEBEP prevé en su artículo 45.2 que éste se resuelva acudiendo a soluciones extrajudiciales como la mediación o el arbitraje, ambas con el alcance que se contempla en el mismo precepto. Además, y como gran diferencia respecto a la negociación colectiva en el ámbito laboral, siendo además uno de los aspectos en los que más se pone de manifiesto la desigualdad de las partes negociadoras, en el artículo 38.7 de la LEBEP está previsto que *“en el supuesto de que no se produzca acuerdo en la negociación (...) y una vez agotados, en su caso, los procedimientos de solución extrajudicial de conflictos, corresponderá a los órganos de gobierno de las*

Administraciones Públicas establecer las condiciones de trabajo de los funcionarios”.

A propósito del derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos la doctrina ha venido defendiendo dos tesis contrapuestas (78). Por un lado, la de quienes sostienen que la Constitución ni les reconoce ni les impide el derecho a la negociación colectiva, sino que aquélla se remite a la ley prevista para la regulación de dicha materia (79); por otro, la de quienes piensan que la Constitución sí que reconoce este derecho. Postura ésta que, a su vez, se subdivide entre un sector doctrinal que postula que el derecho deviene directamente del artículo 37.1 de la Constitución (80) y otro que considera que el derecho a la negociación colectiva de los funcionarios se explica en cuanto que se deriva del ejercicio de la libertad sindical (81), desplazando su fundamento constitucional del artículo 37.1 al 28.1 (82).

– *Cuerpo Nacional de Policía.*

Desde un enfoque constitucional, los miembros del Cuerpo Nacional de Policía, desde que perdieran su carácter militar, y dado que no cabe entenderlos incluidos entre los potenciales sujetos (83) de “exclusión o limitación” del artículo 28 de la Constitución, han de recibir, en materia de ejercicio de este derecho, el mismo trato que el resto de los funcionarios. Por tal motivo, el primer precedente de ejercicio del derecho de sindicación por parte de los miembros del Cuerpo Nacional de Policía tuvo el mismo origen que el resto de los funcionarios, es decir, la mencionada Ley 19/1977, sobre regulación del derecho de asociación sindical. Posteriormente, con la entrada en vigor de la LOLS se produce una diferenciación con el resto de funcionarios, toda vez que en el artículo 1.5 de la citada Ley se establece que *“el ejercicio del derecho de sindicación de los miembros de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad que no tengan carácter militar, se regirá por su normativa específica, dado el carácter armado y la*

organización jerarquizada de estos Institutos”.

La normativa específica para los miembros del Cuerpo Nacional de Policía a efectos de ejercicio del derecho de libre sindicación será, en exclusiva (84), la LOFCS, y, concretamente, los artículos 18 a 24 dedicados a los derechos de representación colectiva. Según los preceptos señalados, los miembros del Cuerpo Nacional de Policía no pueden ejercer el derecho a la huelga y sólo pueden afiliarse a organizaciones sindicales exclusivamente formadas por miembros de este Cuerpo. La acción sindical que desarrollen ha de observar como límites el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos en la Constitución y, especialmente, el derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen, así como el crédito y prestigio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, la seguridad ciudadana y de los propios funcionarios y la garantía del secreto profesional. Asimismo, constituyen límites al ejercicio de la libertad sindical, en la medida que puedan ser vulnerados por el mismo, los principios básicos de actuación del artículo 5 de la LOFCS.

Respecto a la negociación colectiva, los miembros del Cuerpo Nacional de Policía sólo se rigen por los preceptos de la LOFCS. En tal sentido, puesto que no existe en la letra de la LOFCS un reconocimiento expreso del derecho a la negociación colectiva, ha de presumirse que, de expandirse tal derecho fuera de la LOFCS, éste debería desarrollarse en sintonía con el Estatuto Básico del Empleado Público (85). Sin perjuicio de lo anterior, en la LOFCS se reconoce a las organizaciones sindicales representativas el derecho a participar como interlocutores en la determinación de las condiciones de prestación del servicio, una participación que también se encuentra entre las funciones que se reconocen al Consejo de Policía, órgano que desempeña, asimismo, funciones en materia de mediación y de conciliación en el caso de conflictos colectivos.

– *Fuerzas Armadas.*

En relación con el ejercicio del derecho de sindicación, las Fuerzas Armadas y sus miembros han recibido por parte del legislador orgánico, y dentro del ámbito de disposición cedido por el constituyente, el mismo tratamiento que el que ha dispensado a la Guardia Civil, siendo estrictamente excluidos del ejercicio de este derecho fundamental.

Ya con anterioridad a dicha ley, los miembros de las Fuerzas Armadas y los de la Guardia Civil, habían quedado excluidos del ejercicio del derecho de sindicación por el artículo 181 de la Ley 85/1978, de 28 de diciembre, de Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, según el cual, *“los miembros de las Fuerzas Armadas, por cuyos intereses vela el Estado, no podrán participar en sindicatos y asociaciones con finalidad reivindicativa”*. Del mismo modo, y en su calidad de funcionarios, los miembros de las Fuerzas Armadas, junto a los de la Guardia Civil, fueron excluidos del ámbito de aplicación de la Ley 9/1987 de 12 de mayo, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Derogada la ley 85/1978, de 28 de diciembre, según el artículo 7.2 de la LODDFAS, los miembros de las Fuerzas Armadas no pueden ejercer el derecho de sindicación y, en consecuencia, tienen prohibido tanto fundar y afiliarse a sindicatos, como realizar actividades sindicales. Los miembros de las Fuerzas Armadas tampoco pueden recurrir a los medios propios de la acción sindical, entendida como negociación colectiva, adopción de medidas de conflicto colectivo y ejercicio del derecho de huelga. Finalmente, y al igual que los miembros de la Guardia Civil, el artículo 7.34 de la Ley Orgánica 8/1998, de 2 diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, califica como falta grave la afiliación a una organización sindical, la asistencia a una reunión o manifestación de carácter sindical haciendo uso de la

condición militar o el ejercicio de cargos sindicales.

CONCLUSIÓN. EXCLUSIÓN DE LOS GUARDIAS CIVILES

Siguiendo con las directrices marcadas por el Consejo de Europa en su “Declaración sobre la Policía” y por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en este caso, a través del “Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley”, los principios básicos de actuación, proclamados por el artículo 5 de la LOFCS se erigen como un auténtico “Código Deontológico” que vincula a los miembros de todas las instituciones policiales españolas.

De acuerdo con la LOFCS, estos principios, sin los cuales sería inabordable una labor común organizada como la seguridad pública, son los ejes fundamentales en torno a los que gira el desarrollo de las funciones policiales, las cuales derivan del mandato constitucional de proteger el libre ejercicio de derechos y libertades y de garantizar la seguridad ciudadana. La naturaleza de estos principios emana de otros más generales de inspiración constitucional como el de legalidad o el de adecuación al ordenamiento jurídico (86), o de características estructurales como la especial relevancia de los principios de jerarquía y subordinación (87), elementos que no sólo no eliminan, sino que potencian el respeto al principio de responsabilidad (88) por los actos que llevan a cabo y que facilitan la actuación del Cuerpo como un órgano compacto y armónico capaz de ajustar su actuación a los principios de cooperación y coordinación (89).

El desarrollo y el compromiso con la misión proclamada en el artículo 104 de la Constitución exigen un alto componente de objetividad o, si se prefiere, de neutralidad e imparcialidad, argumento que, aunque no sea el único, incide en el establecimiento de limitaciones al ejercicio de la libertad sindical a los miembros de la Guardia Civil. Sin embargo, el respeto y prevalencia de estos principios, mostrándose como una necesidad, no es un argumento suficiente por sí sólo, pues los miembros de otros cuerpos de seguridad, como los del Cuerpo Nacional de Policía o los de los

casi mil cuerpos de Policía Local existentes en España, estando sometidos a los mismos principios básicos de actuación, pueden ejercer, aunque con evidentes particularidades, el derecho de libre sindicación.

Como ya se ha avanzado, lo cierto es que los miembros del Cuerpo, junto a los de las Fuerzas Armadas, siempre han sido excluidos del ejercicio de este derecho. Este destino compartido por Guardia Civil y Fuerzas Armadas permite aventurar la existencia de un rasgo o aspecto esencial y común que hace decantarse al legislador por dispensar a los miembros de ambas instituciones militares un tratamiento idéntico en materia de ejercicio de este derecho fundamental, rasgo del que, por otro lado, deben carecer todos los funcionarios, incluidos los miembros del Cuerpo Nacional de Policía. Ha de ser, por otro lado, y siguiendo la doctrina constitucional (90), un bien o interés jurídicamente protegido, capaz de modular su ejercicio y cuya preservación justifique tal merma en el estatuto personal de sus titulares; además, las medidas de restricción establecidas sobre la libre sindicación para proteger el bien o interés de que se trate, han de ser susceptibles de conseguir el objetivo propuesto, ser necesarias, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia y, finalmente, derivarse de ellas más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto.

Este rasgo o principio esencial no debe ser el principio de jerarquía, puesto que a pesar de ser un rasgo presente en el estatuto personal de los miembros de la Guardia Civil y de las Fuerzas Armadas, también se reconoce como “fundamento de actuación” en el Estatuto Básico del Empleado Público (91) y como un “principio de organización” al que está sujeta la Administración General del Estado (92). Tampoco el principio de subordinación parece ser un valor absolutamente incompatible con la sindicación, pues junto con la aludida jerarquía, es un principio que también rige las relaciones entre los miembros del Cuerpo Nacional de Policía como uno de los principios básicos (93) a los que deben adecuar sus actuaciones y no por ello están excluidos del ejercicio de este derecho. Incluso la condición

de instituto u organización armada no es obstáculo insalvable para que sus integrantes puedan ejercer la libertad sindical, como una vez más se pone de manifiesto con los miembros del Cuerpo Nacional de Policía, cuerpo que es definido en el artículo 9 de la LOFCS como un “instituto armado de naturaleza civil, dependiente del Ministro del Interior”, una consideración que, asimismo, se hace extensible a los cuerpos de policía autonómica y local. Ni siquiera el principio de disciplina aparece como causa de exclusión del ejercicio del derecho, pues aun rigiendo la organización y las relaciones internas en las Fuerzas Armadas y en la Guardia Civil también está presente en el Cuerpo Nacional de Policía (94).

Tras este somero análisis, puede concluirse que el único rasgo o principio esencial que siendo propio de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil no es compartido ni por los funcionarios en general ni por miembros del Cuerpo Nacional de Policía puede encontrarse en el mismo artículo 28 de la Constitución. La disciplina militar que comparten (95) y a la que están sujetos los miembros de la Guardia Civil y los miembros de las Fuerzas Armadas se presenta para el legislador como un valor o principio incompatible con el ejercicio del derecho de sindicación, una valor que, como ya se ha puesto de manifiesto (96), resulta de necesaria protección para garantizar el eficaz funcionamiento de sus misiones constitucionales y que se vería inquietado por el ejercicio de este derecho y, sobre todo, como se verá, por lo que puede implicar la realización de actividades sindicales.

Maurice Hauriou (1856-1929), político y jurista francés, que contribuyó con su obra (97) al desarrollo del derecho administrativo en Francia, en relación a los sindicatos consideraba que *“las razones esenciales de la incompatibilidad entre la forma sindical y su inserción en la función pública es que la forma sindical es por sí misma una organización de lucha que implica una actitud de hostilidad hacia la jerarquía. He aquí, pues, la idea central: nada de lucha de clases en el interior de la jerarquía y, en consecuencia, nada de sindicatos de funcionarios, porque la forma sindical está unida a la lucha de clases”* (98).

En el ámbito de un instituto armado sujeto a

disciplina militar e imbuido igualmente de los principios de jerarquía y subordinación, basta pensar que la referida función de contrapoder pudiera ejercerse por los subordinados respecto a sus mandos, sean concretos o indeterminados, desarrollando conforme a ella algún tipo de comportamiento colectivo o de actuación organizada, para entender y concluir que tales conductas y actividades atentarían gravemente, tanto a los principios señalados, como al propio funcionamiento y organización de los servicios, y que, por tanto, por el mero riesgo a que se produzcan, habrían de ser excluidas del ámbito de actuación de las asociaciones profesionales.

A mayor abundamiento, el propio concepto jurídico de disciplina es lo suficientemente expresivo como para asegurar que el desarrollo de esa función de contrapoder puede menoscabarla gravemente. La disciplina, de esta forma, constituye y se consolida como un límite modulador que evitará que del ejercicio de derechos se desprenda cualquier rasgo de presión y contrapoder, con reconocida naturaleza sindical. En el ámbito de la Guardia Civil, sujetos sus miembros a disciplina militar, e igualmente, a los principios de jerarquía y unidad, cuando la LODDGC prohíbe la libre sindicación, cuando veda a las asociaciones profesionales y a los guardias civiles el derecho a la huelga, a la negociación colectiva y a la adopción de medidas de conflicto colectivo, cuando además proscribire la realización de actividades sindicales, y en cuanto que todas ellas resultan manifestaciones claramente expresivas de esa función de presión, antagonismo y contrapoder, habrá que entender que está estableciendo unas restricciones que, implícitamente, tienen su fundamento en la preservación de la disciplina militar, la cual, en consecuencia, actúa como uno de los límites en los que habrá de quedar enmarcado al ejercicio de derechos (99).

También el Tribunal Supremo, esta vez en sentencia de 29 de octubre de 2004, considera que las posiciones internas de contrapoder son incompatibles con el principio de unidad (100), de forma que según tal pronunciamiento “*el principio de unidad interna excluye manifestaciones de opinión que pudieran introducir formas indeseables de debate partidista (...) o discusiones y contiendas dentro de las FAS. (...) Han de considerarse constitucionalmente*

legítimas aquellas restricciones del derecho que sean proporcionadas y obedezcan a motivos necesarios de aseguramiento de la disciplina y de la unidad de acción, imprescindibles para el logro de los objetivos que constitucionalmente se le han encomendado”.

La importancia de preservar la disciplina militar en el ámbito de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil también estriba, como repetidamente aduce el Tribunal Supremo, en el interés de asegurar un valor que se considera indispensable para el funcionamiento y para el cumplimiento eficaz de los cometidos que se tienen asignados (101). De esta forma, aunque no figura entre los principios básicos de actuación contemplados en la LOFCS, la disciplina, por creación jurisprudencial, va a constituir para los guardias civiles una suerte de principio necesario en la prestación del servicio, por cuanto que su presencia garantiza el cumplimiento de las órdenes recibidas y la eficacia en el desarrollo de las funciones encomendadas.

BIBLIOGRAFÍA

- BARCELONA LLOP, J. (1997). *Policía y Constitución*. Madrid: Tecnos.
- BARCELONA LLOP, J. (1996). “Reflexiones constitucionales sobre el modelo policial español”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 48, pp. 81-118.
- BLASCO MAYOR, A. (1986). “La negociación colectiva de los funcionarios públicos” en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 52, pp. 509-550.
- DEL REY GUANTER, S. Estado, sindicatos y relaciones colectivas en la función pública, Madrid: INAP.
- DOMÍNGUEZ BERRUETA DE JUAN, M., SÁNCHEZ FERNÁNDEZ DE GATTA, D. y FERNÁNDEZ PABLO, M. (1990). “El modelo policial ante el Tribunal Constitucional”. *Revista de Administración Pública*, núm. 123, pp. 261-296.
- FRAGA IRIBARNE, M. (1961). “El sindicalismo como fuerza política”. *Revista de Estudios Políticos*, núm. 115, pp. 5-42.
- GARCÍA ABELLÁN, J. (1986). *Curso de derecho sindical* (2.ª Edición). Murcia: Universidad de Murcia.
- HERBÓN COSTAS, J. (2003). “El derecho de afiliación del militar”. *Revista Española de Derecho Militar*, núm. 80, pp. 233-262.
- HERBÓN COSTAS, J. (2010). *Los derechos de asociación política y sindicación en las Fuerzas Armadas y en los Cuerpos de Seguridad*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Cuadernos y Debates.
- LAHERA FORTEZA, J. (2000). *La titularidad de los derechos colectivos de los trabajadores y funcionarios*. Madrid: Consejo Económico y Social. Madrid (Ed.)
- LAHERA FORTEZA, J. (2006). “Libertad de asociación en España”; en VALDÉS DAL-RÉ, F. *Libertad de asociación de trabajadores y empresarios en los países de la Unión Europea*, pp. 279-306, Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones (Ed.)
- MARÍN LIZARRAGA, J. (2012). *Derecho de asociación con fines profesionales en la Guardia Civil*. Madrid: Editorial Reus.
- MARTÍNEZ ABASCAL, V. (1989). Alcance y efectos de la capacidad convencional colectiva en la función pública española. *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 39, pp. 435-484.

MONTOYA MELGAR, A. (1989). "Sindicatos y Constitución", *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 1, pp. 121-148.

MONTOYA MELGAR, A. (2008). *Derecho del Trabajo* (29 edición). Madrid: Editorial Tecnos.

ORTEGA ÁLVAREZ, L. (1992). "La negociación colectiva de los funcionarios públicos". *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 1, pp. 35-44.

ORTEGA ÁLVAREZ, L. (1993). *Los derechos sindicales de los funcionarios públicos*. Madrid: Tecnos.

PARADA VÁZQUEZ, R. (1963). *Sindicatos y asociaciones de funcionarios públicos*. Madrid: Editorial Marcial Pons.

PARADA VÁZQUEZ, R. (1992). *Derecho Administrativo. Organización y empleo público* (6.ª edición). Madrid: Editorial Marcial Pons.

RODRÍGUEZ-PIÑEIRO, M. (1978). "El sindicato, lo sindical y las nuevas estructuras sindicales"; en VV.AA. *Sindicatos y relaciones colectivas de trabajo*, pp. 55-60, Colegio de Abogados de Murcia, 1978.

RODRÍGUEZ-PIÑEIRO M. (1997). "Ley y negociación colectiva en la función pública". *Relaciones Laborales*, núm. 2, pp. 9-18.

ROQUETA BUI, R. (2007). *El derecho a la negociación colectiva en el Estatuto Básico del Empleado Público* (1.ª Edición). Madrid: Editorial La Ley.

VALDÉS DAL-RE, F (Dir.) y otros (2006). *Libertad de asociación de trabajadores y empresarios en los países de la Unión Europea*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones (Ed.)

VALDÉS DAL-RÉ, F. (1997). "Los derechos de negociación colectiva y de huelga de los funcionarios públicos en el ordenamiento jurídico español: una aproximación". *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 86, pp. 837-862.

VALDÉS DAL-RÉ, F. (1988). "Representación y representatividad sindicales en España". *Relaciones Laborales*, Tomo II, pp. 145-158.

NOTAS

(1) Autor de la Tesis Doctoral que lleva por título "*El derecho de asociación con fines profesionales de los guardias civiles en el marco de la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil*".

(2) La separación orgánica se inició con la Ley 55/1978, de 4 de diciembre, de la Policía, en la que la Guardia Civil era definida como un cuerpo de estructura y organización militar, no integrado en las Fuerzas Armadas y dependiente del Ministerio del Interior, y se continuará con la ya derogada Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar.

(3) Hasta la promulgación de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, de régimen disciplinario de la Guardia Civil, los guardias civiles se encontraban dentro del ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 12/1985, de 27 de noviembre, del Régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas.

(4) La más reciente referencia a la naturaleza militar de la Guardia Civil figura en la Ley Orgánica 11/2011, de 1 de agosto, para la aplicación a la Guardia Civil del artículo 13.1 de la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, pues su artículo 1 justifica la citada aplicación precisamente en "*su condición de instituto armado de naturaleza militar*".

(5) La Ley 55/1978, de 4 de diciembre, de la Policía, ya establecía antes de la Constitución que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado estaban constituidas por la Policía, integrada por el Cuerpo Superior de Policía y el Cuerpo de la Policía Nacional, y por la Guardia Civil, que era definida en su artículo 12.1 como un cuerpo de estructura y organización militar, no integrado en las Fuerzas Armadas y dependiente del Ministerio del Interior.

(6) HERBÓN COSTAS, J., 2010, p. 214.

(7) En realidad de acuerdo con la LODN, también contribuyen a la defensa nacional la Guardia Civil, el Centro Nacional de Inteligencia y el Cuerpo Nacional de Policía.

(8) STC 194/1989, de 16 de noviembre, FJ 3.º.

(9) STC 194/1989, de 16 de noviembre, FJ 3.º.

(10) Según este precepto "*una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad*".

(11) La desmilitarización del Cuerpo no presentaría tacha alguna, si bien, abriría el debate sobre la necesidad de contar con dos estructuras civiles diferenciadas para desarrollar las mismas misiones policiales. Ello

supondría, a la postre, como reclaman tanto los sindicatos de policía como alguna asociación profesional de guardias civiles, la desaparición efectiva de la Guardia Civil y su integración con el Cuerpo Nacional de Policía.

(12) DOMÍNGUEZ BERRUETA DE JUAN, M.; SÁNCHEZ FERNÁNDEZ DE GATTA, D. y FERNÁNDEZ PABLO, M., 1990, p. 280.

(13) BARCELONA LLOP, J., 1997, p. 65.

(14) La misma situación se contempla en el artículo 132 de la LCM en relación con los reservistas, quienes "*tendrán condición militar siempre que se les active para incorporarse a las Fuerzas Armadas, debiendo cumplir las reglas de comportamiento del militar y estando sujetos a las leyes penales y disciplinarias militares*".

(15) HERBÓN COSTAS, J., 2010, p. 220.

(16) HERBÓN COSTAS, J., 2010, p. 221.

(17) No es casualidad que el primero de los deberes que recoge la LODDGC en su Título III, "De los deberes de los miembros de la Guardia Civil", sea el de "*respetar la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, así como el de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana*"; artículo 15.

(18) El contenido del estatuto personal de los guardias civiles, diferenciado orgánicamente del de los miembros de las Fuerzas Armadas, pero compartiendo la misma condición militar de aquéllos, así como la determinante influencia de dicha condición en las limitaciones al ejercicio de derechos fundamentales será objeto de un estudio exhaustivo en el siguiente capítulo.

(19) Condicionan la titularidad, según el derecho del que se trate, aspectos como la nacionalidad, la ciudadanía, etc. Así, por ejemplo el artículo 19 empieza proclamando "*Los españoles...*" o el artículo 23 "*Los ciudadanos...*", y otros como el 24 "*Todas las personas...*".

(20) Prohibición que obra en el artículo 29.2 de la Constitución. Esta prohibición, en lo que se refiere a los miembros de la Guardia Civil se vuelve a recordar en el artículo 13 de la LODDGC, aunque ya figuraba en el artículo 15.2 de la LOFCS; en relación con los miembros de las Fuerzas Armadas, esta limitación se vuelve a materializar en el artículo 16 de la LODDFAS.

(21) Artículo 28.1 de la Constitución: "*Todos tienen derecho a sindicarse libremente (...)*".

(22) Según el artículo 28.1 de la Constitución "*Ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las Fuerzas o Institutos armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar y regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos (...)*".

La utilización del verbo en la forma "*podrá*" parecería sugerir que el constituyente también ofrece al legislador como tercera posibilidad la de ni exceptuar, ni limitar, es decir, la de permitir el ejercicio pleno de este derecho; sin embargo, una interpretación sistemática del precepto debe desterrar esta tercera vía, pues siendo imperativa la regulación de peculiaridades en el ejercicio de la libertad por parte de los funcionarios públicos, carecería de sentido que guardias civiles y miembros de las Fuerzas Armadas no sufrieran limitación o condicionamiento alguno.

(23) Según el artículo 1.3 de la LOLS "*quedan exceptuados del ejercicio de este derecho los miembros de las Fuerzas Armadas y de los Institutos Armados de carácter militar*".

(24) Las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas fueron aprobadas por Ley 85/1978 de 28 de diciembre de 1978.

(25) LAHERA FORTEZA, J. 2006, p. 284.

(26) BARCELONA LLOP, J. 1996, p. 95.

(27) Según el artículo 8 de la LODDGC, los guardias civiles tienen prohibido organizar o participar en manifestaciones o reuniones de carácter sindical o político; igualmente, vistiendo de uniforme o haciendo uso de su condición, tienen negada la posibilidad de organizar, participar o asistir a manifestaciones o reuniones de carácter político, sindical o reivindicativo. Detrás de todas estas limitaciones está la salvaguarda de la disciplina.

(28) Según el artículo 7 de la LODDGC, la libertad de expresión de los guardias civiles tiene, entre otros límites, la observancia de la disciplina; asimismo, es falta grave de acuerdo con la LORDGC, "*cualquier reclamación, petición o manifestación contraria a la disciplina debida en el servicio...*"

(29) Para un análisis más profundo del ejercicio de estos derechos por parte de guardias civiles y de sus asociaciones profesionales me remito a la obra "*Derecho de asociación con fines profesionales en la Guardia Civil*", Madrid (2012), Editorial Reus, del mismo autor.

(30) Según el artículo 27.4 de la LOFCS la disciplina y la jerarquía son dos principios propios de este Cuerpo.

(31) STC 115/2001, de 10 de mayo, FJ 7.º

(32) STS de 21 de noviembre de 1996.

(33) STS de 10 de septiembre de 2010.

(34) STS de 15 de enero de 1992.

(35) STS de 22 de junio de 1998.

(36) STS de 1 de octubre de 1990.

(37) STS de 10 de noviembre de 1992

(38) PARADA VÁZQUEZ, R., 1992, p. 479.

(39) Artículo 17: *“Tampoco podrá ser privado ningún español (...) del derecho de asociarse para todos los fines de la vida humana que no sean contrarios a la moral pública”*.

(40) GARCÍA ABELLÁN, J., 1986, p. 41.

(41) Artículo 13: *“Todo español tiene derecho (...) a asociarse para los fines de la vida humana”*.

(42) Artículo 39: *“Los españoles podrán asociarse o sindicarse libremente para los distintos fines de la vida humana, conforme a las leyes del Estado. Los Sindicatos y Asociaciones están obligados a inscribirse en el Registro público correspondiente, con arreglo a la ley”*.

(43) Artículo 16: *“Los españoles podrán reunirse y asociarse libremente para fines lícitos y de acuerdo con lo establecido por las leyes”*.

El Estado podrá crear y mantener las organizaciones que estime necesarias para el cumplimiento de sus fines. Las normas fundacionales, que revestirán forma de ley, coordinarán el ejercicio de este derecho con el reconocido en el párrafo anterior”

(44) SSTC 67/1985, de 27 de junio y 173/1998, de 23 de julio.

(45) En la STC 67/1985, de 25 de mayo, FJ 3.º, el Tribunal sostiene que *“el derecho de asociación que regula el art. 22 CE se refiere a un género -la asociación- dentro del cual caben modalidades específicas, entre ellas las de aquellas asociaciones con especial relevancia constitucional, como son los sindicatos, los partidos políticos y las asociaciones empresariales”*.

(46) La Carta Magna contiene normas específicas sobre estas asociaciones que la LODA califica en su preámbulo como asociaciones de relevancia constitucional, como son los partidos políticos (artículo 6), los sindicatos (artículos 7 y 28), las confesiones religiosas (artículo 16), los colegios profesionales (artículo 36), las asociaciones de consumidores y usuarios (artículo 51) y las organizaciones profesionales (artículo 52).

(47) STC 3/1981, de 2 de febrero, FJ 1.º.

(48) MONTOYA MELGAR, A., 2008, p. 124.

(49) VALDÉS DAL-RÉ, F., 2006, pp. 49 a 56.

(50) Artículo 22.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP): *“Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses”*.

Artículo 11.1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH): *“Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, incluido el derecho de fundar, con otras, sindicatos y de afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses”*.

(51) Artículo 22.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP): *“El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía”*.

Artículo 11.2 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH): *“El ejercicio de estos derechos no podrá ser objeto de otras restricciones que aquellas que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades ajenos. El presente artículo no prohíbe que se impongan restricciones legítimas al ejercicio de estos derechos por los miembros de las Fuerzas Armadas, de la Policía o de la Administración del Estado”*.

(52) En la sesión del Consejo de Ministros de 14 de enero de 2011, el Gobierno aprobó la remisión a las Cortes Generales del anteproyecto de ley orgánica de derechos y deberes de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía; el texto de este anteproyecto (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, número 107-1, 4 de febrero de 2011), no viene a introducir grandes diferencias en el ejercicio de derechos si se compara con la actual regulación contem-

plada en la LOFCS, salvo en lo que se refiere al reconocimiento expreso del derecho a la negociación colectiva, que se configura en los mismos términos en los que se regula tal derecho en el Estatuto Básico del Empleado Público.

(53) Sydney James WEBB y Beatrice WEBB, fundadores en 1884 de la Sociedad Fabiana, activos miembros del Partido Laborista británico y autores de obras de contenido económico, social y laboral como *“History of Trade Unionism”* (1894) o *“The Consumer’s Cooperative Movement”*.

(54) FRAGA IRIBARNE, M., 1961, p. 14.

(55) STC 3/1981, de 24 de febrero, FJ 1.º

(56) Como derechos de organización, y desde la vertiente individual, la libre sindicación implica el derecho de los trabajadores a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, como también el derecho a permanecer al margen y no afiliarse a organización sindical alguna; asimismo, se ha de añadir el derecho de los afiliados a elegir libremente a sus representantes dentro del sindicato. Desde el ámbito colectivo, se reconoce el derecho de los propios sindicatos a formar confederaciones y a fundar organizaciones sindicales internacionales, y con ello la posibilidad de afiliarse a las mismas o de retirarse de ellas; también desde esta vertiente colectiva, la sindicación consiste en el derecho a redactar estatutos y reglamentos, a organizar la administración interna y las distintas actividades y a formular programas de acción.

(57) Para una consulta más extensa de este aspecto me remito a la obra *“Derecho de asociación con fines profesionales en la Guardia Civil”*, Madrid (2012), Editorial Reus, del mismo autor.

(58) Por todas, STC 281/2005, de 7 de noviembre, FJ 3.º

(59) Un derecho que, sin embargo puede adquirir nuevas perspectivas en la futura ley orgánica de derechos y deberes de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, cuyo anteproyecto fue aprobado por el Gobierno en el Consejo de Ministros de 14 de enero de 2011. En dicho texto se regula, por vez primera, el derecho a la negociación colectiva de los miembros del Cuerpo Nacional de Policía, que se define en los mismos términos que en el Estatuto Básico del Empleado Público como la participación, a través de las organizaciones sindicales representativas, en la determinación de las condiciones de prestación del servicio.

(60) El Tribunal Constitucional, en relación con el sindicato, al referirse a los derechos a la huelga, a la negociación colectiva y a la adopción de medidas de conflicto colectivo, los califica como *“rasgos que lo caracterizan”* y hacia los que demuestra una *“esencial vinculación”* (STC 219/2001, de 31 de octubre, FJ 10).

(61) STC 70/1982, de 29 de noviembre, FJ 2.º

(62) STC 101/1996, de 11 de junio, FJ 2.º

(63) STC 70/1982, de 29 de noviembre, FJ 5.º

(64) STC 52/2007, de 12 de marzo, FJ 4.º. En esta sentencia se resolvió el amparo solicitado por la Asociación Gallega de Técnicos de Laboratorio por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva basada en la falta de legitimación activa de esa asociación para recurrir una resolución del Servicio Gallego de Salud en la que se proveían determinados destinos de ATS/DUE, ignorándose su legítimo interés profesional o económico.

(65) Artículos 22 a 32 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes.

(66) STC 219/2001, de 30 de noviembre, FJ 11.º: *“Ciertamente, no cabe duda de que la Hermandad, al igual que los sindicatos de trabajadores a que hace referencia el art. 7 CE, persigue la satisfacción de intereses económicos y sociales; pero esta afinidad no hace a la Hermandad un sindicato ni permite la confusión: de los fines estatutarios no se deduce que la Hermandad se constituya en contrapoder frente a la Administración militar, ni que la Hermandad pretenda -más allá del estricto ámbito subjetivo de sus socios- la defensa o promoción de los intereses propios de los militares”*.

(67) SSTC 134/1994, de 9 de mayo, FJ 4.º; 94/1995, de 19 de junio, FJ 5.º; 219/2001, de 30 de noviembre, FJ 11; 3/2006, de 16 de enero, FJ 6.º y 281/2005, de 7 de noviembre, FJ 7.º

(68) STC 134/1994, de 9 de mayo, FJ 4.º: *“... debe tenerse muy presente que la actividad sindical de representación y defensa de los intereses de los trabajadores es una actividad caracterizada por la autotutela de esos intereses; no puede olvidarse que los sindicatos se hallan objetivamente en una posición dialéctica de contrapoder respecto de los empleadores y que la defensa de sus objetivos no se basa en fórmulas de composición de intereses o de colaboración, sino de autodefensa en la que no cabe abogar por la existencia de un genérico deber de lealtad con un significado omnicompreensivo de sujeción del trabajador al interés empresa-*

rial, ni caben tampoco, en consecuencia, genéricas interferencias del empleador en el desarrollo de esas actividades sindicales”.

(69) STC 104/2011, de 20 de junio, FJ 6.º

70 Así se sostiene en la jurisprudencia constitucional, en sentencias como la STC 24/1987, de 25 de febrero, que, referida al ejercicio de derechos por parte de Fiscales, recuerda que “*esa autorización constitucional especial para constituir asociaciones es el único cauce que tiene la Carrera Fiscal para defender sus intereses profesionales*”.

(71) La norma conforma un marco reglamentario abordando aspectos como la personalidad, fines y ámbito de las Asociaciones Judiciales Profesionales (Capítulo II), el régimen de publicidad de las Asociaciones Judiciales (Capítulo III), las relaciones de las Asociaciones con el Consejo General del Poder Judicial (Capítulo IV), el régimen económico, financiación y percepción de subvenciones públicas o privadas (Capítulo V) y el régimen de licencias y permisos de los Representantes de las Asociaciones Profesionales de Jueces y Magistrados (Capítulo VI).

(72) El artículo 28.1, sobre la sindicación, establece que la ley “*regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos*”; el artículo 103.3, referido al estatuto de los funcionarios, determina que la ley regulará “*las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación*”.

(73) La especificación se determina más que por la efectiva aplicación de la LOLS a los funcionarios, por la falta de aplicación de las normas que regulan la negociación colectiva, que no se regula en esa ley orgánica sino en el Estatuto de los Trabajadores, el cual no es aplicable a los funcionarios. La no aplicación del Estatuto fue colmada con una serie de leyes que tendrán la virtualidad de determinar y concretar “*esas peculiaridades*” a las que se refiere la Constitución y que, precisamente, se centrarán en el ejercicio del derecho de negociación colectiva.

(74) Antes de la entrada en vigor de la LOLS la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública, incluyó en su artículo 3 una referencia al ejercicio de este derecho por funcionarios, al encomendar al Gobierno las facultades para “*determinar las instrucciones a que deberán atenerse los representantes de la Administración del Estado cuando proceda la negociación con la representación sindical de los funcionarios públicos de sus condiciones de empleo, así como dar validez y eficacia a los acuerdos alcanzados mediante su aprobación expresa y formal, estableciendo las condiciones de empleo para los casos en que no se produzca acuerdo en la negociación*”.

(75) Previstos en el artículo 37 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

(76) La Ley 9/1987, de 12 de junio, sobre órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas, que vino a desarrollar el mandato de la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica de libertad sindical, no utilizaba el concepto “*negociación colectiva*” sino el de “*determinación de las condiciones de trabajo*”. No sería hasta la entrada en vigor de la Ley 7/1990, que modifica la anterior, cuando se empieza a utilizar dicho concepto en relación con los funcionarios.

(77) Según el artículo 38 de la LEBEP, el resultado de la negociación colectiva sobre estos asuntos tendrá la forma de Pacto si las materias sobre las que versa se corresponden estrictamente con el ámbito competencial del órgano administrativo que finalmente lo suscriba. En el caso del Pacto, además, el contenido será de aplicación directa al personal incluido en el ámbito correspondiente.

Revestirá por el contrario la forma de Acuerdo cuando el texto consensuado verse sobre competencias de los órganos de gobierno de las respectivas Administraciones. En este caso, si el Acuerdo afecta a temas que pueden ser decididos de forma definitiva por estos órganos de gobierno, y siempre y cuando éstos hayan ratificado el contenido, su clausulado será de aplicación directa al personal incluido en su ámbito de aplicación. Si por el contrario el Acuerdo se refiere a una materia sometida a reserva de ley, su contenido no será de aplicación directa, dado que su definitivo alcance sólo podrá ser determinado por las Cortes Generales o por respectiva asamblea legislativa, estando el órgano de gobierno obligado en este caso a elaborar, aprobar y remitir un proyecto normativo que sea conforme al contenido del Acuerdo.

(78) Quizás, a consecuencia del pronunciamiento del Tribunal Constitucional contenido en su STC 57/1982, de 27 de julio, según el cual “*del derecho de sindicación de los funcionarios no deriva como consecuencia necesaria la negociación colectiva, y menos todavía con efectos vinculantes*”.

(79) BLASCO MAYOR, A., 1986, pp. 509 y ss. y DEL REY GUANTER, S., 1986, pp. 110 y ss.

(80) Cfr. MARTÍNEZ ABASCAL, V., 1989, pp. 445 y ss. y ORTEGA ÁVAREZ, L., 1993, pp. 324 y ss.

(81) Cfr. RODRÍGUEZ PIÑEIRO M., 1997, p. 9 y ss. y VALDÉS DAL-RÉ, F., 1997, p. 844 y ss.

(82) ROQUETA BUJ, R., 2007, pp. 23 y 24.

(83) Aunque el Cuerpo Nacional de Policía es, según el artículo 9 de la LOFCS, un instituto armado de naturaleza civil dependiente del Ministro del Interior, no parece que deba entenderse incluido en la expresión “*fuerzas o institutos armados y demás cuerpos sometidos a disciplina militar*”, sino que la misma sólo engloba a fuerzas, institutos y cuerpos sometidos todos ellos a disciplina militar, aspecto éste del que carece el Cuerpo Nacional de Policía.

(84) Es en exclusiva dado que en esta materia no resulta aplicable la LEBEP en virtud del artículo 4 de dicha Ley, según el cual al personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (entre otros) sólo se le aplicarán las disposiciones del Estatuto cuando así lo establezca su legislación específica.

(85) En el texto del anteproyecto de ley orgánica de derechos y deberes de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía aprobado por el Consejo de Ministros de 14 de enero de 2011, y cuyo texto está disponible en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, número 107-1, 4 de febrero de 2011, y según su artículo 3.3 b), los miembros del Cuerpo Nacional de Policía tienen derecho “*a la negociación colectiva, entendida, a los efectos de esta Ley, como la participación, a través de las organizaciones sindicales representativas, en la determinación de las condiciones de prestación del servicio*”.

(86) Artículo 5.1.a) de la LOFCS.

(87) Artículo 5.1.d) de la LOFCS.

(88) Artículo 5.6 de la LOFCS.

(89) Artículo 3 de la LOFCS.

(90) Por todas, STC 181/1990, de 15 de noviembre, FJ 3.º

(91) Según el artículo 1.3 f) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público se recoge como principio de actuación la “*jerarquía en la atribución, ordenación y desempeño de las funciones y tareas*”.

(92) Según el artículo 3 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, la jerarquía es uno de los principios de organización por los que se rige y actúa la Administración General del Estado.

(93) Según el artículo 5.1 de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, sus miembros deben sujetar su actuación profesional, a los principios de jerarquía y subordinación.

(94) Así se deduce del artículo 27 de la LOFCS, en el que como criterio para determinar la gravedad de las faltas se menciona “*el quebrantamiento que pueda suponer de los principios de disciplina y jerarquía propios de este Cuerpo*”.

(95) El hecho de que la disciplina militar es un valor compartido por Guardia Civil y Fuerzas Armadas se deduce de la propia redacción del artículo 28 cuando se refiere a las Fuerzas o Institutos Armados y demás Cuerpos sometidos a disciplina militar. También el artículo 29, en el que se regula el derecho de petición, contiene una redacción semejante.

(96) Así se ha expuesto al analizar la fortaleza de la disciplina militar como factor modulador de derechos.

(97) Entre sus obras destacan *Principios de derecho público* (1910) y *Manual de derecho administrativo* (1929).

(98) Citado en PARADA VÁZQUEZ, R., 1992, p. 476.

(99) Como se ha expuesto, los órganos de la jurisdicción castrense y, en particular, la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo, en su tarea de determinar el contenido y proyección del concepto jurídico de disciplina propio de la institución militar consideran a ésta, entre otras acepciones allí reproducidas, como “*conjunto de reglas y preceptos a los que un militar debe acomodar su conducta*”, como “*actividad de respeto mutuo entre los miembros de la estructura ligados por una relación de mando y subordinación*”, como “*un principio esencial*”, como “*factor de cohesión*” o como “*exigencia estructural*”.

(100) La disciplina está reiteradamente proclamada como principio en la LOFCS y en la LODDGC. No ocurre lo mismo con el principio de unidad que no aparece reconocido expresamente en ninguna de las dos leyes citadas y que sólo aparecía en los artículos 10 y 13 de la 85/1978, ya derogados, que definían a las Fuerzas Armadas como una institución disciplinada, jerarquizada y unida. No obstante, el principio de unidad “*reaparece*” en las nuevas Reales Ordenanzas, de cuyo artículo 7 se deduce que el guardia civil debe ajustar su comportamiento a las características de

disciplina, jerarquía y unidad, indispensables para conseguir la máxima eficacia en su acción; también del artículo 10 se desprende que los guardias civiles deben comportarse en todo momento con lealtad y compañerismo, como expresión de la voluntad de asumir solidariamente con los demás miembros de la institución el cumplimiento de sus misiones, contribuyendo de esta forma a la unidad de las mismas.

(101) El Tribunal Supremo, en sentencia de 29 noviembre de 1995 de su Sala Quinta, destaca esa importancia esencial de la disciplina para el

funcionamiento ordinario de las instituciones militares al comprender que *“el mantenimiento de la disciplina y, con ella, de los principios de jerarquía y unidad, no son una exigencia arbitraria sino una necesidad imprescindible para el cumplimiento eficaz de las funciones y misiones encomendadas, de ahí que hayan de considerarse legítimas las restricciones del derecho que sean proporcionadas y obedezcan a motivos necesarios de aseguramiento de la disciplina”*. En sentido semejante, SSTS de 5 de mayo de 2005, FJ 3.º y de 10 de septiembre de 2010, FJ 3.º

LA GUARDIA CIVIL ANTE LA VIOLENCIA DE GÉNERO. VALORACIÓN DEL RIESGO DE NUEVAS AGRESIONES

MARÍA JOSÉ GARRIDO ANTÓN

Capitán Escala Facultativa Superior
Doctora en Psicología

INTRODUCCIÓN

Actualmente la violencia de género (en adelante VDG) es uno de los problemas de salud pública más importantes por su creciente incidencia y mortalidad (Krug, Dahlberg, Mercy y Lozan, 2002). Otros autores la califican como la forma más seria de terrorismo hacia la mujer, debido a sus tasas de prevalencia, su naturaleza repetitiva y su alto riesgo de morbilidad y mortalidad (Kropp, Hart, Webster y Eaves, 1995).

Aproximadamente, un tercio de las mujeres de todo el mundo son víctimas y/o supervivientes de maltratos, violaciones y asesinatos (Pickup, Williams y Sweetman, 2001). En Estados Unidos se trata del motivo más importante de asesinatos de mujeres representando entre un 30% - 40% de los asesinatos anuales (Campbell, O'Sullivan, Roehl y Webster, 2005). Datos más recientes confirman que al menos una de cada tres mujeres en el mundo ha sido golpeada, forzada a mantener relaciones sexuales o ha sido víctima de otros abusos durante su vida, y, por lo general, quien la ha maltratado ha sido alguien conocido por ella (Naciones Unidas, 2010). En España también es un suceso muy frecuente y adquiere actualmente unas cifras muy elevadas. Así, por ejemplo, según el estudio realizado en 2006 por el Instituto de la Mujer con una muestra de más de 32 mil mujeres, hay al menos un 3,6% de mujeres mayores de 18 años que resultan maltratadas por su pareja (lo que implicaría una cifra de alrededor de 680 mil mujeres en la población general). Y también habría un 6% adicional (alrededor de un millón doscientas mil) que, aún no considerándose maltratadas, sufren unas conductas vejatorias impropias en una relación de pareja sana (Echeburúa, Fernández-Montalvo y Corral,

2008). Su prevalencia puede alcanzar el 10% (Zorrilla, Pires, Lasheras, Morant, Seoane, Sánchez y Durbán, 2010), aunque varía entre comunidades (Ruiz-Pérez, Plazaola-Castaño, Vives-Cases, Montero-Piñar, Escribà-Agúir y Jiménez-Gutiérrez 2010). Estas cifras son tan elevadas debido a que este tipo de violencia a menudo se extiende más allá de los límites de la familia y del matrimonio, ya que suele afectar también a las mujeres que conviven sin formalizar su relación, así como a las que no han comenzado aún la convivencia o ya se han separado (Alberdi, 2005).

Se hace necesario el desarrollo de nuevas estrategias que muestren su utilidad para reducir los casos de violencia de género. La valoración del riesgo como elemento de predicción de los comportamientos violentos y agresivos, es uno de los pasos previos que deben ser altamente considerados para tratar la violencia a nivel individual y evitar de este modo su posible continuidad o cronicidad (Andrés-Pueyo, 2007).

VALORACIÓN DE RIESGO DE VIOLENCIA

A finales del siglo XIX, la Criminología había propuesto la categoría legal de “peligrosidad” para referirse a la disposición estática y genérica del individuo a comportarse de manera violenta en el futuro (Arbach, 2007). Durante estos años a psiquiatras y psicólogos se les requería determinar el nivel de peligrosidad de las personas para decidir sobre la ejecución de los ingresos involuntarios u otras acciones en el ámbito forense. Las decisiones estaban basadas en juicios clínicos intuitivos. La peligrosidad, definida como la propensión de una persona a cometer actos violentos (Scott y Resnick, 2006), ha estado ligada a la enfermedad mental grave, a la historia criminal del sujeto y a su nivel de adaptación social (Andrés-Pueyo y Echeburúa, 2010). Sin embargo, a raíz de dos casos ocurridos a finales del siglo XIX en Estados Unidos (casos Tarasoff y Baxstrom) (1) el concepto de peligrosidad empezó a debilitarse principalmente por los falsos negativos (caso Tarasoff) y los falsos positivos (caso Baxstrom). En el primero de los casos, los sujetos eran valorados como no peligrosos y, sin embargo, cometían des-

pués una conducta violenta grave, con las correspondientes repercusiones para las víctimas. En el segundo caso, se identificaba al sujeto como peligroso, con las consecuencias negativas que tenía tal calificación (reclusión en régimen cerrado, ausencia de permisos penitenciarios, etc.) y, sin embargo, no llegaba a cometer conductas violentas en el futuro (Andrés-Pueyo y Echeburúa, 2010). A raíz del caso Baxstrom, Cocozza y Steadman (1976) publicaron un artículo con el título de “*El fallo de las predicciones psiquiátricas de la peligrosidad, evidencia clara y convincente*” que sirvió de línea de referencia para ir sustituyendo el concepto de peligrosidad por el de riesgo (Arbach, 2007).

Considerar sólo la peligrosidad como la causa de la conducta violenta implica una capacidad de predicción limitada (Andrés-Pueyo y Echeburúa, 2010), puesto que la predicción del riesgo está tanto en función de la peligrosidad del agresor, como de la vulnerabilidad de la víctima, ambas en el marco de un contexto situacional específico. Para valorar el riesgo de violencia es importante conocer los factores de riesgo asociados a ella, tanto de la víctima como del autor y de la situación contextual, y no tanto la averiguación de las causas de la violencia, que es lo que predominaba en las teorías de la peligrosidad. El paso siguiente es saber gestionar bien el riesgo, lo que se traduce en la adopción de medidas de seguridad y de protección a la víctima.

Son numerosos los estudios que señalan el papel fundamental de la valoración del riesgo de violencia en diferentes contextos, como puede ser el sanitario-asistencial, el jurídico y el forense (McMillan, Hastings y Coldwell, 2004). En el primero de ellos, permite estudiar entre otras, y sirviendo de ejemplo, la valoración de ingreso en hospital o el tipo de tratamiento necesario. En el ámbito jurídico, sirve también entre otros aspectos para estimar el riesgo criminal que posee un delincuente. En el ámbito penitenciario, facilita la toma de decisiones en cuanto a la urgencia y necesidad de un tratamiento, concesión de permisos penitenciarios, cambio de régimen o el ascenso a la libertad condicional (Andrés-Pueyo y Echeburúa, 2010). Finalmente, en el ámbito policial, sirve para prevenir la ocurrencia de nuevos episodios violentos, administrando

medidas policiales derivadas de la valoración policial de riesgo, con el objetivo de que éste disminuya.

Antes de hacer una exposición de las distintas y principales definiciones de valoración del riesgo que se han venido dando durante los últimos años, conviene recordar que, como se ha visto anteriormente, la preocupación sobre quién se comportará en el futuro de manera violenta y quién no, es una pregunta que nace de diferentes ámbitos. Prácticamente desde todos ellos, se parte de que el comportamiento violento de una persona en el futuro, puede estimarse a partir de unos determinados factores de riesgo (por ejemplo, desempleo, entorno social desestructurado, pautas de crianza inconsistentes, etc.). A lo largo del tiempo, se han ofrecido diferentes definiciones sobre la valoración de riesgo de violencia. A continuación, y con el objetivo de clarificar el uso del término, se van a ir presentando ordenadas cronológicamente aquellas consideradas más relevantes.

- Scott (1977), sugiere que, cualquier valoración del riesgo, debe especificar al menos los tres contenidos, a saber:
 - La conducta que se estima que ocurra.
 - El daño potencial que se estima como resultado de esa conducta.
 - La probabilidad de que la conducta ocurra y bajo qué circunstancias.
- En 1995 Kropp, y cols., definen la valoración del riesgo de violencia como “aquel proceso de reunión de información sobre personas, para poder tomar decisiones en materia de seguridad en función del riesgo de que se vuelva a producir violencia”.
- Kemshall (1996), entiende este término como “la probabilidad que una conducta negativa o dolorosa ocurra en un futuro, incluyendo en esa valoración la frecuencia, la probabilidad de impacto y a quién afectará”.
- En 1997, Reed destaca que el objetivo de la valoración del riesgo de violencia es “poder llegar a ser capaces de identificar, valorar y especialmente manejar el riesgo para reducir con todo ello la probabilidad

de sufrir nuevas agresiones que en muchos casos pueden llegar hasta el homicidio”.

- En este mismo año, Kraemer, Kazdin, Offord, Kessler, Jensen y Kupfer (1977) lo define como “el uso de factores de riesgo para poder estimar la probabilidad de que un resultado ocurra en una población determinada”.
- Para Monahan (1992), la valoración de riesgo, debe contemplar la *gestión* y la prevención de la conducta violenta.
- En 1998, Hart formuló una concepción general del término valoración del riesgo como “el proceso de evaluación de un individuo con el fin de caracterizar la probabilidad de que cometa actos de violencia en el futuro”, añadiendo a su definición la necesidad de desarrollar intervenciones para gestionar o reducir esa probabilidad (Hart, 2010).
- Martínez, Hilterman y Andrés-Pueyo (2005), definen la valoración del riesgo como “el proceso de identificación y estudio de los ‘peligros’ con el objetivo último de reducir la probabilidad de que vuelvan a ocurrir”.
- Por último, la valoración del riesgo para Loinaz, Iruleta y Doménech (2010), es “el proceso de especular, de forma informada, acerca de las conductas violentas que una persona puede cometer y su probabilidad de reincidencia”.

En definitiva, y tras la exposición de las diversas acepciones sobre el término de valoración del riesgo, quedan patentes los puntos de vista comunes al considerar que para la mayoría de los autores, la evaluación del riesgo es un proceso de estimación de la conducta futura, y que para algunos de ellos, como Kraemer y cols. (1977), debe de estar basada en factores de riesgo. Del mismo modo, como asevera Monahan (1992) es necesario que vaya más allá de la pura predicción.

Uno de los aspectos más controvertidos sobre las definiciones descritas anteriormente, es el concepto de estimación o de predicción del comportamiento futuro. El futuro es incierto y, por tanto, es complicado anticipar algo que se desconoce. Resulta difícil saber cuándo se

van a volver a producir hechos violentos. Sin embargo, la OMS (2002) afirmaba que la violencia se podía predecir y prevenir y es por ello que algunos autores han seguido esta línea de investigación. Ya en 1996, Monahan y Steadman, proponían la interesante analogía entre la predicción de la violencia y la predicción de la meteorología. Estos autores refirieron, que en ambos dominios, un profesional evalúa factores de riesgo, los procesa con la ayuda de modelos predictivos que pueden ser explícitos o implícitos y construye un pronóstico de ocurrencia del evento, para finalmente comunicar el riesgo a quienes deban tomar alguna decisión al respecto. Además de estimar la probabilidad de ocurrencia de un evento, la predicción debe incluir información sobre la severidad del fenómeno y una indicación de cómo actuar ante el peligro. Siguiendo estos parámetros, los autores resaltan que al igual que en el campo de la meteorología, la predicción de la violencia debe realizarse para un período de tiempo y un área específica, y debe expresar el grado de certeza sobre su ocurrencia en términos probabilísticos. Siguiendo a estos autores, la superioridad de los meteorólogos es más aparente que real, ya que en las predicciones a largo plazo se alcanza un nivel de precisión similar en ambos casos, aunque a corto plazo los meteorólogos predicen mejor (Monahan y Steadman, 1996).

Guiado por estas aportaciones teóricas, Kropp (2008), elaboró una teoría que abarcaba los conceptos que han de explorarse en los juicios sobre valoración del riesgo: quién, qué, dónde, y cómo. Esto resulta de suma importancia a la hora de establecer líneas de tratamiento futuras con respecto a la gestión del riesgo. Por ejemplo, en relación con el segundo parámetro, el “qué”, se puede considerar que un agresor presenta riesgo inminente para atacar físicamente a una víctima (lesiones), a la vez que este riesgo es relativamente menor si hablamos de otro tipo de conductas, como la violencia sexual o el acoso. Del mismo modo, atendiendo al factor “dónde”, el riesgo puede cambiar según el escenario en el que se desenvuelven víctima y autor. Y así sucesivamente con el resto de parámetros.

Adicionalmente, algunos autores señalan una serie de puntos básicos en el proceso de evaluación del riesgo de la violencia. Por una

parte, Monahan (1993) establece que el evaluador debe estar formado en evaluación clínica y gestión del riesgo. Por otra parte, Arbach (2007), apunta que se debe recoger la información sobre los factores de riesgo recurriendo a diversas fuentes de datos, como la historia clínica, entrevistas con el paciente y con informantes colaterales, expedientes forenses o registros de archivo. Finalmente la información significativa relativa al riesgo debe ser explícita, y por escrito, comunicada a quién tome las decisiones para implementar un curso de acción o unas medidas dirigidas a minimizar los riesgos y proteger a posibles víctimas (Monahan, 1993).

La valoración del riesgo de violencia, tiene en cuenta los conocimientos actuales sobre la Psicología de la violencia y el papel que tienen los profesionales en la toma de decisiones acerca del comportamiento futuro de, por ejemplo, agresores sexuales o maltratadores de pareja. Por ello, las técnicas de valoración de riesgo de violencia entienden que no se puede predecir, en general, el riesgo de “cualquier” tipo de violencia a partir de los mismos predictores, sino que, cada uno tiene sus factores de riesgo y de protección particulares, y, por tanto, debemos adecuar los procedimientos genéricos de predicción de riesgo de violencia al tipo concreto que se pretenda predecir (Andrés-Pueyo y Redondo, 2007).

Existe un elevado consenso dentro de la comunidad científica que afirma que el primer objetivo de los instrumentos de valoración del riesgo deben ser prevenir la violencia (Douglas y Kropp, 2002). Para ello, es fundamental identificar factores de riesgo (estáticos y dinámicos), manejar las estrategias de gestión del riesgo y volver a reevaluar el riesgo con cierta periodicidad.

Desde la visión actual del fenómeno de la valoración del riesgo de VDG, la estimación de este concepto trataría de responder a preguntas del siguiente tipo: ¿qué agresores tienen más probabilidad de reincidir violentamente?, ¿quiénes pueden continuar con una vida normal sin necesidad de control judicial o policial?, ¿quiénes de estos son más apropiados para un determinado programa de tratamiento? Con respecto a las víctimas, trataría de responder a algunas preguntas como las que siguen: ¿quiénes deberían tomar medidas

de protección?, dentro de éstas, ¿quiénes necesitan medidas de seguridad extremas como tele-asistencia, medios telemáticos, GPS, o incluso un cambio de residencia?, ¿qué estrategias son más adecuadas para reducir la probabilidad de reincidencia? Éstas y otras preguntas son las que se tratarán de contestar en adelante.

VALORACIÓN POLICIAL DE RIESGO

Desde el punto de vista policial, la valoración del riesgo de que un autor vuelva a ejercer violencia (reincida) a corto o medio plazo se ha convertido en un procedimiento imprescindible no sólo en la prevención de la VDG sino también en la protección y gestión del futuro de la víctima que denuncia hechos de este tipo. En los casos de VDG, con esta valoración se trata de estimar el riesgo de que una persona pueda agredir a su pareja o expareja y en función de esa valoración se definen, las medidas policiales de protección a aplicar con la víctima y con el agresor, para prevenir, la reiteración de los comportamientos violentos. En la mayoría de los casos, son los agentes policiales los primeros en atender estos incidentes. Y es aquí, donde el rol del policía es esencial tanto para ayudar a la víctima a tomar decisiones con respecto a su futuro próximo e inmediato, como en relación con el agresor para advertir, asesorar y en muchas ocasiones, minimizar su conducta agresiva. En el primero de los casos, Barnett (2000) acentuaba la importancia del agente policial a la hora de interrumpir el ciclo de la violencia que con relativa frecuencia aparece. En este sentido, cada vez hay más investigación y publicaciones referentes a las actitudes y perfiles que deben reunir los funcionarios policiales destinados en las unidades que intervienen en VDG (Albacete, 2010). La mayoría de los estudios en esta línea han concluido que factores como la actitud hacia el rol de la mujer, la relación entre la víctima y el agresor, los rasgos o comportamientos de la víctima y del agresor, y el uso de drogas, afectan a la decisión del policía tanto para asesorar a la víctima de manera adecuada como para llevar a cabo el arresto del agresor (Buzawa, Austin y Buzawa, 1995; Finn y Stalans, 1997).

Gran parte de la investigación llevada a cabo en materia de valoración policial de riesgo de violencia de género, se ha dirigido al estudio y desarrollo de los instrumentos o protocolos de valoración del riesgo, que han ido desarrollándose e implementándose dentro de las policías de algunos países como, por ejemplo, en la *Metropolitan Police Service* del Reino Unido, la *Victoria Police* en Australia, la *Guarda Nacional Republicana* en Portugal (CEPOL, 2011), la *Rikspolisstyrelsen* en Suecia y la *Canadian Police*, entre otras (Pérez y Ross, 2008). Esta tendencia parece que continúa incrementándose paulatinamente. Sin embargo, todavía existen policías europeas que adolecen de la falta de un sistema de valoración del riesgo de este tipo. Así en cuerpos policiales vecinos, como la *Gendarmerie* en Francia o los *Carabinieri* en Italia, no se emplea ningún tipo de sistema de valoración del riesgo de VDG (CEPOL, 2011).

En general, se pone de manifiesto que los protocolos de valoración policial de riesgo actualmente en uso incluyen la medida tanto de factores de riesgo dinámicos como estáticos que han sido encontrados como predictores de futura VDG. Entre estos factores predictivos se encuentran, por ejemplo, la violencia física, la conducta antisocial, la historia criminal del agresor y el abuso de sustancias (Kropp y Hart, 2004). En este sentido, en un estudio llevado a cabo por la policía de Victoria (Australia) se demostró, con una muestra de 540 protocolos completados por agentes policiales en casos de VDG, que los predictores más importantes para el juicio policial y la toma de decisiones eran la escalada de los incidentes de menos a más y el nivel de miedo expresado por la víctima, seguidos de la ocurrencia de antecedentes previos entre las partes y la presencia de alcohol o drogas (Pérez y Ross, 2008).

Desde el punto de vista policial, hacer una buena o mala predicción tiene muchas repercusiones, siendo la más importante y el objetivo principal de la evaluación la propia seguridad de la víctima. Una mala gestión del nivel de riesgo puede conducir, en primer lugar, a la muerte de la víctima por falta de previsión. En segundo lugar, se puede hablar de rentabilidad institucional: la aplicación de las medidas policiales una vez hecha la valoración, supone

una movilización inmediata de recursos humanos (fuerzas policiales) y de recursos materiales; una inadecuada valoración del riesgo en sentido negativo (falso positivo) implicaría un mal uso de los recursos y alterar así la disponibilidad para aquellos casos donde la protección fuera más necesaria.

En definitiva, se pretende que la valoración policial trate de cuantificar el nivel de riesgo de volver a ser agredida una víctima de VDG que acude a dependencias policiales a interponer una denuncia, de modo que durante la elaboración del atestado con las diligencias necesarias, se completen los correspondientes protocolos de valoración de riesgo, que están basados en indicadores o factores de riesgo que informan sobre la posibilidad de que se produzcan nuevos incidentes y su gravedad. *El objetivo último es ayudar a la toma de decisiones del funcionario policial y que a través de la información obtenida de la valoración se gestionen medios humanos y materiales y poder ofrecer así una respuesta de protección, seguridad y bienestar, no sólo de la víctima sino también de los descendientes de ésta y demás allegados.*

En el año 2005, la Asociación de Jefes de Policía de Inglaterra, Gales y el norte de Irlanda (ACPO) (2) dictaminó en el Reino Unido una serie de principios a la hora de valorar riesgo que sirvieron de guía para el diseño y la elaboración de los instrumentos de valoración del riesgo de VCP en nuestro país.

- *Relación probabilística entre factores de riesgo y conducta.* Los factores de riesgo incrementan las probabilidades de futuras agresiones, incluyendo dentro de éstas el homicidio. Pero se trata de una estimación probabilística basada en estos indicadores y nunca una relación causa-efecto.
- *Manejo de las situaciones.* La valoración policial de riesgo guía a la hora de tomar decisiones no sólo con la víctima y sus allegados sino también con el agresor. En función de los niveles resultantes, existen determinadas medidas policiales de protección a adoptar. Por tanto la valoración policial de riesgo no sólo es saber qué nivel de riesgo amenaza a una víctima, sino que también implica la gestión de la situación una vez hecha la valoración.
- *Dinamismo.* En situaciones de VDG, las circunstancias pueden cambiar muy rápidamente, por lo que la valoración debe ser algo dinámica. También, resulta necesario valorar la evolución del nivel de riesgo en función de cualquier cambio o evento que se pueda producir con el paso del tiempo.
- *Complejidad.* Se requiere una comprensión exhaustiva de los factores a evaluar, no una lectura simple de los indicadores contemplados en los protocolos.
- Los instrumentos de valoración policial de riesgo han sido creados y desarrollados en función de las *revisiones científicas nacionales e internacionales* existentes, junto a la experiencia aportada por las propias fuerzas policiales, incluyendo la contribución de las propias víctimas en momentos determinados.
- Una buena valoración no debe centrarse sólo en la *información* aportada por la víctima, o por el agresor, sino que debe también incluir información procedente de los testigos, así como de los informes técnicos que se precisen.
- La *rapidez* en la intervención debe ser un elemento fundamental en la respuesta policial, no debiendo terminar ahí, sino que los objetivos de seguridad y protección deben estar programados a corto, medio y a largo plazo.
- Con el objetivo de evitar la victimización secundaria (3) por parte de la víctima, ésta debe ser atendida guardando en todo momento la *confidencialidad y privacidad*.
- Todo el personal policial que tenga contacto con la víctima así como con los agresores, incluyendo el personal que en primera instancia reciba la denuncia, debe tener la *formación adecuada* así como determinadas *habilidades sociales* e interpersonales para asegurarse de la comprensión no sólo de los factores de riesgo sino de la propia situación emocional de la víctima y lograr así una intervención adecuada.
- Finalmente, el proceso de valoración policial de riesgo debería alcanzar los siguientes objetivos:
 - *Cuantificar el nivel de riesgo* que presenta la víctima en un momento dado.

- Servir de *guía para la toma de decisiones* y acciones a seguir por la policía en el contexto de la VDG.
- Contribuir al incremento de la *satisfacción de la víctima*.
- *Evitar o reducir* la probabilidad de nuevas agresiones.
- *Evitar la victimización secundaria* de la víctima.
- *Control policial del potencial agresor*.

Instrumentos de Valoración Policial de Riesgo.

Llegados a este punto conviene destacar que dentro de la valoración policial de riesgo, existen protocolos específicamente creados para fuerzas policiales. Entre ellos destacan los siguientes:

a) Escala de Predicción del Riesgo de Violencia Grave Contra la Pareja (EPV).

Esta escala fue concebida y desarrollada por Enrique Echeburúa y cols. (2005), para predecir el riesgo de homicidio en las víctimas de VCP. Fue creada y conceptualizada para su uso por la Policía Autónoma Vasca, la *Ertzaintza*. Este instrumento fue elaborado en dos fases. En la primera de ellas, se consideraron aquellos componentes que estaban más relacionados con la violencia severa hacia la pareja, determinando estos criterios, la experiencia clínica de los autores así como la revisión de estudios y la literatura al respecto. En la segunda fase, se desarrolló y enriqueció por el propio conocimiento y la experiencia profesional de la *Ertzaintza* (Echeburúa y cols., 2008).

Inicialmente la escala estaba compuesta por 58 ítems, posteriormente fue refinada y simplificada para ser utilizada fácil y brevemente, con el propósito de ser un instrumento práctico y de fácil uso para la toma de decisiones no sólo de la policía, sino también de trabajadores sociales, psicólogos forenses y jueces. La escala final reducida consta de 20 ítems que fueron seleccionados por su alta capacidad a la hora de predecir violencia. Los ítems fueron agrupados en cinco secciones:

1. Datos personales.
2. Tipo de relación.
3. Tipo de violencia.

4. Perfil del agresor.
5. Vulnerabilidad de la víctima.

El tipo de violencia y el perfil del agresor agrupan la mayoría de los ítems por su alta capacidad predictiva (Echeburúa, y cols., 2010).

La EPV es una escala heteroaplicada que consta de 20 ítems. Tiene por objetivo facilitar a profesionales no clínicos (psicólogos forenses, jueces, policías, trabajadores sociales, etcétera) una predicción que permita la adopción de medidas de protección adecuadas a las necesidades específicas de las víctimas cuando se produce la primera denuncia. La puntuación total de la escala, con un rango de 0 a 20 puntos, permite estimar el riesgo de violencia como bajo (0-5), moderado (5-9) o alto (10-20) (Echeburúa y cols., 2010).

En el año 2010, los creadores de la escala desarrollaron la versión revisada (EPV-R) con el objetivo de ponderar adecuadamente los ítems en función de su capacidad discriminativa y establecer así nuevos puntos de corte. Al llevar en funcionamiento desde el año 2007, se había observado que no todos los ítems tenían la misma capacidad discriminativa y que no era fácil interpretar la puntuación total cuando había escalas incompletas (Echeburúa, Amor, Loínaz y Corral, 2010), por lo que desarrollaron la segunda versión (EPV-R).

La versión EPV-R muestra buenas propiedades psicométricas: una consistencia interna aceptable (alfa de Cronbach= ,7), validez discriminante para diferenciar adecuadamente entre agresores graves y menos graves ($t = 12,4$; $p < 0,01$) y una eficacia diagnóstica del 73,1% cuando se establece un punto de corte de 10 (rango: 0-20), con una sensibilidad de 47,96% y una especificidad del 81,4%. La curva ROC ha mostrado una capacidad discriminativa aceptable, con un valor del área bajo la curva (AUC) de ,69 (Echeburúa y cols., 2010).

Finalmente, es conveniente saber que esta escala es conocida en el extranjero como el SIVIPAS de acuerdo a sus siglas traducidas al inglés (*Severe Intimate Violence Partner Risk Prediction Scale*).

b) Ontario Domestic Assault Risk Assessment (ODARA).

El ODARA es un instrumento de examen de la violencia en general centrado en la reinci-

dencia. Fue creado y desarrollado por Hilton, Harris, Rice, Lang, Cormier y Lines, en 2004 para la policía de Ontario (Australia). El formulario contiene 13 preguntas que de constatare positivamente reciben un punto. Si una persona obtiene entre 7 a 13 puntos, se sugiere que hay un 70% de riesgo de que pueda cometer otra agresión. Este instrumento puede resultar de gran utilidad como medio de escrutinio de la violencia para alertar sobre la posibilidad de que una víctima corra el riesgo de violencia en el futuro. Este instrumento fue desarrollado utilizando datos de 600 casos y su precisión fue verificada en cientos de sucesos posteriores.

En cuanto al estudio de sus propiedades psicométricas, este instrumento correlacionaba bien con otros instrumentos de valoración del riesgo como el DA (4) y/o el SARA (5). El ODARA también mostró buenos índices de discriminación ($AUC = ,77$) entre reincidentes y no reincidentes (Kropp, 2008).

c) Domestic violence Screening Instrument (DVSI).

El DVSI, fue creado en el año 2004 por William y Houston con la finalidad de valorar el riesgo de reincidencia de la VDG entre hombres maltratadores, y así poder estimar el riesgo de situaciones futuras de violencia. Está específicamente diseñado para ser aplicado por policías, fiscales y jueces justo después del arresto de los maltratadores. Está compuesto por 12 ítems con tres categorías de respuesta (0 a 2 ó de 0 a 3). Las puntuaciones finales derivadas de la suma de ítems oscilan de 0 a 30, indicando la severidad de la violencia doméstica y el riesgo futuro de maltrato. Está validado por los autores con una muestra de 1.465 hombres maltratadores para medir sus propiedades psicométricas. La correlación entre DVSI y SARA fue de ,539. En cuanto a la validez predictiva, comparando ambos instrumentos, el SARA ofrecía un valor por debajo de la curva de ,65 siendo de ,60 el obtenido por el DVSI.

Una vez descritas las definiciones de valoración de riesgo de violencia contra la pareja a nivel internacional y visto los factores de riesgo que aumentan la probabilidad de que se cometa un episodio violento en un momento

dado, así como algunos de los diversos instrumentos que a nivel mundial existen para valorar este riesgo, en el siguiente apartado se abordará con precisión el sistema de seguimiento integral de los casos de VDG, así como el nacimiento y la creación de los protocolos de valoración del riesgo de VDG.

LA PLATAFORMA VIOGEN

En los últimos años y especialmente a raíz de la promulgación de la Ley Orgánica 1/2004, los esfuerzos realizados por el Gobierno de España han mostrado un compromiso indiscutible con la necesidad de hacer frente al problema de la VDG. Dentro del Gobierno, merece destacar el Ministerio del Interior y dentro de éste el antiguo Gabinete de Estudios de Seguridad Interior (GESI) (6), puesto que de él emana el Sistema de Seguimiento Integral en los casos de VDG (Sistema VIOGEN) y los protocolos de valoración de riesgo de violencia (VPR y VPER).

Con la entrada en vigor de la Instrucción de la SES 10/2007, por la que se aprobó el protocolo para la valoración policial del nivel de riesgo de violencia contra la mujer en los supuestos de la Ley Orgánica 1/2004, modificada posteriormente por las Instrucciones de la SES 14/2007, de 10 de octubre, y 5/2008, de 18 de julio, se puso en marcha en España el Sistema VIOGEN, coordinando actuaciones cuatro Ministerios: Ministerio del Interior, Ministerio de Administraciones Públicas, Ministerio de Igualdad y Ministerio de Educación Política Social y Deporte.

El Sistema VIOGEN, así como los protocolos de valoración del riesgo han sido una iniciativa pionera a nivel mundial, y un modelo por el que se han interesado numerosos países de nuestro entorno (Ministerio del Interior, 2010). La característica principal de este sistema, es que constituye una plataforma informática diseñada para favorecer el seguimiento y coordinación de las actuaciones desarrolladas por las administraciones competentes en materia de VDG. Este sistema posibilita un control permanente de la situación en la que se encuentran las víctimas, facilitándoles protección y asistencia; intentando evitar en todo momento una nueva agresión. De manera

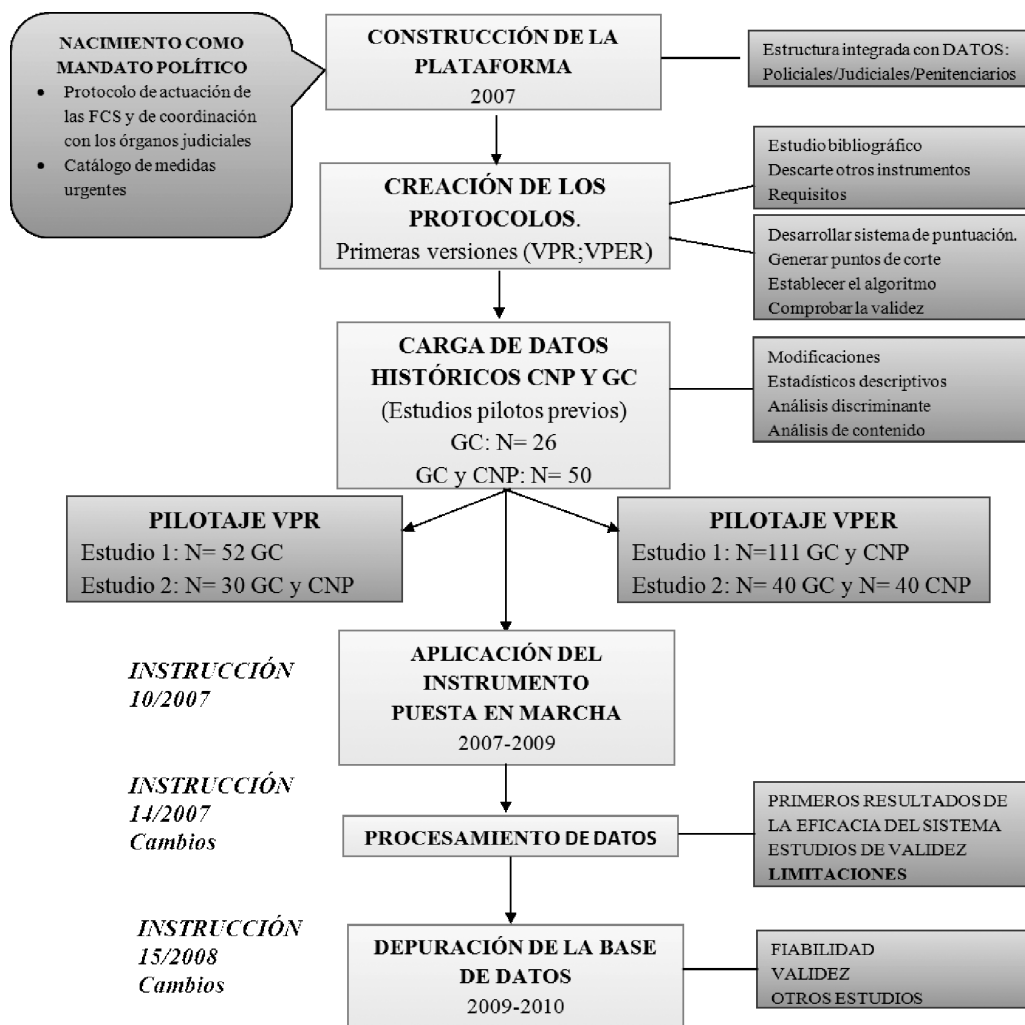
más detallada, los objetivos que persigue este sistema son los siguientes:

- Aglutinar bajo un único sistema a todas las instituciones que intervienen en la protección y seguridad de las víctimas de VDG en España.
- Integrar en una sola base de datos toda la información de las circunstancias que rodean a la víctima, de tal forma que se pueda explotar y distribuir adecuadamente.
- Realizar la valoración policial de riesgo para poder predecir el nivel de riesgo de la víctima de sufrir una nueva agresión adoptando las medidas de protección necesarias.
- Implantar un subsistema de alertas informativas y alarmas que permitan reaccionar a las diferentes partes implicadas de

forma rápida y eficaz con la finalidad de evitar que la víctima pueda sufrir una nueva agresión.

A través de esta plataforma es posible conocer simultáneamente hechos que resultan fundamentales de cara a la protección de las víctimas de VDG, como pueden ser, por ejemplo, la salida de prisión del agresor, los cambios de domicilio, los cambios de demarcación policial, o las salidas al extranjero, entre otros.

En el siguiente cronograma se muestra el proceso mediante el cual se crearon, aplicaron y desarrollaron tanto el Sistema VIOGEN como los protocolos de valoración del riesgo actualmente en uso, y su aplicación por unidades policiales de toda la geografía española, bien pertenecientes a demarcación del CNP o de la GC.



CREACIÓN DE LA PLATAFORMA INFORMÁTICA

Dos años después de la promulgación de la Ley Orgánica 1/2004, se aprobaron las siguientes disposiciones gubernamentales, junto con el Plan Nacional de Sensibilización y Prevención (donde ya se encomendaba a las FCS la labor de abordar la valoración de riesgo de violencia contra la pareja en casos de VDG):

- El Protocolo de Actuación de las FCS y de coordinación con los Órganos Judiciales para la Protección de la VD y la VDG (aprobado por la Comisión Técnica de la Comisión Nacional de Coordinación de la Policía Judicial el 28 de junio de 2005).
- El Catálogo de Medidas Urgentes Contra la VDG (aprobado en el Consejo de Ministros el 15 de diciembre de 2006).

La finalidad principal con la que nacieron ambas disposiciones era proteger a las mujeres que fueran objeto de comportamientos violentos en el ámbito familiar, y amortiguar, en la medida de lo posible, los efectos de dicho maltrato. De manera indirecta, ambos instrumentos potenciaron que en todas las unidades de las FCS aumentara el número de funcionarios policiales especializados en el tratamiento de la VDG.

En particular, el primero de ellos encomendaba a los propios agentes policiales a realizar diferentes actuaciones de averiguación para determinar la existencia y la intensidad de la situación de riesgo que presentaba una víctima, y para establecer las medidas policiales que debiesen adoptarse al respecto. También obligaba a establecer mecanismos que permitiesen una comunicación fluida y permanente entre las víctimas y el cuerpo o fuerza de seguridad correspondiente, con el objeto de disponer inmediatamente de los datos necesarios para *valorar la situación de riesgo* en cada momento. A tal efecto la norma obligaba a:

- Asignar *la valoración de riesgo* al personal con formación especializada en la asistencia y protección de las víctimas de violencia doméstica.

- Facilitar a la víctima un teléfono de contacto directo y permanente con el/ los funcionarios asignados para su atención especializada.
- Facilitar a la víctima *mecanismos o dispositivos técnicos* que permitiesen una comunicación rápida, fluida y permanente entre la víctima y el cuerpo o fuerza de seguridad correspondiente, en los supuestos que atendidas las circunstancias del caso y de la propia víctima ello fuese necesario.
- *Proporcionar protección personal* que, según el nivel de riesgo que concurriese, podría comprender desde la información/formación sobre medidas de autoprotección y uso de dispositivos tecnológicos de seguridad, hasta la protección permanente durante las 24 horas del día.

El proceso en sí mismo suponía un examen individualizado del riesgo existente en cada caso para graduar de este modo las medidas policiales de protección y seguridad aplicables a las distintas situaciones que pudiesen presentarse. Para hacer un buen diagnóstico de la situación objetiva de riesgo, los funcionarios policiales tendrían que tener en cuenta los datos y antecedentes obtenidos en la fase de investigación y elaboración de los atestados. De acuerdo a esta disposición, el procedimiento policial se convertía en un sistema articulado y homogéneo de atención donde el agente implicado supiese qué debía hacer, en qué momento y qué competencias y obligaciones tenía para hacerlo, dándose respuesta a la necesidad manifestada por el Gobierno de potenciar la presencia de funcionarios especializados en el tratamiento de este tipo de violencia.

Con la segunda disposición gubernamental, el Catálogo de *Medidas Urgentes*, el Gobierno, ofrecía una respuesta directa a las reformas introducidas por la L.O. 1/2004, creando de este modo un conjunto de medidas. En concreto fueron las siguientes:

- Creación de *nuevos juzgados* exclusivos de violencia sobre la mujer.
- Incorporación de *nuevos fiscales especializados*, fortaleciendo el turno de oficio para asegurar una asistencia inmediata de 24 horas.

- Creación de *nuevas plazas de FCS* destinadas a la prevención y lucha contra la VDG.
- Creación de un *número de teléfono único y gratuito* con atención 24 horas.
- Creación de un *protocolo de coordinación* entre diferentes administraciones que asegurase una actuación global e integral de los servicios implicados en las situaciones de violencia contra la mujer.
- Creación de varios *protocolos* para mejorar la *atención sanitaria*, con especial atención a la mujer inmigrante, a la mujer discapacitada y a menores.
- Creación de unidades de violencia contra la mujer en las Delegaciones y Subdelegaciones de Gobierno.
- Creación de un *protocolo común de valoración de riesgo* dirigido a FCSE.
- Creación de una *base de datos común* para todos las FCSE para mejorar la eficacia en el seguimiento de las circunstancias que concurren en cada caso.

Atendiendo especialmente a los últimos dos puntos, surgió la necesidad de construir una plataforma informatizada que permitiese el seguimiento integral de toda la información sobre los diferentes aspectos delictivos relacionados con la VDG. Esta aplicación debería contener datos referidos a la víctima, al agresor, al entorno de los mismos, a las valoraciones obtenidas mediante “cuestionarios normalizados para la determinación del nivel de riesgo”, “las medidas de protección y las revisiones efectuadas”, y trataría de cumplimentar lo dispuesto en las “medidas urgentes” y en la “Instrucción conjunta de los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales, Interior y Administraciones Públicas para el seguimiento y coordinación de las actuaciones por las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno en materia de violencia de género” (7).

Bajo estas disposiciones gubernamentales, la Secretaria de Estado de Seguridad, dentro del Ministerio del Interior, desarrolló a través del GESI y en estrecha relación con la Subdirección General de Sistemas de Información y Comunicaciones para la Seguridad, una aplicación informática con el objetivo de dar soporte a la implantación del sistema de seguimiento integral de los casos

de VDG, naciendo así en marzo del 2007 el Sistema VDiG, con riguroso respeto a la Ley Orgánica de Protección de Datos (Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre).

En definitiva, se trata de una base de datos centralizada a la que tienen acceso en tiempo real (tanto para grabar como para consultar) todos los usuarios policiales designados para abordar esta temática, debiéndose acreditar mediante un sistema de acceso auditado.

Entre los datos que se pueden registrar y consultar, destacan los siguientes:

1. Fichas con datos sobre la víctima, el autor, la relación víctima-autor y las personas relacionadas con ambos.
 2. Hechos conocidos, denuncias, órdenes y medidas de protección, y *valoraciones policiales del riesgo (VPR y VPER)*.
 3. Viviendas, lugares frecuentados y lugares excluidos.
 4. Otros datos incluidos.
- Notas e incidencias críticas.
 - Subsistema de seguimiento específico para unidades policiales.
 - Subsistema de seguimiento específico para instituciones penitenciarias.
 - Subsistema de gestión de alertas informativas y alarmas VDG.
 - Auditorías de gestión, informes y cuadros de mando VDG.
 - Subsistemas de víctimas fallecidas por VDG.
 - Comunicación directa entre especialistas y con las víctimas.
 - Páginas de libre acceso para facilitar información sobre la VDG.

La plataforma fue diseñada para facilitar su integración con otros sistemas de información, fundamentalmente de origen judicial, policial y penitenciario. A través de este sistema quedarían integrados automáticamente datos judiciales (denuncias, procesos judiciales, sentencias, órdenes y medidas de protección), datos policiales (antecedentes, DNI, pasaporte, situación de extranjeros, etc.) y datos penitenciarios (penados, movimientos de altas, baja y salidas/ reintegros de centros penitenciarios).

De esta forma, los usuarios de diferentes instituciones podían tener constancia de cualquier

hecho constitutivo de VDG. Todo esto al objeto de posibilitar y garantizar el seguimiento y coordinación de todas las actuaciones para proteger a las mujeres víctimas, teniendo *constancia permanente* de la situación de riesgo en la que se encuentra una víctima y evitar de esta manera un nuevo episodio agresivo.

Descripción de los cuestionarios VPR y VPER

El VPR y el VPER son instrumentos para la valoración del riesgo de VDG, diseñados para su uso por las fuerzas policiales. Ambos protocolos han ido sufriendo modificaciones desde el 2007, año de su creación, hasta su formato actual. El desarrollo de sendos protocolos se basó en una sistemática revisión de la investigación existente al respecto, especialmente focalizada en las principales guías para la valoración del riesgo de VCP existentes (SARA, B-SAFER (8) y D.A.). Tanto el VPR como el VPER proporcionan al agente evaluador una *predicción* automática que permite establecer un nivel de riesgo (desde el nivel “no apreciado” al nivel “extremo”), el cual lleva aparejado a su vez un catálogo de medidas policiales pensadas para proporcionar protección a la víctima. En el VPR existen 16 indicadores o ítems. Cada uno de ellos asociado a la evaluación de uno o varios factores de riesgo de la VDG recogidos en la literatura existente. Cada ítem o indicador tiene seis opciones de respuesta en función de la intensidad del indicador en cada caso concreto: no se sabe, no se da, bajo, medio, alto y extremo. Cada ítem del VPR se puntúa en función de toda la información recogida por el agente policial pudiendo basarse en diferentes fuentes. En este sentido el protocolo permite indicar en qué fuente (o fuentes) se ha basado el usuario para asignar la puntuación final a cada indicador. Las fuentes posibles son Víctima (V), Agresor (A), Testigos (T) o Inspección ocular (I). Finalmente, el protocolo ofrece la posibilidad de cambiar el nivel de riesgo resultante por el sistema, mediante una pregunta abierta: “¿está usted de acuerdo con el resultado automático de la valoración?”. Si el agente no está de acuerdo puede cambiar el resultado al nivel de riesgo que estime más adecuado, razonando su respuesta.

Por su parte, el protocolo de valoración policial de la evolución del riesgo (VPER) es un instrumento compuesto por 17 ítems, que contempla indicadores relacionados con: *la víctima, el agresor o, con ambos*. El VPER tiene como objetivo reevaluar el riesgo y observar si ha habido cambios significativos en la situación. Al igual que en el VPR la información puede provenir de una o varias fuentes (víctima, autor, testigos o informes técnicos). En función de la puntuación resultante, y siempre con relación al último nivel de riesgo disponible, los resultados del VPER pueden aumentar el nivel, mantenerlo o disminuirlo. El VPER, al igual que el VPR, permite al agente policial a través de un último ítem cambiar el resultado ofrecido por el sistema en caso de no estar de acuerdo con el resultado obtenido.

Procedimiento de actuación policial

Una vez descritos los instrumentos de valoración del riesgo VPR y VPER, es conveniente explicitar el procedimiento de actuación policial en casos de VDG, para entender dónde se encuentra incardinado el proceso de valoración del riesgo de VDG. La figura 1 muestra el procedimiento de actuación policial en casos de VDG dentro de la GC, el cual queda recogido y desarrollado en la última Norma Técnica de la Guardia Civil (1/2008), reflejándose la *secuencia de actuaciones* que se debe seguir desde que se tiene conocimiento o cualquier indicio que pueda reunir las características de delito o falta por VDG. Conviene recordar que el eje sobre el que se mueve todo este sistema es el Sistema VDYG.

Como se aprecia en la figura 1, el procedimiento comienza con la denuncia o conocimiento del hecho. Éste puede producirse de tres modos distintos (Circular n.º 1/ 2003):

- Denuncia en dependencias policiales.
- Denuncia verbal ante una patrulla sobre la existencia del hecho.
- Comentarios o rumores indirectos sobre la existencia del hecho, (verificando su verosimilitud).

Acto seguido, y después de haber efectuado las diligencias necesarias y contrastada la información, se procede a efectuar la primera

DINÁMICA DE LA VALORACIÓN DE RIESGO

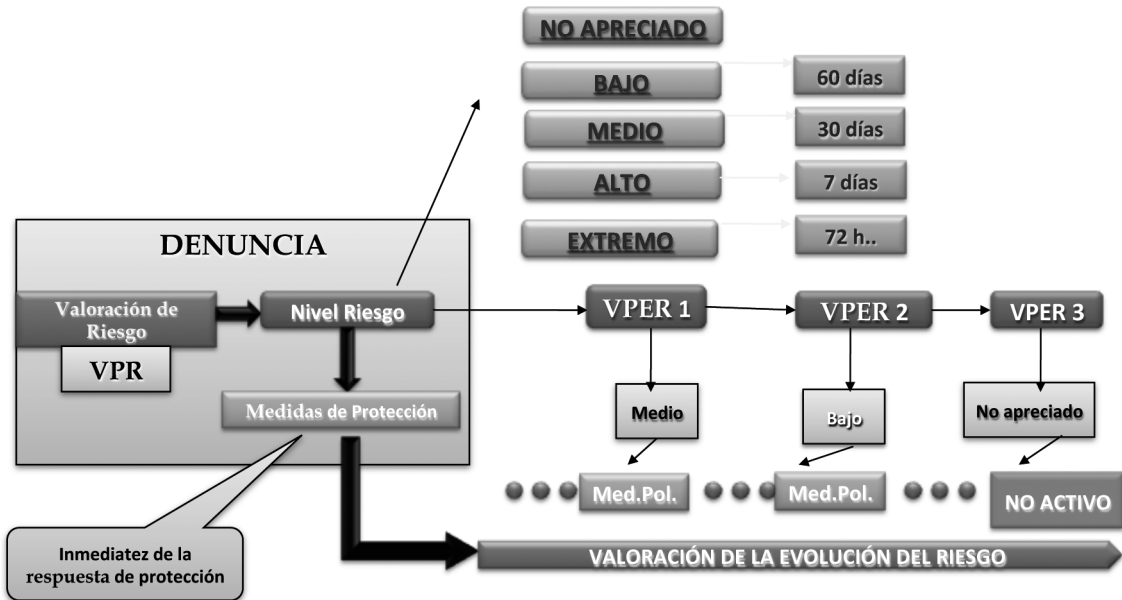


Figura 1. Procedimiento de actuación policial de la Guardia Civil en casos de VDG asignados

valoración del riesgo (VPR). Siguiendo la última Instrucción de la Secretaría de Estado de Seguridad (5/2008), se deberán cumplimentar primero los apartados del formulario cuya respuesta aparezca con nitidez en el atestado, solicitando de los intervinientes sólo los detalles que falten. Si se prevé que la instrucción de diligencias pueda dilatarse en el tiempo, se realiza una primera valoración de riesgo tan pronto como se haya tomado declaración a la víctima, con el objetivo de adoptar las medidas policiales de protección más pertinentes. Esta actuación se realiza para posteriormente llevar a cabo otra nueva valoración, una vez recopilada nueva información y finalizadas las diligencias del atestado, siendo esta última la valoración de riesgo que determinará las medidas policiales definitivas.

El VPR se cumplimenta en el sistema informatizado, que en función del algoritmo de puntuación asigna automáticamente uno de los cinco posibles niveles de riesgo: no apreciado, bajo, medio, alto o extremo. Dichos niveles pueden ser modificados por el policía o el guardia civil de no existir conformidad con la asignación automática, prevaleciendo entonces el nivel asignado por el agente. El resul-

tado de dicha valoración se hace constar en la oportuna diligencia, que se incorpora al atestado. En el caso de que el riesgo sea diferente a "no apreciado" se recoge información sobre los principales factores de riesgo, y se informará de dicho nivel de riesgo a la víctima. Como se ha dicho, cada nivel de riesgo tiene asignado un catálogo de medidas policiales de aplicación inmediata (ver más adelante), así como un tiempo para realizar una nueva valoración policial de evolución del riesgo. Dichas medidas policiales son en todo caso comunicadas a la víctima y, si procede, al autor.

Transcurrido el plazo correspondiente, se cumplimenta el VPER, también en el sistema informático, obteniendo de modo automático una nueva valoración de riesgo (manteniendo, incrementando o disminuyendo el nivel original), lo que conlleva la revisión de las medidas policiales y la apertura de un nuevo plazo para la revisión del riesgo. Llegado ese nuevo plazo, se cumplimenta otro VPER, y así hasta que se llega al nivel de riesgo "no apreciado", en que cesan las valoraciones, salvo que se produzcan nuevos hechos delictivos que motiven la iniciación de un nuevo ciclo de valoraciones/protección.

Puesta en marcha del sistema VIOGEN

El 10 de julio de 2007, la SES dictó la Instrucción 10/2007 por la que se aprobó el Protocolo para la Valoración Policial del Nivel de Riesgo de Violencia Contra la Mujer en los supuestos de la Ley Orgánica 1/2004 de 28 de diciembre, y su comunicación a los Órganos Judiciales y al Ministerio Fiscal (9), poniéndose en explotación los formularios VPR y VPER (10), a través del Sistema VDyG, aplicándose desde entonces a los casos reales de nuevas denuncias y a los casos de víctimas que hubieran denunciado antes de esa fecha pero que tuvieran medidas judiciales de protección vigentes en julio de 2007.

Previamente se había publicado en el Boletín Oficial del Estado (BOE) la Orden del Ministerio del Interior 12.742, por la que se creaba el fichero de datos de carácter personal, violencia doméstica y de género. Esta Orden en el apartado "c" hacía mención a que las unidades especializadas en VDG podrían acceder a la información necesaria para el desarrollo de las actuaciones que le estuviesen encomendadas en relación con la persecución, seguimiento, control y ejecución de las medidas de protección a las víctimas, a través de los funcionarios autorizados que desempeñen estas funciones. El 26 de julio comenzó a darse de alta a los primeros usuarios. Es a partir de este momento cuando se puede considerar que realmente se pone en explotación el nuevo sistema de seguimiento integral de los casos de VDG. Durante julio, agosto y septiembre de 2007 las FCSE hicieron un gran esfuerzo formativo para asegurar que los miles de agentes encargados de la valoración del riesgo adquiriesen la suficiente destreza en esta tarea.

Han pasado ya casi seis años desde la implantación del sistema, y en todo este tiempo se han interpuesto aproximadamente unas 770 mil denuncias por violencia de género. A fecha del 28 de febrero del corriente, hay un total de 97.342 mujeres con atención policial activa y 15.813 víctimas con protección policial igualmente activa. Dentro del cuerpo de la Guardia Civil figuran 270 puestos especializados y aproximadamente unos 650 agentes policiales de la Guardia Civil que diariamente utilizan el sistema, sin contar con los

funcionarios policiales que incardinados dentro de los puestos de Seguridad Ciudadana operan diariamente con los protocolos VPR y VPER y son los encargados de poner en marcha las medidas policiales de protección. Sin embargo todo esto carece de eficacia si la situación de riesgo permanece oculta, bien porque no existan agresiones anteriores, o por la gran tolerancia que desarrolla la víctima frente a las agresiones, lo que le hace en muchas ocasiones, minimizar su importancia y justificar lamentablemente otros comportamientos violentos. Datos del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad reflejan que en el año 2012 sólo fueron denunciados el 17,7% de los casos, y como ya se ha apuntado anteriormente este silencio mudo impide cualquier planteamiento de prevención y protección.

CONCLUSIONES

Este tipo de violencia descrita a lo largo de este artículo, exige respuesta desde diferentes ámbitos, siendo el policial uno de los más importantes debido a la inmediatez que debe existir en su respuesta. Resulta de gran importancia la labor de la Guardia Civil, cuando una víctima de VDG llega al cuartel e interpone denuncia, supone un gran paso para la mujer, y si en esos momentos no reina la cautela, prudencia y determinación, la respuesta policial puede llegar a ser hasta contraproducente.

Si se quiere erradicar la violencia de género, se ha de ser incansable en los esfuerzos por preservar los Derechos de las mujeres víctimas, así como aquellos de los hijos y demás allegados. En esta lucha la Guardia Civil no descansa para mejorar su actuación policial, para evitar los casos en los que desafortunadamente se sigue dando el fenómeno de la victimización secundaria, se sigue trabajando diariamente para calibrar de la manera más óptima posible el conjunto de medidas policiales de protección y seguridad, no solo para optimizar los recursos policiales, sino para mejorar la calidad del servicio ofrecido diariamente a las víctimas.

Tal y como se ha señalado en la introducción, el objetivo de este artículo es dar a conocer el procedimiento de valoración del riesgo

de nuevos episodios de violencia que actualmente permanece vigente en la Guardia Civil. A través de una revisión de los trabajos más relevantes en España y en el extranjero, se recogen datos epidemiológicos nacionales e internacionales. Se propone igualmente un recorrido profundo sobre el concepto de valoración de riesgo: ¿qué es?, ¿en qué ámbitos se ha desarrollado?, ¿desde cuando? También se describen los instrumentos más importantes utilizados por las policías españolas y del resto del mundo. Se cierra el artículo con el estudio de la creación y desarrollo tanto de la plataforma VIOGEN como de los protocolos VPR y VPER, así como un conocimiento de las actuaciones policiales puestas en marcha por la Guardia Civil en la lucha contra este fenómeno.

Antes de dar por concluido esta síntesis sobre la valoración del riesgo de violencia en particular y sobre el procedimiento de actuación policial en violencia de género en la Guardia Civil en general, conviene resaltar que actualmente ambos protocolos de valoración de riesgo (VPR y VPER) han sido empíricamente validados (11), ambos reúnen las características psicométricas que debe de tener cualquier instrumento de evaluación (fiabilidad y validez). Igualmente y de manera externa, el sistema VIOGEN ha sido validado de dos maneras diferenciadas: una, a través de la opinión del agente policial que diariamente completa los protocolos, gestiona las medidas policiales da seguridad, recibe e interpone las denuncias y en muchos casos se encarga de detener al agresor o supuesto agresor; y otra, a través de la opinión de las víctimas de violencia de género que denuncian este tipo de delitos y sobre las que recae un paquete de medidas policiales de protección y de seguridad. En ambos casos se diseñó un cuestionario *ad-hoc* (OPPOL (12) Y CS (13), respectivamente) (14) y se facilitó en primer lugar a los agentes policiales y en el segundo caso a las víctimas. Los resultados de estos análisis han arrojado muy buenos resultados que avalan la fiabilidad del sistema, sin embargo los estudios están todavía pendientes de ampliación. Por último, es preciso indicar, que a fecha de abril 2013, existen nuevas versiones de ambos protocolos con ligeras modificaciones respecto a las anteriores, y que se está desarrollando

una nueva Instrucción de Secretaría de Estado de Seguridad que se adapte a las nuevas circunstancias que la sociedad va experimentando.

BIBLIOGRAFÍA

- ACPO (2005). *Identifying, assessing and managing risk in the Context of policing domestic violence* (National Centre for Police Excellence).
- ALBACETE, A. (2010). La policía local y su intervención en violencia de género. En Nicolás Marchal (Dir.). *Manual de lucha contra la violencia de género*. Navarra: Thomson Reuters, 641-660.
- ALBERDI, I. (2005). Cómo reconocer y cómo erradicar la violencia contra las mujeres. *Violencia: Tolerancia Cero*. Barcelona: Fundación "La Caixa".
- ANDRÉS-PUEYO, A. Y REDONDO, S. (2007). Predicción de la violencia: entre la peligrosidad y la valoración del riesgo de violencia. *Papeles del psicólogo*, 28 (003), 157-173.
- ANDRÉS-PUEYO, A. Y ECHEBURÚA, E. (2010). Valoración del riesgo de violencia: instrumentos disponibles e indicadores de aplicación. *Psicothema*, 22, 403-409.
- ARBACH, K. (2007). Predicción de la conducta violenta en pacientes psiquiátricos. Tesis de Doctorado para la obtención del título de doctor en Psicología, Universidad de Barcelona.
- BARNETT, O. W. (2000). Why battered women do not leave, Part 1: External inhibiting factors within society. *Trauma, Violence, & Abuse*, 1(4), 343-372.
- BUZAWA, E., AUSTIN, T. Y BUZAWA, C. (1995). Responding to crime of violence against women: Gender differences versus organizational imperative. *Crime & Delinquency*, 41, 443-466.
- CAMPBELL, J., O'SULLIVAN, C., ROEHL, J. Y WEBSTER, D. (2005). *Intimate partner violence risk assessment validation study, final report*. National Criminal Justice Reference Service, Office of Justice Programs, U.S. Department of Justice, 2005. Disponible en: <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/209731.pdf>
- CATÁLOGO DE MEDIDAS URGENTES CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO. Consejo de Ministros del 15 de Diciembre del 2006.
- CEPOL (2009). *Common curricula on policing violence I. European Police College. Münster 5-8 Junio*. Alemania.
- CEPOL (2011). *Domestic Violence. International Aspects and Experience*. Escuela de la Guardia Nacional Republicana. Queluz. 4-8 Julio. Portugal.
- CIRCULAR N.º 1/2003, de 17 de septiembre, sobre aprobación de la actualización del Manual de Policía Judicial.
- DOMÈNECH, E. (1996). La Peligrosidad: Enigma o Acertijo. *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*. UNLP.
- DOUGLAS, K Y KROPP, P. R. (2002). A prevention-based paradigm for violence risk assessment: *Clinical and research applications*. *Criminal Justice and Behavior*, 2 (5), 617-658.
- ECHEBURÚA, E., FERNÁNDEZ-MONTALVO, J. Y CORRAL, P. (2008). ¿Hay diferencias entre la violencia grave y la violencia menos grave contra la pareja?: un análisis comparativo. *International Journal of Clinical and Health Psychology*, 8, 355-382.
- ECHEBURÚA, E., AMOR, P. J., LOÍNAZ, I. Y CORRAL, P. (2010). Escala de Predicción del Riesgo de Violencia Grave contra la pareja-Revisada- (EPV-R). *Psicothema*, 22 (4), 1054-1060.
- HART,S.d. (2010). *Clinical Risk Assessment and management of complex cases*. Proactive resolution. Conferencia presentada en los Workshops on clinical risk assessment and management of complex cases. Edimburgo. Escocia.
- HILTON, N. Z., HARRIS, G. T., RICE, M. E., LANG, C., CORMIER, C. A. Y LINES, K. J. (2004). A brief actuarial assessment for the prediction of wife assault recidivism: The Ontario Domestic Assault Risk Assessment. *Psychological Assessment*, 16, 267-275.
- INSTITUTO DE LA MUJER (2006). *III Macroencuesta sobre la violencia contra las mujeres. Informe de resultados*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- INSTRUCCIÓN 10/2007, de 10 de julio, de la SES por la que se aprueba el protocolo para la valoración policial del nivel de riesgo de violencia contra la mujer en los supuestos de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre y su comunicación a los órganos judiciales y al Ministerio Fiscal.

INSTRUCCIÓN 14/2007, de 10 de octubre, de la SES por la que se modifica la instrucción 10/2007.

INSTRUCCIÓN 5/2008, de 28 de agosto, de la SES que modifica la instrucción 14/2007.

KEMSHALL, H. (1996). *Reviewing Risk: A review of research on the assessment and management of risk and dangerousness: Implications for policy and practice in the probation service (A report for the home office research and statistics directorate)*. London: Home Office.

KRAEMER, H., KAZDIN, A., OFFORD, D., KESSLER, R., JENSEN, P. Y KUPFER, D. (1997). Coming to terms with the terms of risk. *Archives of General Psychiatry*, 54, 337-343.

KROPP, P. R., HART, S. D., WEBSTER, C. D. Y EAVES, D. (1995). *Manual for the Spousal Assault Risk Assessment Guide (2nd edition)*. Vancouver, B.C., Canada: The British Columbia Institute on Family Violence.

KROPP, P. R. (1995). Development of the Spousal Assault Risk Assessment Guide. Paper presentado en la mental disorder and criminal justice conference: Changes, Challenges and Solutions, Vancouver. B. C.

KROPP, R. (2008). *Development of the spousal assault assessment guide (SARA) and the brief spousal assault form for the evaluation of risk (B-SAFER)*. En Constanza y Willem (Eds). Intimate partner problem, prevention and intervention. The risk assessment and management approach. Nueva York: NOVA.

KROPP, P. R. Y HART, S. (2004). *The development of the brief spousal assault form for the evaluation of risk (B-SAFER): a tool for criminal justice professionals*. Department of Justice Research and Statistics Division, editor. Ottawa, ON: Government of Canada. Disponible en: <http://canada.justice.gc.ca/en/ps/rs/rep/2005/r05fv-1/fv-1/pdf>

KRUG, E., DAHLBERG, L. MERCY, J. Y LOZAN, A. (2002). *World Report on Violence and Health*. Geneva: World Health Organization. Disponible en: [http://www5.who.int/violence_injury_prevention/download.cfm?id=0000000582\[Links\]](http://www5.who.int/violence_injury_prevention/download.cfm?id=0000000582[Links]).

LEY ORGÁNICA 15/1999, de Protección de Datos (13 de diciembre de 1999).

LEY ORGÁNICA 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros.

LEY ORGÁNICA 13/2003, de 24 de octubre, de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en materia de prisión provisional.

LEY ORGÁNICA 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

LEY ORGÁNICA 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. (BOE, de 29 de diciembre de 2004).

LEY ORGÁNICA 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre hombres y mujeres.

LOÍNAZ, I., IRULETA, M. Y DOMÉNECH, F. (2010). *Análisis de la reincidencia en agresores de pareja*. Centro de estudios jurídicos. Departamento de Justicia. Generalitat de Catalunya.

MARTÍNEZ, M., HILTERMAN, E. Y ANDRÉS-PUEYO, A. (2005). SVR-20. *Guía para la valoración del riesgo de violencia sexual*. Barcelona: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Barcelona.

MCMILLAN, D., HASTINGS, R. P. Y COLDWELL, J. (2004). Clinical and Actuarial Prediction of Physical Violence in a Forensic Intellectual Disability Hospital: A Longitudinal Study. *Journal of Applied Research in Intellectual Disabilities*, 17, 255-265.

MINISTERIO DEL INTERIOR (2010). *Manual de Buenas Prácticas Policiales*. Grupo de Estudios de Seguridad Interior. Gobierno de España.

MONAHAN, J. (1992). Mental disorder and violent behavior. *American Psychologist*, 47 (4), 511-521.

MONAHAN, J. (1993). Limiting therapist exposure to Tarasoff, liability: Guidelines for risk containment. *American Psychologist*, 48 (3), 242-250.

MONAHAN, J. Y STEADMAN, H. J. (1994). Violent Storms and Violent People. How meteorology can inform risk communication in mental health law. *American Psychologist*, 51 (9), 931-938.

NACIONES UNIDAS (2010). *Manual sobre respuestas policiales eficaces ante la violencia contra la mujer*. Nueva York: Naciones Unidas.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. (2002). *World Report on Violence and Health: Summary*. Génova: World Health Organization.

PÉREZ, M. Y ROSS, S. (2008). Police response to domestic violence. Making decisions about risk and risk management. *Journal of interpersonal violence*, 23 (4), 454-473.

PICKUP, F., WILLIAMS S. Y SWEETMAN C. (2001). *Ending violence against women: A challenge for development and humanitarian work*. Londres: Oxfam.

Protocolo de Actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de Coordinación con los Órganos Judiciales para la Protección de las Víctimas de Violencia Doméstica y de Género de 10 de junio de 2004.

Protocolo de Actuación y Coordinación de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y abogados ante la violencia de género regulada en la Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. Aprobado por la Comisión Técnica de la Comisión Nacional de Coordinación de la Policía Judicial el 28 de junio de 2005.

Protocolo de Colaboración y Coordinación entre las FCSE y Policía Local en materia de protección de Víctimas de Violencia Doméstica y de Género de 13 de marzo de 2006.

REED, J. (1997). Risk Assessment and Clinical Risk Management: The Lessons from Recent Inquiries. *British Journal of Psychiatry*, 170 (32), 4-7.

RUIZ-PÉREZ, I., PLAZAOLA-CASTAÑO, J., VIVES-CASES, C., MONERO-PIÑAR, M. I., ESCRIVÀ-AGÜIR, V. Y JIMÉNEZ-GUTIÉRREZ, E. (2010). Geographical variability in violence against women in Spain. *Gaceta sanitaria*, 24 (2), 128-135.

SCOTT P. D. (1977) Assessing Dangerousness in Criminals. *British Journal of Psychiatry*, 131, 127-142.

SCOTT, C. L. Y RESNICK, P. J. (2006). Violence risk assessment in persons with mental illness. *Aggression and Violent Behavior*, 11, 598-611.

WEBSTER, C., DOUGLAS, K., EAVES, D. Y HART, S. (1997). HCR-20: *Assessing risk for violence (version 2)*. Vancouver, British Columbia, Canada: Simon Fraser University.

WILLIAMS, R. Y HOUGHTON, A. (2004). Assessing the risk of domestic violence reoffending: a validation study. *Law and Human Behavior*, 28, 437-455.

ZORRILLA, B., PIRES, M., LAHERAS, L., MORANT, C., SEOANE, L., SÁNCHEZ, L. Y DURBÁN, M. (2010). Intimate partner violence: Last year prevalence and association with socio-economic factors among women in Madrid, Spain. *European Journal of Public Health*, 20, 169-175.

NOTAS

(1) CASO TARASOFF: el 27 de octubre de 1969, Prosejit Poddar mató a Tatiana Tarasoff. Dos meses antes Poddar había confesado su intención de matar a Tatiana al Doctor Lawrence Moore, psicólogo del Cowell Memorial Hospital de la Universidad De California de Berkeley (Doménech,1996).

CASO BAXSTROM: sobrestimación de la peligrosidad de ciertos presos en la prisión de Baxstrom que permanecieron reclusos en establecimientos para enfermos mentales criminales más tiempo de lo establecido. Luego se demostró que eran menos peligrosos que lo que se predecía (Doménech, 1996).

(2) ACPD hace referencia a las siglas de *Association of Chief Police Officers*.

(3) Victimización secundaria hace referencia a aquella derivada de la relación y la experiencia personal de la víctima con el sistema policial y/o judicial.

(4) *Danger Assessment*.

(5) *Spousal Assault Risk Assessment*.

(6) Actualmente Gabinete de Coordinación y Estudios.

(7) Por medio de esta instrucción se crean unidades de coordinación contra la violencia sobre la mujer, y se especifican las funciones, el seguimiento, y el análisis de las muertes por VDG.

(8) *Brief Spousal Assault Form for the Evaluation of Risk*.

(9) Contiene instrucciones sobre los momentos a emplear los formularios, quienes son los encargados de cumplimentarlos, los niveles de riesgo resultantes, las medidas policiales a aplicar, y los plazos de revisión.

(10) El VPER se puso en explotación el 9 de agosto.

(11) TESIS DOCTORAL no publicada. "Validación del procedimiento de valoración del riesgo de los casos de violencia de género del Ministerio del Interior de España".

(12) OPINIÓN DEL POLICÍA.

(13) CUESTIONARIO DE SATISFACCIÓN.

(14) Estudio piloto realizado en la Comunidad de Madrid por la Sección de Análisis del Comportamiento Delictivo (UTPJ). No publicado.

EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO EN CUBA: LA GUARDIA CIVIL

ALBERTO RICO SÁNCHEZ

Alférez del Ejército de Tierra
Máster en Historia Contemporánea (UCM)

INTRODUCCIÓN

La presencia de la Guardia Civil en Cuba obedecía a una peculiar situación del orden público en la isla, y a las respuestas dadas por las autoridades ante la problemática inseguridad ciudadana existente en la Gran Antilla. Se estudian aquí las diferentes etapas por las que atravesó el proceso de consolidación de la Benemérita en las Antillas: Los Tercios en Comisión y la Ley de Amalgama de 1871. Del mismo modo se atiende a la organización que allí tuvo el Instituto y a algunos de los servicios realizados hasta 1898.

La Guardia Civil en Cuba respondió a la exigencia de una política nacional de seguridad ciudadana. España administraba sus territorios antillanos a través de los capitanes generales (1). Cada uno de estos jefes, elegidos entre los nombres más prestigiosos del Ejército, disfrutaba de unas amplias facultades, entre las que se encontraban los aspectos propios del orden público insular. La isla de Cuba padecía unos notables problemas de seguridad merced a dos factores fundamentales: el bandolerismo y la insurrección guerrillera. Desde 1850 se vinieron desarrollando con distinta intensidad ambos fenómenos isleños. Llamamos bandolerismo al fenómeno delictivo protagonizado por indigentes, esclavos y libertos negros huidos de los ingenios azucareros, que encontraron en el medio geográfico de las islas, especialmente en su manigua (2), un aliado para sus hechos ilícitos. Este bandolerismo, además, era favorecido por el contrabando de armas procedente de Estados Unidos, así como por el apoyo tácito de una minoría criolla descontenta con la administración española. Por otra parte,

la guerrilla creció con el mismo apoyo norteamericano. Las respuestas del Capitán General a ambos fenómenos apelaron a la utilización del Ejército. Sin embargo, pronto se demostró que ésta no era una solución idónea. El Ejército en Cuba se hallaba desmoralizado tanto por sus limitados salarios como por una manifiesta precariedad de medios (3). Consecuentemente, la delincuencia y el descontento de los propietarios crecían exponencialmente.

Desde finales del siglo XVIII se produjeron presiones de la oligarquía cubana sobre la administración española, para solucionar la inseguridad en la isla. A mediados del siglo XIX, Cuba representaba para España un doble valor: uno sentimental, ya que se trataba de los últimos reductos del antiguo imperio español. Otro económico, ya que en productos como el café, azúcar, tabaco y esclavos se producían onerosas ganancias para muchas familias inversoras en la zona (4).

LOS ANTECEDENTES Y LA IMPLANTACIÓN DE LA GUARDIA CIVIL

En 1783, debido a las numerosas presiones, el Ejército fue acompañado en su labor por unas fuerzas de voluntarios denominadas *Compañías de Facción* (5). La misión de estas fuerzas consistía en sustituir a los jueces pedáneos en la vigilancia de aldeas y despoblados. Sin embargo, y al igual que había ocurrido en la Península con los cuerpos regionales previos a la Guardia Civil, su falta de profesionalidad les condujo al fracaso. Entonces, los capitanes generales decidieron organizar una fuerza permanente, más disciplinada y organizada. Surgió así el *Cuerpo de Voluntarios* de Cuba, antecedente de la Guardia Civil en Ultramar, creado en 1818 por el Capitán General José Cienfuegos. Este *Cuerpo de Voluntarios* (6) cumplió su tarea hasta que la agitación independentista y el bandolerismo desbordaron a unos miembros faltos de medios y escasamente preparados. Los propietarios volvieron a exigir unas mayores medidas de seguridad al Gobierno. La respuesta dada por las autoridades españolas fue el establecimiento de la Guardia Civil.

El proyecto de instaurar en Cuba una fuerza

semejante a la Guardia Civil peninsular se vio favorecido por que la delincuencia aumentaba y las fuerzas cívico-militares existentes eran incapaces de enfrentarse a aquella realidad. Pero este despliegue no fue fulminante. En este proceso pueden distinguirse dos fases: La primera, coincidente con el régimen isabelino que tuvo uno de sus hitos en el establecimiento de la Guardia Civil en Cuba en 1854. Una segunda fase tuvo como hito referencial la Ley de Amalgama de 1871 y el repliegue español de 1898-1899.

En Cuba existieron tres proyectos para implantar la Guardia Civil. El primero se produjo en 1848, cuando el Conde de Alcoy, Capitán General de Cuba, elaboró una *Memoria expositiva de las razones para crear la Guardia Civil*:

Unos empleados que se crean para extirpar, o al menos perseguir los vicios de la sociedad, y que necesitan para subsistir, hablando en sentido material, que los vicios no se acaben y que se perpetúen los abusos en perjuicio de la misma sociedad que defiende, llevan consigo el propio germen de la inmoralidad y declaran que su existencia es absurda porque si fuera dable suponer que con eficacia llegasen un día a reducir a todos al lleno de sus deberes y virtudes sociales, ese mismo día tendrían que apelar para subsistir a una de dichas virtudes, la caridad. En cada mes que transcurre acredita más la experiencia todas las consideraciones que van emitidas: las quejas, las denuncias, los elementos y las representaciones de particulares y de los mismos funcionarios dan una tarea complicada a la secretaría del gobierno. A la variada práctica de las «búsquedas», a la costumbre, al estudio de eludir el buen espíritu de los reglamentos no pueden bastar las instrucciones escritas: precisa es la organización, la responsabilidad e intervención jerárquica gradual, la dotación fija, la disciplina, el prestigio moral y el convencimiento de la eficacia de sus medios materiales. Por eso es que se apela a la reforma de tal sistema y a la creación del Cuerpo de la Guardia Civil (7).

Este proyecto contemplaba la creación de una Institución dependiente del capitán general. Este cuerpo contaría con un total de 1.500 hombres reclutados del Ejército de la isla. Su despliegue orgánico debía realizarse a partir de un Tercio (8), diez Compañías (9) mixtas y los Puestos (10) necesarios para cubrir las poblaciones y des poblados más estratégicos. El cese del Conde de Alcoy malogró este primer proyecto.

Un segundo intento tuvo lugar en 1851, y fue dirigido por el Marqués de La Habana, general Gutiérrez de la Concha, prestigioso militar, y amigo personal del Duque de Ahumada (11). El Marqués de La Habana organizó un Tercio en Comisión de la Guardia Civil en Cuba. Su concepción era semejante a la del Conde de Alcoy, incluyendo un *Reglamento para el Servicio* imitado del peninsular. El 6 de abril de 1852 se desplegó, eventualmente, una Compañía mixta formada por 118 hombres de infantería y 51 de caballería. Esta unidad debía prestar servicio en La Habana y su distrito. En estas condiciones permaneció la compañía, esperando conocer las competencias derivadas del orden jurídico insular, el problema planteado con el reclutamiento de los futuros guardias civiles así como la adquisición del ganado para el servicio. Sin embargo, las dificultades por las que atravesaba el Partido Moderado en la península arrinconaron el proyecto del Marqués de La Habana.

Durante el bienio progresista (1854-1856) se aprobó la organización de la Institución en Cuba, aunque en este lapso ya se cuestionaba la conveniencia de mantener el Cuerpo en la Península (12). Esta decisión pudo deberse al temor del peligro separatista cubano, las reivindicaciones abolicionistas, y las apetencias hegemónicas estadounidenses por Cuba. Todo ello motivó que se aprobara la creación de un Tercio provisional formado por 600 hombres provenientes del Ejército español acantonado en la isla. Esta precaria Guardia Civil reducía su actuación al distrito habanero. Esta agrupación dependiente del Capitán General, no tenía idénticos cometidos que su homónima peninsular.

LA LEY DE AMALGAMA DE 1871

La implantación de la Institución obedeció a tres factores fundamentales: la necesidad de

combatir la creciente delincuencia, la necesidad de satisfacer los deseos de los propietarios, y del Ejército, así como para crear una fuerza adecuada para enfrentarse a la delincuencia, y, finalmente, el prestigio del que ya gozaba la Guardia Civil en la Península. Por eso, la Ley de Amalgama de 10 de julio de 1871 supuso la integración de aquella Guardia Civil de Cuba dentro de su homóloga peninsular. La insurrección cubana originada en Yara en 1868 favoreció la mixtura de ambas fuerzas militares (13). Esta sublevación independentista impidió que el Ejército se dedicase a otras labores al margen de la campaña. Por ello, al igual que ocurría en la Península, la Guardia Civil fue utilizada en misiones de apoyo a las diferentes unidades militares. La Institución no podía garantizar, adecuadamente, la seguridad pública en la isla. Mientras tanto, los propietarios cubanos incrementaron su presión sobre los diferentes capitanes generales para reducir los posibles riesgos económicos. Generales como Lersundi, Valmaseda, Domingo Dulce o Caballero de Rodas sintieron los apremios de estos magnates cubanos para que se les garantizaran sus bienes. Este fue el origen de la amalgama producida entre la Guardia Civil de Ultramar y la de la Península (14). Hubo que adaptar las escalas (15) evitando, en la medida de lo posible los agravios comparativos entre los diferentes empleos de ambos cuerpos.

Mientras tanto, los mambises (16) desencadenaban sus acciones guerrilleras. Generalmente, los insurrectos dirigían sus ataques contra los Puestos de la Guardia Civil, dispersos por la isla. La mayoría de estos ataques inconexos eran rechazados por las fuerzas de la Institución (17). Sin embargo, la influencia creciente de los comités revolucionarios y la coronación de Amadeo I dificultaron la pacificación. La insurgencia se extendió por toda la isla. El Instituto Armado fue obligado a cambiar sus métodos de actuación, agrupando sus fuerzas en los núcleos más principales. Esta medida provocó, como ya lo había hecho en la Península, el abandono de su servicio peculiar (18) y con ello la desprotección de las propiedades rurales. Como era de esperar, la inquietud de las clases propietarias obligó al incremento de la plantilla de la Guardia Civil. Las numerosas reformas experimentadas por

la Institución, hasta 1898, obedecieron siempre al aumento de efectivos y a la creación de nuevas unidades en la Isla. La fuerza de los propietarios cubanos puede parecer evidente al leer el siguiente fragmento del escrito que una comisión de hacendados envió al capitán general Domingo Dulce y al coronel Jefe del Tercio cubano de la Guardia Civil:

Al tratarse de la creación de una fuerza armada con el destino exclusivo de vigilar y proteger las fincas de campo -decía-, los que suscriben no han podido vacilar en la elección entre los cuerpos militares conocidos en la isla. La Guardia Civil, por su peculiar organización, por los satisfactorios resultados que ha producido las merecidas simpatías de que goza en todas las jurisdicciones donde hasta ahora se ha establecido, es la única fuerza llamada a satisfacer la necesidad terminante de que se trata, garantizando hasta donde es posible el respeto a la propiedad y a la seguridad de los caminos (19).

El 13 de octubre de 1869, el capitán general Domingo Dulce solicitó al Gobierno la unificación. Para ello, debía aceptarse una reunificación de las escalas. Los intereses de los integrantes de la Guardia Civil cubana chocaban con los de la peninsular (20). Por esta causa, el Gobierno designó una Comisión Mixta, integrada por elementos del Ministerio de la Guerra, del de Marina, del Consejo de Estado, y de la Dirección General de la Guardia Civil peninsular. Esta sección debía mostrar su parecer sobre la propuesta del capitán general de Cuba de que los individuos del Cuerpo de Ultramar pasasen a la escala general de la Guardia Civil. Se conservaría, pues, la antigüedad que poseían desde su ingreso en esta fuerza subalterna. Pero el director general Serrano Bedoya se opuso radicalmente. En su informe al Ministerio de la Guerra de 13 de abril de 1870 propuso, a su vez, que los jefes, oficiales y sargentos primeros de la antillana disfrutasen de la antigüedad en el Cuerpo sólo desde el mismo día en que tuviese lugar la unificación, quedando los pertenecientes a los empleos inferiores excluidos de la amalgama, de manera que, cuando abandonasen

su destino, no pudiesen integrarse en la Institución peninsular, dejando por tanto de ser guardias civiles. El general Serrano Bedoya basó sus argumentos en el contenido de la Real Orden de 23 de Junio de 1846, nacida de la integración en la Guardia Civil de los miembros de la Guardia Rural y de los Mozos de Escuadra de Cataluña, que habían optado por pertenecer a la Benemérita Institución. Por tanto, estas diferencias no fueron exclusivas de las fuerzas castrenses destinadas en Ultramar, sino que también se dieron entre las peninsulares.

El Consejo de Estado, en sus acuerdos de 13 de junio de 1870 y 24 de febrero de 1871, se inclinó por la propuesta del director general del Cuerpo. Fue entonces cuando el Gobierno promulgó la Ley de 10 de julio de 1871:

La fuerza que con denominación de Guardia Civil presta sus servicios en Cuba y Puerto Rico se amalgama a la de la Península, formando toda un mismo Cuerpo regido por los reglamentos que constituyen la legislación actual de la segunda. Los jefes, oficiales y sargentos primeros de dicha fuerza que lo soliciten ingresarán en las escalas generales con la antigüedad de esta fecha. A los que no les convenga el ingreso en las escalas se les reserva el derecho de continuar sirviendo en la Guardia Civil de ambas islas, como agregados hasta que sean bajas definitivas por ascenso u otros motivos. Una vez constituidas las escalas generales, regirán en la Benemérita idénticas pautas que en el resto del Ejército para pasar de la Península a Ultramar, o a la inversa y con algunas excepciones. Para poder regresar a España los que hubiesen optado por el ingreso y figurasen en las escalas generales, deberían llevar, como mínimo, seis años en Ultramar y tres de ellos en su Guardia Civil, pues de no llevar estos últimos si querían regresar, tendrían que volver a las Armas de procedencia. Se establecería un Depósito Permanente de Recluta en la Península para los que solicitasen de forma voluntaria su ingreso en el Instituto (21).

Había nacido, pues, una nueva Guardia Civil en Ultramar. El general Valmaseda, entonces máximo mandatario en Cuba, dirigió una carta (22) al Ministro de la Guerra, exponiéndole las causas de su negativa a divulgar la citada ley entre sus subordinados. El Gobierno de D. Amadeo de Saboya exigió la inmediata aplicación de sus órdenes. Finalmente, el 30 de septiembre de 1872 la amalgama entró en vigor.

Ahora había que elaborar las normas básicas por las que había de regirse la fuerza y la fijación de su plantilla. Se acordó mantener la Cartilla del Cuerpo (23) en la Península como pauta para los servicios. Se redactó un nuevo Reglamento Militar acorde con las peculiaridades propias de las Antillas. El 9 de octubre de 1872, el director general presentó el nuevo Reglamento. Este texto había sido aprobado por el Gobierno el 23 de octubre de 1872, y con él se diseñó la organización de un nuevo cuerpo, a través de treinta artículos, englobados en cinco capítulos: Organización, Reclutamiento y reemplazo, Ascensos, Disciplina y Disposiciones Generales (24).

Mientras tanto, la Guardia Civil mantuvo la dependencia exclusiva del capitán general de la isla. Pero según el art. 3 de dicho Reglamento fue creado el cargo de subinspector general, ayudante del capitán General en estas funciones. Se pretendía, así, que el máximo mandatario castrense delegase en esta figura algunas de sus competencias relativas a la seguridad ciudadana. Esta dignidad recayó, por vez primera, en D. Pablo Baile Velástegui, brigadier (25) del Ejército. Este militar fue el auténtico responsable del funcionamiento del Cuerpo en Cuba, ya que el Capitán General congregaba en su persona una gran variedad de facultades políticas y militares.

En cuanto a la recluta de esta Guardia Civil se dispusieron tres formas de procedencia:

- Individuos de todos los Cuerpos e Institutos del Ejército colonial.
- Licenciados del Ejército en Ultramar.
- Cuerpos de la Península o licenciados de los mismos.

En todos los casos, los aspirantes se veían obligados a firmar un primer compromiso por

cuatro años (26). Sin embargo, muchos de los guardias civiles alistados en la península podían acogerse a los beneficios que conllevaba el pase a Ultramar. Las *Bases que deben observarse para la recluta en la Península con destino a los Tercios de la Guardia de Ultramar*, promulgadas el 23 de diciembre de 1872 por el Ministerio de la Guerra (27) recogieron estos beneficios:

- Pasar destinado con el empleo inmediato superior al ostentado en la Guardia Civil de la Península.
- Gratificación adicional al sueldo y el derecho de los casados a que el Estado les sufragase los gastos de viaje de ida y vuelta a sus mujeres e hijos.

Estos privilegios inquietaron a la Dirección General, que presionó al Ministerio de la Guerra para que el director general pudiese restringir el número de candidatos voluntarios para esos nuevos destinos. El Ministerio de la Guerra accedió a los traslados siempre que no se resintiese el servicio del Instituto en la Península. Para la Guardia Civil peninsular, esta amalgama con la fuerza homóloga cubana significó ahondar en una crisis de reclutamiento existente entonces. El general Serrano Bedoya, director general de la Institución, dimitió de su cargo el 18 de junio de 1872. Su sustituto al frente de la Dirección General fue el general Cándido Pieltain.

REFORMAS ORGÁNICO-ADMINISTRATIVAS

A partir de 1884, la Guardia Civil en las Antillas sufrió unas continuas reformas en su estructura. Se alteró la plantilla y su distribución orgánica careciendo de una coherencia política. Esta improvisación restó eficacia frente al auge de la insurrección. Sin embargo, mediante Real Orden de 7 de enero de 1885, se dispuso que la plantilla de Infantería de la Guardia Civil se redujese en 1.000 hombres y se eliminase la Subdirección General establecida desde La Habana (28). En su lugar se creó una Sección (29) Especial. Esta unidad de información, no uniformada, se dedicaba exclusivamente a combatir la insurrección, y

dependía directamente del capitán general. Esta efímera unidad dependió de unas limitadas disponibilidades económicas. Además, se eliminaron los Tercios y sus planas mayores (30), quedando las Comandancias (31) como las unidades de mayor rango. El control del Instituto en Cuba pasó a ser desempeñado por dos coroneles, a las inmediatas órdenes del capitán general. Estos jefes gozaron de una gran autonomía y, salvo excepciones, los capitanes generales dedicaron escaso tiempo a su control (32).

La realidad cubana empeoró a partir de 1887. Se incrementó el número de efectivos y de Comandancias. Los insurrectos se beneficiaron del arraigado bandolerismo rural, buscando así el estallido de una subversión general. El director general de la Guardia Civil, D. José Chinchilla y Díaz Oñate, presionó a las autoridades para que se restituyese la Subinspección General y se aumentasen los efectivos y las Comandancias en la isla caribeña. Mediante Orden de 13 de enero de 1888 se aumentó la plantilla hasta los 5.922 hombres y las 12 Comandancias. El 23 de marzo de 1888, fueron creadas dos *antiguerrillas* (33) no uniformadas que auxiliasen a la Guardia Civil en la lucha contra la insurgencia. Estas unidades alcanzaron el número de 6 por Orden de 20 de junio de 1895. Una Orden de 23 de julio de 1888 reorganizó la fuerza en dos Tercios, al mando cada uno de un coronel (34). Otras nuevas disposiciones de 10 de septiembre de 1890, ajustaron la distribución de unidades y, el 19 de abril de 1892, se contempló la creación de un Tercer Tercio, adaptándolo a las Comandancias existentes. Por Real Orden de 8 de agosto de 1893, se reorganizaron todas las unidades del Instituto en torno a tres Tercios (La Habana, Matanzas y Colón) y doce Comandancias, restableciendo la subinspección del Cuerpo en Cuba al mando de un general de brigada (35).

Pese a todo, las reformas más trascendentales para la Institución fueron llevadas a cabo durante el mando en Cuba del capitán general Salamanca Negrete. El general Salamanca llegó a la Gran Antilla en marzo de 1889. Pronto fue consciente de las evidentes deficiencias en que se hallaba el Cuerpo. No le gustó la admisión de reclutas bisoños para la

Guardia Civil. Los guardias civiles debían ser soldados veteranos, aclimatados a un medio geográfico desconocido. Además, desde el 21 de febrero de 1889 se había decidido que no fueran destinados a los Tercios de Cuba ni los casados ni los viudos con hijos debido a los riesgos del servicio (36). Aquellos guardias civiles tampoco podían contraer matrimonio. Su alejamiento de España, el aislamiento de los Puestos, las pésimas condiciones de los acuartelamientos y los riesgos del servicio, hicieron que el desánimo cundiese entre las fuerzas (37). Pero el general Salamanca Negrete enlazó todos los Puestos mediante una red telefónica, mejoró su armamento y cambió el modo de ingreso en el Cuerpo. La Guardia Civil contaba con unos 5.280 efectivos en Cuba hacia 1894. En ese mismo año, por iniciativa del general subinspector Loño, se había creado un Centro de Instrucción para los guardias civiles en Marianao, en las proximidades de La Habana. Estos hitos mejoraron la formación de aquellos guardias civiles y, por ende, perfeccionaron su servicio ante la sociedad cubana.

EL ÚLTIMO DESPLIEGUE Y LA REPATRIACIÓN

El 1 de enero de 1898 la Guardia Civil se encontraba organizada en 16 Tercios peninsulares (38), la Comandancia exenta (39) de Baleares y los Tercios de Ultramar de los que tres estaban en Cuba (40), uno en Puerto Rico y los otros tres restantes en Filipinas (41). En total, sumaban unos 15.509 hombres en el territorio nacional y 9.256 en los de Ultramar (42). A comienzos de aquel año, el director general era el malagueño D. Romualdo Palacio y González. Su mandato al frente del Instituto comprendió desde el 30 de enero de 1892 hasta el 9 de febrero de 1899. Mientras tanto, en la Península, la Guardia Civil luchaba contra los fenómenos del terrorismo anarquista y el bandolerismo. Asesinatos, atentados, persecuciones de requisitoriados por la justicia y desertores del Ejército eran algunos de los servicios diarios de aquellos guardias civiles. En 1897 las Cortes aprobaron un aumento de la plantilla en 3.641 hombres (43).

La Guardia Civil ya había sido desplegada por todo el territorio nacional. Como consecuencia de ese aumento de plantilla, el director general elevó, el 20 de junio de 1898, una propuesta de redistribución de efectivos. El Ministro de la Guerra, D. Miguel Correa y García, aprobó un nuevo cuadro orgánico del Instituto para la Península, Islas Baleares, Canarias y posesiones del Norte de África. La Guardia Civil quedaba organizada al finalizar 1898 en 18 Tercios, 52 Comandancias, 147 Compañías, 436 Líneas y 2.457 Puestos.

La derrota de 1898 supuso que la Guardia Civil disolviese sus Tercios de Ultramar y repariase aquellas fuerzas. La Comisión Liquidadora para Cuba estuvo dirigida por el Coronel Guillermo Tort y Gil, así como por los Tenientes Coroneles Rafael Rivera Ortiz y Luis García de Celada y Madrigal. Durante los últimos meses de 1898 y los primeros de 1899 los guardias civiles regresaron a España. Su vuelta al hogar no fue fácil, buena parte de ellos quedó en situación de reemplazo, o de supernumerario (44), hasta ser reclasificado y asignado a una nueva vacante. Mientras tanto, sólo percibieron el 80 % de su sueldo, sin recibir, tampoco, los abonos de campaña atrasados durante varios meses de hostilidades.

ALGUNOS SERVICIOS BENEMÉRITOS

Los objetivos de los cubanos independentistas, tras la Guerra de los Diez Años, fueron indudablemente soslayados bajo el incuestionable triunfo español. La pacificación del General Martínez Campos, produjo un notable desconcierto en el bando político insurrecto. Las fuerzas revolucionarias necesitaban, pues, unos cambios estructurales, ideológicos y estratégicos para afrontar una nueva guerra. Durante la denominada *Tregua Fecunda* (45), comenzó a tomar protagonismo histórico José Martí. Sin embargo, la administración española no extrajo conclusiones provechosas de la experiencia bélica y mantuvo su intransigencia con relación al movimiento independentista. Al finalizar la contienda, España trató de erradicar, torpemente, el germen insurgente. Para ello, se llegó a hostigar a buena parte de los antiguos jefes cubanos que no viajaron al exilio.

Por otro lado, la Guerra Chiquita de 1879 y 1880, reflejó la disconformidad de numerosos miembros del separatismo cubano con el Pacto del Zanjón (46). El convenio firmado en 1878 no había logrado aunar la totalidad de las voluntades de los habitantes. El general Antonio Maceo encarnó esta corriente de opinión. La disolución de la Cámara de Representantes, representación oficial de la naciente República Cubana, desencadenó un proceso derrotista que condujo a la disolución de buena parte del ejército revolucionario. Los esfuerzos del líder Maceo por contrarrestar este proceso fueron inútiles. La capitulación creó las condiciones para que España prolongara su dominio en Cuba, concediendo algunas reformas y sembrando ilusiones sobre una posible evolución pacífica hacia la independencia (47).

Pese a todo, las autoridades españolas intentaron neutralizar las acciones de los disconformes. Aumentaron la vigilancia sobre los antiguos mandos insurgentes. Muchos insurrectos cambiaron de domicilio, se ocultaron y protagonizaron un juego conspirativo que sirviese para reverdecer la insurrección (48). Pero Cuba no estaba preparada para una nueva campaña. En la parte oriental de la isla, cuna de la insurgencia, se formaron diversos clubes revolucionarios (49). En Las Villas y Colón la conspiración era dirigida por individuos principales como locales como Ángel Mestre, Francisco Carrillo y Cecilio González. Mientras tanto, en La Habana lo hacían Juan Gualberto Gómez y José Martí. El coronel mambí Martínez Freire era el coordinador general de la Isla. Ángel Mestre, alentó la fundación de un Club Central habanero, dirigido por Ignacio Zarragoitia y José Martí, que enlazase con el Comité Revolucionario establecido en Nueva York. Pero el Comité neoyorquino rechazó su ayuda ya que buena parte de sus actividades eran conocidas por la Guardia Civil (50).

La Guardia Civil había abortado, pues, el plan insurrecto nacido en Oriente. Las fuerzas de la Institución habían detenido el 26 de agosto, en Santiago de Cuba, a Antonio Maceo, Guilermón Moncada y Quintín Banderas. A primeros de septiembre desembarcaron, también en oriente, las fuerzas inde-

pendentistas del brigadier Gregorio Benítez, lugarteniente de Calixto García. Días después se alzaron los rebeldes en Las Tunas, Santa Rita y Baire (51). Mientras tanto, el 17 de septiembre era detenido en La Habana José Martí, implicado en el alzamiento en Güines. Por ello, otros dirigentes independentistas como Eusebio Hernández y José Antonio Aguilera paralizaron sus actividades subversivas. En La Habana, fueron arrestados numerosos independentistas, como José A. Aguilera y Gualberto Gómez, aunque en Las Villas continuaron las actividades insurgentes. En noviembre de 1879 se produjeron alzamientos en Sancti Spiritus, Remedios, Sagua así como en la Ciénaga de Zapata. Todos estos conspiradores fueron detectados con celeridad por la Guardia Civil (52). En la zona de Las Villas, el 27 de mayo de 1880, aún hubo otro atentado independentista. Se incautaron armas en Cuevitas y se produjeron nuevas detenciones de insurgentes, como por ejemplo Francisco Capote en Jagüey Grande (53). Pero toda la actividad subversiva resultaba insuficiente para propagar la mecha insurgente. Los revolucionarios achacaban buena parte de su fracaso a una propaganda española que apelaba a ciertos sentimientos racistas latentes entre la población cubana (54).

Pese a todo, en febrero de 1880 aún se conspiraba en los alrededores de la capital. El 29 de febrero se produjo en Marianao una explosión causada por los revolucionarios del Oriente. Pasquines subversivos del Ejército Libertador de Cuba y explosivos fueron hallados junto al cadáver de un campesino (55). Se trataba de que el occidente cubano se identificase con los ideales revolucionarios orientales. La inestabilidad del país se mantuvo durante todo estos años. Marianao (56) en 1880 continuó deparando luctuosos sucesos (57). Mientras tanto, el gobernador civil de La Habana conocía por la Guardia Civil de diversas conspiraciones alentadas por simpatizantes de la idea separatista.

La intervención policial había frustrado los planes sediciosos. Generalmente, estos planes consistían en reunir a todos los implicados a una señal convenida, diseminarse en diferentes grupos y sembrar el terror y la alarma en las provincias (58). En aquellos momentos,

sin embargo, poco se sabía sobre los últimos promotores del movimiento. Las autoridades gubernativas conocían las directrices dadas desde los centros de emigrados existentes en los Estados Unidos, quienes extendían sus actividades a través de las pequeñas sociedades existentes en los núcleos urbanos (59). También eran conscientes de la escasez de medidas de control para expender dinamita. El cerco policial se fue cerrando. Fueron detenidas más elites locales como José Domínguez Ávalos, Juan Zúñiga, José Carvajal, José María Piedra, Juan Montero, Regino Manzano, Juan Monzón y López y don Antonio Díaz Villegas, todos ellos se hallaban implicados en los sucesos de Marianao. Buena parte de estos revolucionarios, en el momento de la detención, portaban revólveres. Algunos de ellos, como Monzón, portaban algunas divisas, reflejo de la jerarquización existente en las partidas de bandoleros (60).

La Capitanía General había ordenado que estas causas, principiadas por la jurisdicción civil, pasaran a depender del Código de Justicia Militar. Los sucesos causaron una honda inquietud entre los pobladores. Además, la osadía de los conspiradores requería un castigo ejemplar (61). Pero el capitán general Blanco era favorable a la conciliación. La puesta en libertad de muchos inculcados dio lugar a que el proceso fuera sobreseído, quedando en libertad la mayor parte de los implicados.

La Guerra Chiquita había fracasado por una conjunción de factores como la incansable persecución de la autoridad gubernativa, la falta de apoyo de la *sacarocracia* (62), la propaganda autonomista y del conservadurismo español, la ausencia de una dirección revolucionaria de Cuba y, en último término, los reveses sufridos por los jefes insurrectos. El líder separatista Calixto García se entregó a las fuerzas españolas a principios de agosto de 1880.

El contexto socioeconómico resulta fundamental para el análisis del bandolerismo (63). El desarrollo de la gran industria azucarera se complementó con las refinerías de Estados Unidos, y el paralelo mantenimiento de los patrones de retraso agrícola. Entre 1869 y 1898 se destruyeron los elementos de la

estructura esclavista que obstaculizaban la industrialización, dejando intactos los rezagados modelos agrícolas. Al mismo tiempo, el mercado norteamericano fijó su papel hegemónico. El país de la libertad y el libre comercio eliminó a la libre competencia y estableció un oligopolio que adoptó una forma jurídica en 1887. Se había consumado, pues, la anexión económica de la Isla; la anexión político-militar llegaría más tarde. En el tabaco también se avanzó hacia un monopolio semejante. Apropriadose de la infraestructura levantada por la manufactura esclavista, comenzó a desarrollarse la industria.

La sublevación también trajo cambios en la economía y en la correlación de las clases sociales. La eliminación de la burguesía agraria criolla de las provincias orientales, y su transformación en pequeña burguesía rural, fue uno de los acontecimientos más notables del período comprendido entre 1878 y 1898. En las provincias occidentales de la isla se produjo un fenómeno de concentración de la producción capitalista. Los hacendados occidentales se esforzaron por incrementar la producción azucarera ante la ruina de los propietarios orientales. Los pequeños propietarios empobrecidos, junto con los esclavos manumitidos, encabezaron la lucha contra la autoridad española. Hacia 1880 hasta las mayores plantaciones se habían hipotecado completamente. Los patronos encarnaban un régimen oprobioso para los productores cubanos. Como consecuencia de este proceso, muchos dueños se arruinaron, pasando sus propiedades a otras manos. La compleja situación socio-política se enturbió sobremanera. Muchos hacendados que mantuvieron su nivel económico nutrieron las filas del autonomismo. El cuerpo de ideas autonomista representaba la última opción reformista desde el interior del sistema.

La abolición definitiva de la esclavitud en 1886 se produjo no sólo por cuestiones éticas, sino por el anacronismo de esta institución en el sistema de producción de la industria azucarera. El otro gran objetivo reformista fue la consecución de un régimen autonómico para la Isla. El Partido Liberal Autonomista evidenció algunas de las contradicciones existentes en aquella administración. El diputado José

del Perojo, natural de Santiago de Cuba, ya clamaba en 1883, en las Cortes españolas por una serie de medidas reformistas que garantizaran la soberanía española en Cuba (64). Rafael Fernández de Castro, destacado autonomista cubano, también diputado en Cortes en 1887, denunciaba la corrupción del aparato administrativo, el desconocimiento de la realidad insular. Otro diputado, Giberga, ponía de relieve, además, la ineficacia de la actuación militar contra la insurrección y el bandolerismo. Los temores de los representantes cubanos trataban de inclinar la voluntad del gobierno de SM para evitar el desenlace final, pero sus esfuerzos fueron en vano.

En este amplio contexto, se enmarcó el bandolerismo cubano. No se trataba, pues, de un simple fenómeno de rebeldía campesina, sino que estaba relacionado con un programa político independentista. Sin embargo, siempre hubo, a lo largo del siglo XIX, delincuentes rurales en los campos de Cuba. Las partidas insurgentes existieron junto con los simples malhechores, antes, durante y después de las guerras de emancipación, llegando hasta bien entrado el siglo XX. Se imbricaba, pues, en el proceso la innegable pervivencia del delincuente rural. Un individuo que se mostraba, a veces, indiferente al proceso revolucionario. Este individuo solía hallarse al margen de la situación de miseria en que vivía el campesinado. Se abría camino mediante la fuerza, por sí y para sí, en una sociedad matizada por la injusticia, por el afán inmoderado de lucro y por la corrupción de amplios sectores de la población. Durante las guerras a este tipo de delincuente se le denominaba *plateado* (65), esto es, un malhechor cuya única lealtad es la del dinero, el robo y la rapiña. Estos bandidos eran profesionales que se valían de la coyuntura bélica, dedicándose al robo sin reconocer autoridad de ningún género. Estos *plateados* nunca quisieron aceptar los beneficios de la capitulación y prefirieron continuar su vida de forajidos (66). La máxima autoridad habanera restó importancia al fenómeno del bandolerismo ya que, en su opinión, carecía de significación política. Sólo eran ladrones que vivían de sus exacciones, y partidas de negros cimarrones (67) fugados de los ingenios.

Pero junto a esta forma delictual se fue

perfilando un nuevo tipo de bandolero. Este nuevo malhechor se originó a partir de la evolución del bandido social unido a una vaga ideología revolucionaria. Podría denominarse por tanto, *bandolero-insurrecto* (68). El bandolerismo social tiene una afinidad con la revolución, por ser un fenómeno de protesta social, tal vez una manifestación precursora e incubadora potencial de la rebelión. Por tanto, resultaba netamente distinta del mundo ordinario del hampa. La delincuencia común se movía dentro de una antisociedad que había convertido los valores del mundo *decente* por otros idóneos para un mundo *descarriado*. Por tanto, el hampa vivía parasitariamente del mundo decente, mientras que, el mundo revolucionario tendía a ser recto. Sólo en casos excepcionales los criminales alcanzaban accesos de patriotismo o de exaltación revolucionaria. Los bandoleros, además, compartían los valores y las aspiraciones del mundo campesino. Generalmente eran proscritos y rebeldes, sensibles a sus impulsos revolucionarios. Asimismo, los bandoleros eran más comunes en aquellas situaciones en que el movimiento de liberación nacional podía hundir sus raíces en la organización social tradicional o en la resistencia al extranjero. En definitiva, resultaba más fácil para los bandidos integrarse en movimientos revolucionarios de carácter sociopolítico que estuvieran orientados contra la dominación extranjera. En Cuba los bandoleros-insurrectos se caracterizaron por el apoyo obtenido de los pequeños campesinos, a los que estos insumisos ayudaban en detrimento de las fortunas criolla y peninsular. Eran, por tanto, temidos por la *sacrocracia* y protegidos por los pequeños propietarios. Los bandoleros-insurrectos lograron una relativa efectividad para la vida en campaña, logrando esquivar, a veces, a los miles de hombres lanzados tras su búsqueda. Así pues, la etapa comprendida entre 1878 y 1895 puede considerarse como la época dorada del bandolerismo social en Cuba (69).

En efecto, en estos años tuvo lugar un incremento exponencial de la presencia del bandido-patriota. Este fenómeno debe relacionarse con el desarrollo del capitalismo azucarero en las provincias de Matanzas y La Habana, así como con el fortalecimiento de la

corriente separatista en estas regiones. Se trata, por demás, de un fenómeno semejante, *mutatis mutandis*, al fenómeno de los bandidos-patriotas griegos, encuadrados en el movimiento nacionalista griego contra la dominación turca. Entre 1868 y 1898, podemos distinguir figuras de forajidos como Carlos García o José Álvarez Arteaga, alias *Matagás*. Existieron, pues, en Cuba al menos dos tipos de bandoleros. Primero, los simples proscritos o malhechores que utilizaban la violencia en beneficio propio. Segundo, los bandoleros insurrectos que podríamos equiparar en plenitud al concepto de bandidos-patriotas al modo griego. Se trata de una evolución de los bandidos que, indudablemente, confiere apoyo logístico, propaganda y terror al movimiento insurgente. Al mismo tiempo, contribuían a acentuar la venganza contra los partidarios de la autoridad española y perpetuaban el sabotaje guerrillero. Este segundo tipo de bandolero tenía, a su vez, dos versiones. También existía, por un lado, el bandido social que, poco a poco, perfilaba su separatismo desde un apoliticismo inicial. Aquí podríamos encuadrar al denominado *Rey de los Campos de Cuba*, Manuel García Ponce. Por otro lado, existía aquel antiguo revolucionario cuya forma de operar asimilaba la del bandido social hasta el extremo. Estamos hablando de malhechores como Carlos Agüero.

Pero para las autoridades españolas no existían diferencias, todos eran considerados bandidos con una mayor o menor actividad delictiva. Las razones de esta actitud eran fundamentalmente de índole política, para evitar el reconocimiento de los mambises como beligerantes por parte de los EEUU; razones ligadas a la escasa entidad numérica de las partidas; así como razones administrativas a la hora de remitir los partes de novedades por parte de cada capitán general (70).

La complejidad de esta etapa destaca por la trascendencia que tuvieron sus auténticos hitos en el devenir histórico de la isla de Cuba, y nos lleva a emprender su examen a partir del análisis de unos hechos relevantes. La represión del bandolerismo tuvo un punto de inflexión desde de la creación del Gabinete Particular (71) por parte del capitán general Polavieja.

Los servicios de la Guardia Civil en Cuba no fueron muy diferentes de los realizados entonces en la Península, tanto en la forma como en el fondo. Las parejas del Instituto patrullaron poblaciones y despoblados. Escuadras, pelotones, secciones y compañías de guardias civiles combatieron a los malhechores cubanos. Para ello, la Guardia Civil utilizó el denominado servicio de emboscada, en donde un grupo de al menos siete guardias aguardaba oculto en la manigua (72) hasta la aparición de cada partida para realizar su detención. Todo esto exigía un redoblado esfuerzo para unos guardias civiles no aclimatados al medio antillano. En cuanto a la lucha contra la insurrección, ha de tenerse en cuenta que la diseminación de los Puestos y sus escasas dotaciones favorecían (73) que los insurrectos viesan en las unidades de la Guardia Civil un objetivo preferido. Sin embargo, este cerco no resultó siempre fácil. En octubre de 1896, el Puesto de Dolores se hallaba bajo las órdenes del guardia segundo D. Cándido Santa Eulalia. En la madrugada del día 27 de aquel mes, esta fuerza de diez hombres se vio rodeada por unos 300 insurrectos que irrumpieron en

las inmediaciones de, acuartelamiento al grito de ¡Viva Cuba Libre! (74) Ante la abrumadora superioridad numérica y armamentística, *Moreno Rojas*, caudillo insurrecto, exigió la rendición inmediata del Puesto. A cambio, el cabecilla ofreció a D. Cándido Santa Eulalia la graduación de sargento primero del Ejército independentista. Sin embargo, aquellos guardias civiles decidieron plantar cara al enemigo.

Frecuentemente, el Ejército siguió necesitando del auxilio de la Guardia Civil para combatir a las guerrillas separatistas. Estas exigencias restaron eficacia al Cuerpo que, como hemos visto, desmanteló su servicio peculiar para encuadrarse como una fuerza más en la campaña. El abandono de esta labor por la Guardia Civil produjo una ruptura del equilibrio existente entre el medio rural y el urbano en la isla. El campo cubano había quedado desamparado frente al acoso insurgente. Desde entonces, buena parte de los propietarios empezaron a ver con escepticismo la conveniencia de mantener los lazos con España. A continuación podemos observar algunos de los últimos hechos destacados sobre la geografía cubana (75):

| ACCIONES DE LA GUARDIA CIVIL EN LA ISLA DE CUBA (1895-1898) | |
|--|--|
| FECHA | LUGAR |
| 1 de julio de 1895 | Captura de insurrectos en Milpa (Villas). |
| 4 de julio de 1895 | Combate de Chambas. |
| 2 de agosto de 1895 | Combate de Montegordo. |
| 16 a 18 de agosto de 1895 | Combates de Rojas y Lomas de Maniguetas. |
| 1 de enero de 1896 | Encuentro de Jagüeycito. |
| 23 a 24 de enero de 1896 | Combate del Ingenio Cayajabos. |
| 7 de febrero de 1896 | Defensa de un tren de pasajeros en Colonia Arrieta. |
| 24 de marzo de 1896 | Encuentro en Mengeliguas. |
| 23 de mayo de 1896 | Combate en la finca Manatí. |
| 26 de octubre de 1896 | Combate de Gavilancitos. |
| 12 de noviembre de 1896 | Encuentro en el potrero San José. |
| 26 de enero de 1897 | Combate de Lagunita. |
| 24 de marzo de 1897 | Proteccion de trenes en Matanzas. |
| 11 de diciembre de 1897 | Combate de Farallones y Quemada Grande (Villas). |
| 25 de febrero de 1898 | Combate de Cantarrana (Villas). |
| 20 de marzo de 1898 | Combates de Buenavista (Pinar del Río) y Palma de Acosta (Villas). |
| 1 de abril de 1898 | Encuentro de Tres Guanos. |
| 4 de abril de 1898 | Operaciones de Cañadas de la Piedra y Pica Rica (Villas). |
| 10 de abril de 1898 | Combate en la línea férrea de Sancti Spiritus a Tunas de Zarza. |
| 11 de mayo de 1898 | Encuentro de La Ceiba (Villas). |
| 16 de mayo de 1898 | Encuentro de Jicotea (Villas). |
| 23 de julio de 1898 | Combate de Quinta (Matanzas). |

CONCLUSIONES

Hacia mediados del siglo XIX, Cuba sufría una creciente inseguridad, propiciada por el considerable número de individuos carentes de medios de subsistencia. La falta de control policial y el medio geográfico cubano facilitó la existencia de estas partidas de malhechores. Este bandidaje fue apoyado, desde el primer momento, por el vecino norteamericano y por algunos sectores de la población criolla acomodada. Estos criollos descontentos se mostraron cada vez más proclives al independentismo. De este modo, la delincuencia se unió con la guerrilla independentista.

El Gobierno español delegó sus competencias gubernativas en la figura del capitán general. Pero éste sólo disponía del Ejército para garantizar la seguridad ciudadana. Sin embargo, las unidades militares tradicionales no resultaban idóneas para hacer frente a una insurgencia deslocalizada. Sus limitados recursos humanos, su no profesionalización y el desánimo abundaron en un estamento castrense mal pagado y peor abastecido. La presión de los hacendados cubanos sobre los Capitanes Generales superó esa ineficacia. Hacía falta una fuerza de seguridad permanente, militar pero al margen del Ejército. La falta de profesionalidad, su pésima organización y el incremento de la delincuencia habían hecho fracasar los diversos cuerpos precedentes de la Guardia Civil. El proceso de implantación de la Guardia Civil en Cuba tuvo dos fases fundamentales, en la primera de ellas la Guardia Civil tuvo una escasa semejanza con la peninsular. Sin embargo, en la segunda, a partir de la Ley de Amalgama de 1871, el Cuerpo quedó integrado con el Instituto que funcionaba en España desde 1844. De cualquier modo, en ambos casos se trataba de una Guardia Civil dependiente del capitán general de Cuba. La amal-

gama de ambas fuerzas, peninsular y cubana, fue un proceso cargado de obstáculos, que provocaron reiterados retrasos hasta la entrada en vigor de la citada mixtura. El empeoramiento de la situación en Cuba hizo que la Guardia Civil redoblase sus servicios en la isla. La agitación local motivó que los distintos capitanes generales reclamasen su presencia dentro de las unidades castrenses en campaña. Las reformas llevadas a cabo afectaron a la totalidad de la fuerza existente y fueron debidas tanto a problemas económicos como al aumento de la conflictividad. El capitán general Salamanca Negrete hizo que la Guardia Civil alcanzase su mayor número de efectivos. Sólo en Cuba llegó a tener unos 5.500 hombres (76). Mientras tanto, los servicios presentaron modificaciones para adaptarse a las peculiaridades de la isla. La Guardia Civil, completando las filas del Ejército, se vio obligada a abandonar su servicio peculiar, restando eficacia a sus funciones. La pérdida de Cuba afectó también a la Institución. La necesidad de absorber el contingente de hombres que formaron parte de esta fuerza de Ultramar favoreció la reforma orgánica de 1898, cuya principal innovación fue la implantación del Cuerpo en las islas Canarias, donde la Guardia Civil absorbió las funciones de las Milicias Provinciales que hasta entonces desempeñaban los servicios de orden público insulares.

ANEXO: EFECTIVOS, BAJAS Y CONDECORACIONES

La guerra por la independencia cubana alteró las condiciones vitales de sus habitantes a lo largo de muchos años. En aquel tiempo, Cuba contaba con poco más de 1.600.000 habitantes. Los insurgentes cubanos se enfrentaron con la siguiente organización del Instituto Armado (77):

| TERCIOS DE LA GUARDIA CIVIL EN CUBA (1898) | | | | |
|--|-----------|-------|-----------|------------------|
| UNIDAD | GENERALES | JEFES | OFICIALES | CABOS Y GUARDIAS |
| Subinspección General | 1 | 1 | 4 | - |
| 19 Tercio (Habana) | - | 8 | 54 | 1.717 |
| 20 Tercio (Santa Clara) | - | 9 | 67 | 1.798 |
| 21 Tercio (Puerto Príncipe) | - | 7 | 41 | 1.015 |
| Total CUBA: | 1 | 25 | 166 | 4.530 |
| TOTAL ULTRAMAR: | 1 | 45 | 348 | 8.862 |

En los tres años de lucha el número de bajas fue muy alto. Siguiendo los datos ofrecidos por el Diario Oficial del Ministerio de la

Guerra, entre los años 1897 y 1898, el resumen de fallecidos pertenecientes al Cuerpo fue de (78):

| RESUMEN DE FALLECIDOS EN CUBA (1897-1898) | | | | | |
|---|-------------------|-----------------|----------------------------------|----------------------------------|-------|
| EN CAMPAÑA | HERIDAS RECIBIDAS | FIEBRE AMARILLA | VÓMITO | ENFERMEDADES COMUNES Y ACCIDENTE | TOTAL |
| 92 | 157 | 36 | 533 | 4.025 | 4.843 |
| CONDECORACIONES OBTENIDAS EN CUBA (1898) | | | | | |
| CONCEDIDAS A LA GUARDIA CIVIL | | | CONCEDIDAS AL RESTO DEL EJÉRCITO | | |
| 235 | | | 11.509 | | |

BIBLIOGRAFÍA

AGUADO SÁNCHEZ, Francisco, *El Duque de Ahumada. Fundador de la Guardia Civil*. Madrid, Servicio Histórico de la Guardia Civil, 1969.

AGUADO SÁNCHEZ, Francisco, *Historia de la Guardia Civil, Vol.2, La Guardia Civil, institución nacional 1844-1873*. Madrid, CUPSA, 1984.

AGUADO SÁNCHEZ, Francisco, *Historia de la Guardia Civil Vol.3, La Guardia Civil en la Restauración y la Regencia 1874-1907*. Madrid, CUPSA 1984.

ALONSO BAQUER, Miguel, "La Guerra hispano-americana de 1898 y sus efectos sobre las instituciones militares españolas" en: *Revista de Historia Militar*, n.º 54, 1983, pp. 127-151.

Apuntes Biográficos del Mayor General Serafín Sánchez. La Habana, Ed. Perfil Libre, UNEAC, 1986.

BALDOVÍN RUIZ, Eladio, Cuba. El desastre español del siglo XIX, Astorga, Akron, 2010.

CABRERA, Francisco de A. *Razón y Fuerza. Narración militar y de costumbres cubanas*. Madrid, Tip. de Felipe Marqués, 1892.

CALLEJA LEAL, Guillermo G. "La voladura del Maine" en: *Revista de Historia Militar*, n.º 69, 1990, pp. 163-196

Cartilla del guardia civil redactada en la Inspección General del Arma, aprobada por S.M. en Real Orden de 20 de diciembre de 1845. Madrid, Imp. de D. Victoriano Hernando, 1846.

GISTAU FERRANDO, Miguel, *La Guardia Civil: Historia de esta institución y de todos los cuerpos armados que en España estuvieron destinados a la persecución de malhechores... seguida de un Apéndice con la descripción de algunos similares del extranjero*. Valdemoro, Guardia Civil, 1907.

ELORZA, Antonio (et al.), *La guerra de Cuba (1895-1898)*. Madrid, Alianza, 1998.

DELGADO RIBAS, Josep (et al.), *Memoria del 98: de la Guerra de Cuba a la Semana Trágica*. Madrid, Diario El País, 1997.

DIEGO GARCÍA, Emilio de, *Weyler, de la leyenda a la Historia*. Madrid, Fundación Cánovas del Castillo, 1997.

HERNÁNDEZ SANDOICA, Elena, *La política colonial española antes del 98: Elementos de una interpretación*. Las Palmas, Cabildo Insular de Gran Canaria, 1996.

LÓPEZ CORRAL, Miguel, *La Guardia Civil: nacimiento y consolidación 1844-1874*. Madrid, Secretaría General Técnica, Ministerio de Justicia e Interior, 1995.

LÓPEZ CORRAL, Miguel, *La Guardia Civil en la Restauración (1875-1905): militarismo contra subversión y terrorismo anarquista*. San Sebastián de los Reyes, Actas, 2004.

LÓPEZ CORRAL, Miguel, *La Guardia Civil: claves históricas para entender a la Benemérita y a sus hombres (1844-1975)*. Madrid: La Esfera de los Libros, 2009.

LÓPEZ VALDIVIELSO, Santiago (coord.), *La Guardia Civil de 1898*. Madrid, Dirección General de la Guardia Civil, 1998.

LUENGO MUÑOZ, Manuel, "La Guardia Civil en Cuba y Puerto Rico (I)" en: *Revista de Estudios Históricos de la Guardia Civil*, n.º 4, 1969, pp. 53-79.

LUENGO MUÑOZ, Manuel, "La Guardia Civil en Cuba y Puerto Rico (II)" en: *Revista de Estudios Históricos de la Guardia Civil*, n.º 5, 1970, pp. 109-136.

LUENGO MUÑOZ, Manuel, "La Guardia Civil en Cuba y Puerto Rico (III)" en: *Revista de Estudios Históricos de la Guardia Civil*, n.º 6, 1970, pp. 37-63.

LUENGO MUÑOZ, Manuel, "La Guardia Civil en Cuba y Puerto Rico (IV)" en: *Revista de Estudios Históricos de la Guardia Civil*, n.º 7, 1971, pp. 109-136.

MARÍN MARINA, Ignacio (coord.), Cuba en el 98. *Las últimas Campañas. Actas del XXXVI Curso Aula Militar de Cultura. Cádiz, 10-19 de Noviembre de 1998*. Sevilla, Centro Regional de Historia y Cultura Militar, 2002.

MARTÍNEZ RUIZ, Enrique (coord.), *III Seminario Duque de Ahumada. La Guardia Civil ante el V Centenario*. Madrid, UNED, 1991.

MARTÍNEZ SANZ, José Luis, "Prisión, humillación y castigo: los frutos del 98 para los militares" en: *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n.º 20, 1998, pp. 191-203.

MARTÍNEZ SANZ, José Luis, "Una investigación histórica sobre el 98" en: *Revista de Historia Militar*, n.º extraordinario 1, 2002, pp. 293-334.

MARTÍNEZ VIQUEIRA, Miguel, *Atlas ilustrado de la Guardia Civil*. Madrid, Susaeta, 2010.

MORENO FRAGINALS, Manuel, Cuba/España, España/Cuba. Barcelona, Critica, 1996.

OPISSO, Alfredo: *La Guardia Civil y su tiempo: Episodios de la historia contemporánea de España, Sucesos políticos, Las guerras, El terrorismo, El bandolerismo y su represión*. Barcelona, Molina y Maza, 1916.

PAZ SÁNCHEZ, Manuel de, *El bandolerismo en Cuba: (1800-1933): presencia canaria y protesta rural*. La Laguna, Centro de la Cultura Popular Canaria, 1993-1994.

Recopilación de cuadernos de historia de Marianao. Dirigidos por Oficina del Historiador de la Ciudad. La Habana. Gobierno Revolucionario, Municipio de Marianao: Oficina del Historiador de la Ciudad, 1961.

Reglamentos de la Guardia Civil: aprobados por S.M. con Reales Decretos de 9 y 15 de Octubre. Madrid, Imp. Nacional, 1844.

RICO SÁNCHEZ, Alberto, "La Guardia Civil de Filipinas (1868-1899)" en: *Revista Guardia Civil*, n.º 758, 2007, pp. 72-75.

RICO SÁNCHEZ, Alberto, "La Guardia Civil y las Islas Filipinas: 1868-1899" en: *Revista Española del Pacífico*, núm. 19-20, 2007 (Ejemplar dedicado a la Dra. Díaz-Trechuelo y López-Spínola), pp. 189-214.

SANZ MUÑOZ, José (coord.), *La Guardia Civil Española*. Madrid. Secretaría General Técnica, Ministerio del Interior, 1994.

SEQUERA MARTÍNEZ, Luis de, "Trochas militares en las campañas de Cuba (1868-1898)" en: *Revista de Historia Militar*, n.º 81, pp. 107-145.

SILVA AMADOR, Lorenzo, *Sereno en el peligro*. La aventura histórica de la Guardia Civil. Madrid: EDAF, 2010.

SIMÓN MARTÍNEZ, Manuel. "La Guardia Civil de Cuba y Puerto Rico" en: *Revista Guardia Civil*, n.º 710, pp. 72-75.

NOTAS

(1) Capitán general era el teniente general del Ejército Español que ostentaba el mando militar supremo en una determinada Región Militar.

(2) MORENO FRAGINALS, 1996, pp. 272-273.

(3) LÓPEZ CORRAL, 1995, pp. 228-229.

- (4) LÓPEZ VALDIVIELSO, 1998, p. 109.
- (5) Como es bien sabido, estos patrulleros eran designados por turno entre los habitantes de las localidades en las cuales prestaban sus servicios.
- (6) Los Voluntarios continuaron prestando sus servicios después de la implantación de la Guardia Civil. Con fecha de 7 de julio de 1892 se les dotó de un reglamento y organización que reforzó sus competencias, así como una nueva plantilla. También con fecha 29 de marzo de 1893 la seguridad de La Habana fue reforzada con la organización de un Cuerpo de Orden Público al margen de la Guardia Civil y dependiente del Capitán General. *Colección Legislativa del Ejército*, 1892, pp. 525-527. MORENO FRAGINALS, 1996, pp. 236-237.
- (7) GISTAU FERRANDO, 1907, p. 232.
- (8) *Tercio* era la agrupación, dentro de la Guardia Civil, equivalente a un regimiento militar. Cada tercio era mandado por un Coronel, y se encargaba del servicio en un territorio amplio, generalmente, de varias provincias.
- (9) *Compañía* es el término adoptado, en el ejército español, por aquella unidad de infantería mandada, generalmente, por un capitán y que suele hallarse incluida en un batallón.
- (10) *Puesto* es la unidad básica dentro de la Guardia Civil. Su fuerza, entonces, solía ser mandada por un cabo del Instituto.
- (11) AGUADO SÁNCHEZ, 1969.
- (12) La historiografía actual es consciente de que la Guardia Civil estuvo a punto de ser disuelta tras el pronunciamiento de Vicalvaro. LÓPEZ CORRAL, 1995, pp. 100-104.
- (13) Esta campaña duró unos diez años, hasta la paz de Zanjón de febrero de 1878.
- (14) Esta amalgama no se dio nunca en las unidades del Cuerpo de la Guardia civil existente en Filipinas. RICO SÁNCHEZ, 2007, pp. 72-75.
- (15) LÓPEZ CORRAL, 1995, pp. 224-229.
- (16) En las guerras de independencia de Cuba en el siglo XIX, se denominaba así al insurrecto contra España.
- (17) CABRERA, 1892.
- (18) LÓPEZ VALDIVIELSO, 1998, p. 130.
- (19) AGUADO SÁNCHEZ, 1984, pp. 3-4.
- (20) Carpeta Guardia Civil en las colonias. SEHGC, Cuba, Carta núm. 884.
- (21) AGUADO SÁNCHEZ, 1984, pp. 10-12.
- (22) LÓPEZ CORRAL, 1995, p. 234.
- (23) *Cartilla del Guardia Civil*, 1846.
- (24) Este Reglamento puede verse en las *Reales Órdenes y Circulares de Interés para la Guardia Civil*, tomo XXVIII, pp. 162-168.
- (25) Oficial general cuya categoría era inmediatamente superior a la de coronel en el Ejército. Actualmente esta categoría ha sido reemplazada por la de general de brigada en el Ejército Español.
- (26) LÓPEZ CORRAL, 1995, p. 235.
- (27) *Reales Órdenes y Circulares de Interés para la Guardia Civil*, tomo XXVIII, pp. 215-217.
- (28) LÓPEZ VALDIVIELSO, 1998, p. 120-121.
- (29) En la Guardia Civil se conoce por tal a una pequeña unidad homogénea, que forma parte de una compañía, y suele estar al mando de un teniente o brigada.
- (30) Provincia o comarca que está sujeta, a un comandante o a un teniente coronel de la Guardia Civil. Según su importancia, se dividía en diversas compañías, líneas y puestos.
- (31) Conjunto y agregado de los jefes y otros individuos de la Benemérita que no pertenecen a ninguna compañía.
- (32) Le faltaba materialmente el tiempo preciso para dedicar a la Guardia Civil la atención que exige la importante misión que desempeña, y que un solo coronel es insuficiente para revistar, con la frecuencia y minuciosidad requeridas, las Comandancias. AGUADO SÁNCHEZ, 1984b, p. 209.
- (33) LÓPEZ VALDIVIELSO, 1998, p. 221.
- (34) Según este despliegue, el primero de los Tercios abarcaba las Comandancias de La Habana, Vuelta-Abajo, Matanzas, Colón y Sagua, con un total de 2.017 hombres, y el segundo las de Santa Clara, Remedios, Cienfuegos, Sancti-Spíritus, Puerto Príncipe, Holguín y Cuba, con 2.563 hombres. AGUADO SÁNCHEZ, 1984b, p.203.
- (35) En 1898 el máximo empleo al que se podía aspirar dentro de la Guardia Civil era el de coronel. Los oficiales generales procedían de las distintas armas del Ejército de Tierra. LÓPEZ CORRAL, 2004, p. 127.
- (36) Esta condición experimentó diversos cambios en la década de los noventa. *Ibidem*, 2004, pp. 132-136.
- (37) La *Real Orden Circular de 18 de agosto de 1893* expone toda la problemática que afectaba a la Institución en las islas, tal es el caso de los ascensos, la integración con la Guardia Civil peninsular, las condiciones económicas, las dificultades del servicio, el hecho diferencial de las islas, las diferentes condiciones de Cuba con respecto a Puerto Rico o los problemas con las casas-cuarteles.
- (38) Con cabeceras en Madrid, Toledo, Barcelona, Sevilla, Valencia, Coruña, Zaragoza, Granada, Valladolid, León, Badajoz, Burgos, Vitoria, Murcia y Málaga.
- (39) Se conocía así a aquella unidad del Cuerpo, no encuadrada en ningún Tercio y cuya dependencia orgánica recaía directamente en el Director General de la Guardia Civil.
- (40) Sus cabeceras se mantuvieron en La Habana, Santa Clara y Puerto Príncipe.
- (41) Sus sedes estuvieron establecidas en Manila, Nueva Écija y Mindanao.
- (42) Los Tercios de Cuba, Puerto Rico y Filipinas mantuvieron un régimen de dependencia, normativo y retributivo diferente.
- (43) Estas medidas se dispusieron para el ejercicio económico 1898-1899 con cargo a los presupuestos del Ministerio de la Guerra. LÓPEZ CORRAL, 2004, pp. 144-150.
- (44) Aquel guardia civil que se encuentra en situación análoga a la de excedencia.
- (45) La Tregua Fecunda es un periodo histórico cubano comprendido entre 1868 y 1895 en el que se produjo la unificación de los cubanos para la guerra de 1895. PAZ SÁNCHEZ, 1993-1994, vol. I, p. 103.
- (46) Se conoce como *Paz de Zanjón* al documento que establecía la capitulación del Ejército Independentista Cubano frente a las armas españolas, poniendo fin a la llamada Guerra de los Diez Años (1868-1878). Este acuerdo no garantizaba ninguno de los dos objetivos fundamentales de dicha guerra: la independencia de Cuba, y la abolición de la esclavitud.
- (47) PAZ SÁNCHEZ, 1993-1994, vol. I, p. 104.
- (48) Así, cuando el 24 de agosto de 1879 se alzaron casi quinientos hombres entre Gibara y Holguín, nadie pensó en la fragilidad de su esfuerzo. En aquel tiempo, se conspiraba en todo el país, y parecía imposible que la herencia de diez años de lucha no fuese fácilmente inflamable. *Ibidem*, p. 104.
- (49) En el oriente de Cuba, la Sierra Maestra constituye un lugar de extraordinario valor histórico para el pueblo cubano. Desde las luchas de los taínos contra los colonizadores españoles, luego fue el refugio de los negros bozales que huían de las plantaciones, también la Sierra Maestra fue abrigo del Ejército Rebelde en la lucha guerrillera contra Fulgencio Batista. En la Sierra Maestra, Fidel Castro dirigió las acciones militares. Se llevaron a cabo importantes combates liderados por personalidades de la Historia de Cuba como Ernesto Che Guevara, Raúl Castro o Camilo Cienfuegos, como también en sus montañas cayeron jóvenes guerrilleros cubanos como Ciro Redondo García. Éste fue el primer y principal escenario de lucha nacionalista cubana.
- (50) El coronel Martínez Freire y los brigadieres Mayía Rodríguez y Pablo Beola fueron encarcelados en el Castillo del Morro en Santiago de Cuba. PAZ SÁNCHEZ, 1993-1994, vol. I, p. 105.
- (51) Limbano Varona, los hermanos Rabí y mariano Torres respectivamente.
- (52) *Apuntes Biográficos del Mayor General Serafín Sánchez*, 1986, p. 36.
- (53) LÓPEZ CORRAL, 2004.
- (54) MARTÍNEZ SANZ, 2002, pp. 303-305.
- (55) *Recopilación de cuadernos de historia de Marianao. Dirigidos por Oficina del Historiador de la Ciudad*, 1961, pp. 20-21. Véase también HERNÁNDEZ SOLER, 1975.
- (56) En la población de Marianao, próxima a La Habana, se encontraba ubicado el Centro de Instrucción de la Guardia Civil en Cuba.
- (57) *Sucesos de Marianao en Sentido Insurreccional. Época del Señor General Blanco*. IHCM, Ultramar, Cuba, c. 441.
- (58) PAZ SÁNCHEZ, 1993-1994, vol. I, p. 108.
- (59) *Comunicación al Capitán General del 13 de marzo de 1880. Sucesos de Marianao en Sentido Insurreccional*. IHCM, Ultramar, Cuba, c. 441.
- (60) *Ibidem*.
- (61) *Ibidem*.
- (62) Se denominaba así a la burguesía agraria cubana dedicada, fundamentalmente, a la explotación de los ingenios azucareros isleños.

- (63) MORENO FRAGINALS, 1996, p. 97.
- (64) PAZ SÁNCHEZ, 1993-1994, vol. I, pp. 112-113.
- (65) *Plateado* era todo aquel malhechor cubano interesado en la plata, esto es, en el dinero en general, en la riqueza crematística.
- (66) *Velasco. Operaciones en persecución de malhechores en la isla de Cuba*. IHCM, Ultramar, Cuba, Sec. 3.ª, Leg. 26.
- (67) Se decía del esclavo que se refugiaba en los despoblados buscando la libertad.
- (68) PAZ SÁNCHEZ, 1993-1994, vol. I, p. 115.
- (69) *Ibidem*, p. 116.
- (70) DIEGO GARCÍA, 1998.
- (71) Organismo coordinador de las fuerzas armadas y de orden público, establecido en 1890, para combatir el bandolerismo insular.
- (72) Se conoce por manigua al conjunto espeso de hierbas y arbustos tropicales.
- (73) LÓPEZ CORRAL, 2004, pp. 420-427. AGUADO SÁNCHEZ, 1984b, pp. 216-240.
- (74) LÓPEZ CORRAL, 2004, p. 425.
- (75) LÓPEZ CORRAL, 2004, p. 428.
- (76) LÓPEZ CORRAL, 2004, p. 136.
- (77) LÓPEZ VALDIVIELSO, 1998, p. 129.
- (78) *Ibidem*, p. 165.

EL EMPLEO OPERATIVO DE AERONAVES DE ALA FIJA EN LA GUARDIA CIVIL

JOSÉ ANTONIO SÁNCHEZ LASO

Comandante de la Guardia Civil
Piloto de helicópteros
Servicio Aéreo de la Guardia Civil

INTRODUCCIÓN

Son ya cinco años desde la adquisición de los dos primeros aviones CN-235 por parte de la Guardia Civil. Un balance muy positivo, de hecho así lo demuestran el número de misiones bajo el auspicio de la Agencia FRONTEX en las que se ha participado y obtenido resultado en cada una de ellas, con numerosas detecciones de embarcaciones dedicadas a la inmigración ilegal y al tráfico de drogas.

A día de hoy, la Guardia Civil es plenamente autónoma para realizar operaciones conjuntas en alta mar. Con la adquisición de buques oceánicos y la ya mencionada adquisición de dos aviones de vigilancia marítima, hacen que no sea necesario contar con el apoyo de otras instituciones competentes para la realización de servicios dentro de las competencias que tiene asumidas el Cuerpo, como es la del resguardo fiscal del Estado y la protección del mar territorial.

Las características que ofrece el medio aéreo: rapidez, autonomía y flexibilidad, permiten que pueda ser empleado en diferentes misiones: vigilancia marítima, vigilancia de objetivos a larga distancia y transporte de carga y personal. Misiones, que como se comenta anteriormente, en ocasiones se venían realizando con organismos ajenos al Cuerpo.

Con la realización del presente trabajo, se pretende por un lado, justificar la adquisición de tal costosa compra y de tal aventurado proyecto, y por otro, valorar o dar a conocer el posible empleo de aeronaves de ala fija como un medio de apoyo operativo a otras unidades del Cuerpo que lo soliciten.

Por otra parte, en el capítulo dedicado a los

Aviones No Tripulados, el objetivo del mismo es dar a conocer dicho medio de apoyo, tratando de conocer sus posibles aplicaciones en misiones policiales y qué tipo de aeronave no tripulada podría ser la más idónea para la Guardia Civil para realizar las misiones que por Ley Orgánica tiene encomendado el Cuerpo.

De igual manera, al analizar las necesidades operativas de otras Unidades, se trata de obtener una serie de conclusiones acerca de las posibles mejoras en el modelo actual o de acercarse a un posible modelo de avión para posibles futuras adquisiciones teniendo en cuenta las limitaciones encontradas en el actual modelo CN-235.

EL SERVICIO AÉREO DE LA GUARDIA CIVIL. EL GRUPO DE ALA FIJA

Desde 1973 la Guardia Civil cuenta con medios aéreos para apoyar desde el aire a las diferentes especialidades del Cuerpo en sus cometidos.

Los primeros medios en llegar fueron los helicópteros BO-105 de la casa alemana MBB (1). Llegaron el 9 de enero de 1973, ubicándose de forma temporal en las instalaciones del S.A.R (2). del Ejército del Aire en la Base de Cuatro Vientos.

Fue ya en el año 1979 cuando la Guardia Civil crea su Base propia, siendo el lugar elegido la madrileña localidad de Torrejón de Ardoz. La misma estaría ubicada dentro de las instalaciones del Instituto de Nacional de Técnica Aeroespacial (INTA). No sería el último cambio, en el año 2003 se inició la construcción de unas nuevas dependencias, dentro del mismo complejo, encontrándose operativa desde el año 2006.

El hito más importante de la continua evolución del Servicio Aéreo ha sido la adquisición de dos aviones de categoría media. El 16 de noviembre de 2007 se autorizaba mediante acuerdo en el Consejo de Ministros del Ministerio de Interior, concretando el Secretario de Estado de Seguridad, la adquisición de dos aviones por un montante máximo de 50 millones de euros, los cuales han sido ya totalmente satisfechos.

Para la operación de los mismos, se firmaría en 2008 por parte del Secretario de Estado de Seguridad y el Jefe del Estado Mayor del Aire una Encomienda de Gestión (3) para la operación por parte del Ejército del Aire de los dos aviones CASA 235-S300 adquiridos por la Guardia Civil. El objeto de la misma sería la de mantener y operar las dos aeronaves, así como contribuir a la formación del personal del Cuerpo que en un futuro se encargase de dichos cometidos.

En virtud de dicha Encomienda, los dos aviones se encuadrarían en el Ala 48, concretamente en el 803 Escuadrón, con base en Getafe, unidad del Ejército del Aire, que opera el avión CN-235, configurado en su versión de vigilancia marítima. Por ello, los dos aviones estarían basados en la madrileña Base Aérea de Getafe, sede del mencionado Escuadrón y eventualmente en la Base Aérea de Gando (Las Palmas de Gran Canaria) donde se participaría en operaciones contra la inmigración ilegal.

Más adelante se desarrollará en profundidad el Grupo de Ala Fija, exponiendo las posibilidades operativas que ofrece un avión dotado de medios técnicos de búsqueda y seguimiento de objetivos en el mar.

En cuanto a la misión del Servicio Aéreo, esta es la organización, coordinación y explotación de los medios aéreos con que cuenta la Guardia Civil, en la actualidad aviones y helicópteros, así como prestar asesoramiento técnico al desempeño de las competencias de policía administrativa aeronáutica que tenga asignadas el Cuerpo. Igualmente, se colaborará con las Autoridades judiciales y Unidades del Cuerpo en asuntos propios de la Especialidad aérea, tales como peritajes, informes técnicos, accidentes aéreos y asesoramiento técnico.

Por tanto, para realizar dichos cometidos, el Servicio Aéreo según la Orden General número 6, dada en Madrid a 14 de septiembre de 2012, de Reorganización del Servicio Aéreo, se articula en:

- Órgano Central.
- Unidades Periféricas. Las Unidades periféricas que en párrafos anteriores se denominaban Unidades de Helicópteros, pasan a denominarse Unidades Aéreas con la nueva Orden General.

Órgano Central

El Órgano Central del Servicio tiene su sede en la localidad madrileña de Torrejón de Ardoz, como se menciona anteriormente. Dicha Base Central es sede de:

- Jefatura del Servicio.
- Grupo de Helicópteros (GRUHEL) (4).
- Grupo de Aviones (5) (GRUPAV).
- Grupo de Material (GRUMAT).
- Grupo de Instrucción y Adiestramiento (GIA) (6).

El Grupo de Helicópteros, es la Unidad central especializada en la operación de helicópteros, constituye la reserva aérea del Mando y es, por tanto, la Unidad operativa a disposición de los órganos y Unidades Centrales de la Dirección General.

El Grupo de Aviones es la unidad especializada en la operación de las aeronaves de ala fija con las que cuenta el SAER. En la actualidad cuenta con dos aviones CN-235 de la Serie 300 configurados en versión de vigilancia, contribuyendo a las misiones específicas de resguardo fiscal y lucha contra el contrabando encomendadas a la Guardia Civil. Su ámbito de actuación contempla tanto territorio nacional como internacional. Hasta la fecha, ha desplegado en varios Destacamentos eventuales en el extranjero en virtud de la participación del Cuerpo tanto en operaciones de la Agencia para la Gestión de las Fronteras Exteriores de la Unión Europea (FRONTEX) como en Memorandos de Cooperación con países de África occidental, como por ejemplo el firmado por el Director General de la Guardia Civil con la Autoridad mauritana para la Pesca para operar en la República Islámica de Mauritania.

El Grupo de Material (GRUMAT) es la Unidad encargada de realizar funciones logísticas de mantenimiento, abastecimiento y almacenamiento del material aeronáutico del SAER, así como de sus repuestos y material auxiliar. Entre sus cometidos figuran los de programar, coordinar y ejecutar el mantenimiento de las aeronaves con que cuenta el SAER, controlar la documentación técnica, mantener y conservar el material aeronáutico almacenado, así como la de estudiar nuevos

materiales y tecnologías de interés para el Servicio.

En lo que respecta al Grupo de Instrucción y Adiestramiento, es el encargado de realizar funciones de reciclaje, instrucción y entrenamiento del personal con responsabilidad aeronáutica del Servicio, capacitándolo para cumplir sus respectivos cometidos con eficiencia y seguridad.

Organización Periférica

La Organización periférica del SAER está constituida por los Sectores Aéreos, las Unidades Aéreas (7) y los Destacamentos eventuales, estos últimos también contribuyen al despliegue periférico aunque generalmente de forma temporal en virtud de los compromisos adquiridos por el Cuerpo. En la actualidad los Destacamentos de Nouadibou (helicóptero) y de Nouakchot (avión), ambos en la República Islámica de Mauritania gozan de una cierta permanencia en el tiempo, si bien su carácter es eventual. Los desplazamientos puntuales para la prestación de servicios específicos o en apoyo a otras unidades donde únicamente se desplazan la aeronave y la tripulación, no se considerarían destacamentos eventuales aunque su duración sea de varios días.

El área de responsabilidad asignado a los Sectores Aéreos se determina en función de varios factores: características geográficas, infraestructuras aeronáuticas, climatología y eficiencia deseable en la operación de los medios.

Medios Aéreos de la Guardia Civil

Como se ha mencionado en apartados anteriores, en la actualidad el Cuerpo cuenta con tres modelos de helicópteros y un único modelo de avión.

Helicópteros

En lo que respecta a los medios de ala rotatoria, helicópteros, los modelos en catálogo son los siguientes:

- Bölkow Bo-105.
- MBB Bk-117.
- Eurocopter EC-135.

El primero de ellos, también el primero en llegar, es un modelo que lleva en el Cuerpo en servicio desde el año 1973, casi 40 años de servicio. Consta de dos turbinas que otorgan una potencia de 420 Cv cada una. Tiene capacidad para cinco personas, incluidos los pilotos y una autonomía de unas 3 horas de vuelo.



Helicóptero Bo-105

El modelo BK-117, consta de dos turbinas, que le dan una potencia de 600CV cada una. Permite una mayor capacidad de transporte de personal que el anterior modelo B0, hasta once personas incluidas los pilotos. Sin embargo posee 2 horas y 30 minutos de autonomía. Lo que supone una limitación para la permanencia en zona por periodos prolongados.



Helicóptero BK-117, dotado de FLIR debajo del morro

Puede dotarse de equipo *FLIR* (8), el cual permite la grabación en modo normal y en modo infrarrojo y la posibilidad de enviar en tiempo real las imágenes captadas por la cámara. Para la operación del sistema, entre la tripulación debe incluirse un especialista en el manejo del sistema *FLIR*. Los helicópteros dotados de estos equipos están principal-

mente orientados para la lucha contra el contrabando y la inmigración ilegal, con lo cual generalmente estarán basados en Unidades Aéreas de costa.

Por último, en lo que respecta a los modelos de ala rotatoria, el Cuerpo dispone del modelo EC-135. Fabricado por el grupo Eurocopter. Consta de dos turbinas que ofrecen una potencia de 621 CV cada una. Es el helicóptero más moderno de dotación. Adquirido también por el Cuerpo Nacional de Policía. Ofrece más autonomía que los dos anteriores modelos. Este modelo ofrece varias posibilidades de configuración, según las necesidades operativas de la zona en la que se encuentre operando: posibilidad de instalar una grúa recuperadora, idónea para los rescates en montaña y posibilidad de instalar medios técnicos de vigilancia, como puede ser el sistema de la casa *FLIR*, mencionado anteriormente.



Helicóptero Bc-135

Aviones tripulados

Respecto a los medios aéreos de ala fija actuales, el Cuerpo dispone de dos aviones CN-235 Serie 300 configurados en versión de Vigilancia Marítima. Esta configuración consiste en el que el avión está dotado de unos medios técnicos orientados para la vigilancia en el mar. El sistema táctico consta de un *FLIR*, similar al mencionado en el apartado correspondiente a los helicópteros, y de un radar marítimo estando todo el conjunto integrado por el denominado *FITS*, *Full Integrated Tactical System*, sistema táctico totalmente integrado.

El avión es un bimotor de plano alto, ofreciendo cada motor una potencia de 1.850 CV. Ofrece una autonomía de hasta 10 horas de

vuelo, sin duda muy superior a la que ofrecen los helicópteros. También ofrece una velocidad superior a la de los helicópteros, si la velocidad máxima de estos es de unos 120 nudos, 180km/h, la velocidad idónea de operación del avión es de unos 150 nudos y la máxima de crucero puede llegar hasta los 200 nudos, prácticamente unos 400 Km/h.

Al proceder dicho avión de un modelo principalmente concebido para el transporte militar de carga y personal, posee un portón trasero que facilita la carga y descarga de material a transportar, así como el lanzamiento de una cadena de balsas de salvamento, la cual se encuentra alojada en una cesta ubicada en la misma rampa trasera.

Está certificado para operaciones diurnas y nocturnas bajo condiciones en ambos casos visuales (VFR) e instrumentales (IFR).

Los dos motores permiten al avión transportar hasta un máximo de 5.987,42 kgs. (13.200 lbs) y alcanzar una altitud máxima de crucero de 25.000 pies, unos 7.500 metros.



Avión CN-235 S-300 GC01

Dicho modelo está específicamente diseñado, según el fabricante, para llevar a cabo misiones de patrulla o vigilancia marítima (VIGMA), entre las que se incluyen misiones de búsqueda y localización, lucha contra la inmigración ilegal así como la lucha contra el narcotráfico y el contrabando, e incluso la protección del medio ambiente marítimo. Su configuración mixta también le permite una capacidad limitada de transporte de carga y personal, manteniendo siempre la configuración original VIGMA.

La configuración interna del avión divide la cabina en cuatro secciones:

- Área de descanso.
- Área de operación.
- Área de observación.
- Área de rampa.

En el área de operación se encuentra ubicado el sistema de misión FITS, que a través de dos consolas de trabajo presenta la información obtenida por los sensores de dicho sistema de misión, FLIR y radar de búsqueda. Posee dos puestos para operadores de radar, los cuales deben estar en posesión de la titulación requerida para realizar dicho cometido.

El área de observación incorpora dos puestos para sendos observadores, los cuales a través de dos ventanas tipo burbuja situadas a ambos lados de la cabina del avión, gozan de una completa vista del exterior en todos los ángulos. Esta misma área dispone de un lanzador de marcadores de humo o bengalas, ubicado exactamente en la parte derecha de la cabina.

En la zona de la rampa de carga se encuentra ubicada la cadena de balsas de salvamento, la cual puede ser lanzada desde la rampa en caso necesario.

Como se menciona anteriormente, aunque el rol principal del avión es el de Patrullero marítimo, ofrece posibilidades de transporte de personal y carga variando la configuración interna del avión.

Aviones no tripulados

Si bien aún no se encuentran en dotación en el Cuerpo, se han realizado pruebas (9) para valorar una posible adquisición de vehículos aéreos no tripulados, los mejor conocidos por sus siglas en inglés UAV (*Unmanned Aerial Vehicles*). Estos vehículos se podrían definir mejor como vehículos tripulados de forma remota, ya que requieren de una tripulación de vuelo y de una tripulación táctica para su operación.

Los modelos probados en la Guardia Civil han sido tanto un avión de ala fija como un helicóptero. Ambos dotados de un sistema FLIR de captación de imágenes.

El modelo de avión tripulado remotamente que se probó en diciembre de 2008 es el HERON. Un avión de fabricación israelí, concretamente del fabricante MALAT de la multi-

nacional israelí *Israel Aerospace Industries*, IAI, que permite operar a altitudes medias y ofrece una gran autonomía de vuelo. El sistema requiere aterrizar de forma similar a la de un avión normal lo cual requiere de aeropuertos o pistas preparadas para su operación. El sistema fue desplegado en la base aérea de Gando, en Gran Canaria, y se integró de forma temporal en el despliegue del S.I.V.E. (Sistema Integral de Vigilancia Exterior) que la Guardia Civil tiene en la isla, transmitiendo información en tiempo real al centro de mando y control, y siendo coordinado por el Centro de Coordinación Regional de Canarias (C.C.R.C.) como un elemento más de los implicados en las operaciones contra la inmigración ilegal. Fue la primera ocasión en la que una aeronave no tripulada ha sido empleada en Europa en misiones de seguridad interior. Los resultados fueron satisfactorios y este tipo de aeronaves, una vez que superen los problemas legales de empleo en espacio aéreo controlado, serán una herramienta excelente. Más adelante se profundizará en este medio tan desconocido pero cada vez más popular por sus acciones en zona de guerra.



UAV HERON probado por la Guardia Civil

En cuanto a la tripulación, efectivamente en vuelo el UAV no dispone de tripulación, pero en tierra el UAV requiere de una tripulación compuesta por un Piloto exterior, que dirige el aparato únicamente en las fases de despegue y aterrizaje en modo manual y un piloto interior que prepara los planes de vuelo y dirige las maniobras del aparato no incluidas en el plan de vuelo. El plan de vuelo consiste en planificar una ruta o patrón de búsqueda desde tierra y el avión de forma automática ejecuta dicho patrón. Para el manejo del sistema de

misión, el UAV requiere de un operador de radar y de un operador de sensores que se encarga de la interpretación de la información integrada del radar y la operación de las cámaras. Es decir, en total requiere de hasta cuatro personas para su manejo desde tierra. Todo ello se realiza desde tierra en el puesto de Mando, el cual consta de tres puestos de trabajo, pilotos y operadores de sistema, cada puesto consta de pantallas para la presentación de la información.

Como ventaja que ofrece la operación de un UAV, decir que el puesto de mando es fácilmente trasladable juntamente con el propio avión, el cual es desmontado. Quedando todo el equipo perfectamente ubicado en dos contenedores. El equipo junto al material de apoyo puede ser trasladado en cuatro contenedores.

Por otra parte, el Cuerpo también ha probado un helicóptero no tripulado. Concretamente el modelo elegido fue el Pelicano, un proyecto de la empresa INDRA que ofrece la posibilidad de operar con una autonomía de hasta 6 horas. La altura máxima de vuelo es de unos 3.600 m. La ventaja que ofrece respecto a un avión no tripulado, es su capacidad de despegue vertical y de realizar tanto el despegue como el aterrizaje de forma automática.

Al igual que el avión, está dotado de un sistema de captación de imágenes tanto en modo diurno como infrarrojo de gran resolución.



Helicóptero no tripulado "Pelicano"

De las posibilidades operativas de los medios no tripulados se hablará en el capítulo posterior, en el cual se profundizará sobre las clasificaciones de estos medios así como de las posibilidades operativas desde el punto de vista policial.

EL MODELO DE AERONAVE DE ALA FIJA EN LA GUARDIA CIVIL

Las competencias exclusivas asignadas al Cuerpo hacen necesario trabajar en varios campos para asegurar la misión encomendada; el resguardo fiscal del Estado, la lucha contra el narcotráfico, la lucha contra la mafia de la inmigración ilegal, la protección del medio marino dentro del mar territorial, el control de la pesca dentro de la zona económica exclusiva hacían necesario dotar al Cuerpo de los medios necesarios para lograr los objetivos de una forma eficiente.

Desde hace años la adquisición de aeronaves de ala fija había sido un objetivo del Cuerpo, pero diversos obstáculos han impedido que esa pretensión no se consiguiera hasta hace prácticamente cuatro años, cuando la Guardia Civil por fin se dotó de dos aviones de categoría media para lograr los objetivos perseguidos.

Como complemento al S.I.V.E., se cuenta con helicópteros dotados de medios técnicos que ofrecen unas mayores posibilidades de detección y vigilancia. Los helicópteros obtienen un mayor rendimiento en distancias cortas y su empleo se orienta sobre áreas próximas a nuestras costas. Sin embargo, a pesar de esa mayor versatilidad y maniobrabilidad de los helicópteros frente a los aviones, los primeros ofrecen mucha menos autonomía y capacidad de carga que los medios de ala fija.

Los aviones permiten la vigilancia en alta mar y mar territorial siendo capaces de transportar medios de detección, seguimiento e interceptación de avanzada tecnología, permitiendo igualmente capacidad para lanzar medios de salvamento en caso necesario.

A pesar de la gran capacidad operativa de los aviones, una adecuada coordinación con las unidades marítimas y terrestres es totalmente imprescindible para garantizar el éxito en la misión y aprovechar al máximo las capacidades del avión.

Con la adquisición de helicópteros y el despliegue de estos en Unidades de costa, se consiguió hacer frente en parte a las necesidades surgidas con motivo de los planes de aproximación del medio al lugar de servicio que han sido complementadas con el

Programa S.I.V.E. con la modernización de algunos de ellos como se menciona anteriormente, dotándolos de medios técnicos de captación de imágenes.

Con la adquisición de aeronaves de ala fija se permite completar aún más la capacidad operativa del despliegue del S.I.V.E.

Además del rol de vigilancia marítima, la justificación para adquirir aviones de ala fija fue que posibilita otras capacidades operativas. En concreto el modelo adquirido puede participar en otro tipo de misiones aprovechando su capacidad de vigilancia lejana y sus medios técnicos de captación de imágenes. Las principales misiones a realizar son las siguientes:

Primero, la vigilancia en aguas marítimas, en zonas alejadas de la costa, para aprovechar su autonomía de vuelo, realizando misiones relacionadas en la lucha contra:

- El tráfico de drogas.
- El contrabando.
- La inmigración ilegal.

En segundo lugar, y relacionada con las anteriores, es que ofrece la posibilidad de Protección del Medio Ambiente Marino. El avión cuenta con la preinstalación del sistema MEDUSA (10), un sistema capaz de detectar a través de sensores posibles vertidos voluntarios en el mar.

En tercer lugar, misiones de apoyo logístico a otras unidades del Cuerpo, bien sea realizando transporte de personal y/o material. El avión actual procede de un modelo mundialmente conocido por sus capacidades de transporte militar táctico. Aunque estas se ven mermadas por la instalación del sistema de misión, que limita la capacidad de carga en el interior del avión.

Por último, también permitiría realizar misiones de observación e inteligencia a larga distancia, aprovechando los medios de captación de imágenes con los que está dotado el sistema táctico de misión. Así como otras que pudieran encomendársele como consecuencia de Convenios con Organismos competentes en alguna materia o en situaciones de catástrofe humanitaria.

Con la compra definitiva de las dos primeras aeronaves CN-235-300 P.M. se dio inicio al Grupo de Ala Fija, contando en la presentación

del primer avión con el por entonces Ministro de Interior, don Alfredo Pérez Rubalcaba, el 30 de junio de 2.008. Meses más tarde se recibiría la segunda aeronave de ala fija.

Elección del modelo de avión actual

Para la elección y adquisición del modelo necesario para el cumplimiento eficiente del servicio, se tuvieron en cuenta multitud de aspectos. Una vez analizados, se llegó a la decisión de efectuar una solicitud de única oferta a un solo proveedor, que se justificaba por las siguientes particularidades y limitaciones que se derivaban de razones de economía, eficacia y eficiencia relacionadas con la operatividad y las características técnicas de los medios que se quieren adquirir:

La empresa propuesta era la única fabricante de un aparato que cumple con los requerimientos técnicos y económicos demandados para la satisfacción de las necesidades indicadas anteriormente.

El modelo CN-235 está en funcionamiento desde hace varios años en el Ejército del Aire. Actualmente es el modelo con el que se imparte el curso de Transporte Militar en el Grupo de Escuelas de Matacán (Salamanca), encontrándose igualmente en catálogo en las Unidades S.A.R. de Getafe y Palma de Mallorca.

La adquisición de un aparato distinto al elegido hubiera hecho económica y operativamente inviable su empleo, por lo que finalmente, la decisión apoyada en el proyecto que presentó la empresa EADS-CASA (11), fue la adquisición del modelo CN-235-300.

Actualmente con las dos aeronaves operativas, y finalizada la Encomienda de Gestión con el Ejército del Aire, supone el funcionamiento de forma autónoma del Grupo de Ala Fija del Servicio Aéreo de la Guardia Civil, un Grupo que, hasta que no ha tenido la oportunidad de contar con los medios adecuados, sólo estaba reflejado en la estructura teórica del Servicio Aéreo, no llegando a ser hasta la fecha más que un proyecto cargado de ambición, que sin duda puede llegar a cosechar grandes éxitos en un futuro muy próximo.

La misión principal de los aviones sería la detección temprana de embarcaciones susceptibles de transportar inmigrantes irregula-

res, ya sea desde el África Occidental hacia el Archipiélago Canario como desde el norte de África hacia el sur de la península y la participación en labores de búsqueda y salvamento marítimo, apoyando de esta forma a las Unidades marítimas encargadas de la intercepción de estas embarcaciones.

El Sistema Táctico del avión CN-235 S300

Los aviones de patrulla marítima han ampliado sus misiones del ámbito militar tradicionales hacia otros campos en el ámbito civil, llevando a cabo también tareas de control de tráfico marítimo y zona exclusiva económica, así como tareas de vigilancia electrónica y de imágenes.

El moderno equipamiento que incluye nuevos sensores de detección y complejos sistemas de comunicaciones, requiere un alto grado de integración entre estos sistemas.

El modelo de avión CN-235 cubre todo el rango de aplicación de la patrulla marítima actual y su núcleo de soluciones de patrulla marítima es el sistema táctico totalmente integrado FITS (*Full Integrated Tactical System*), el cual recoge toda la información de los sensores del avión, la integra, la analiza y exporta los datos resultados.

El FITS tiene como principales funciones las siguientes:

- Presentación de los datos y señales de video de los diferentes sensores.
- Intercambio de información táctica (datos, imágenes) a través del Enlace de Datos (Data link).
- Intercambio de información con los sistemas de navegación y comunicación del avión.
- Presentación en tiempo real de la situación táctica sobre cartografía digital, tanto a los operadores como a la tripulación de vuelo.
- Control de los sensores de misión.
- Control de la navegación del avión a través de planes de vuelo y patrones de búsqueda previamente configurados.
- Funciones de Ayuda Táctica (intercepción, triangulación, etc.).
- Gestión de los sistemas de comunicación (Radios, enlace de datos). Permite inter-

cambiar datos con unidades externas utilizando el sistema Data Link de HF o comunicación vía satélite.

Arquitectura del sistema de vigilancia.

El Sistema de Vigilancia integra varios sensores y subsistemas.

El mismo proporciona las siguientes interfaces con elementos externos al mismo:

- Interfaz entre el avión y el Centro de Apoyo a la Misión (CAM) que da la opción de cargar en el sistema los datos iniciales necesarios para el desarrollo de la misión, así como descargar información grabada durante el desarrollo de la misión para su análisis después del vuelo.
- Interfaces con los operadores del sistema que son proporcionadas por los periféricos y dispositivos de presentación y control de los puestos de operación del Sistema de Mando y Control.

Por otra parte, el Sistema de Mando y Control está compuesto por una serie de dispositivos hardware y software, de los cuales los primeros serán detallados a continuación. Dicho sistema proporciona las funciones descritas en los siguientes puntos:

- Mostrar el vídeo generado por los sensores de misión.
- Proporcionar el control de los distintos sensores de misión.
- Llevar a cabo funciones de gestión de los contactos detectados por los sensores.
- Mostrar el vídeo generado por el sensor IR/EO en el puesto de pilotos.
- Mostrar los datos de navegación y guiado del avión.
- Proporcionar funciones de navegación y ayudas en los puestos de operación.
- Generar informes de los distintos contactos que se detecten durante la misión.
- Capturar imágenes proporcionadas por los sensores de misión.
- Llevar a cabo la grabación automática de los datos de la misión.
- Controlar el grabador de vídeo y permitir la reproducción en vuelo.
- Generar informes de la misión y ficheros de imágenes.

- Mantener un control del estado del sensor/sistema mostrando las alertas al operador que sean precisas.

En los siguientes párrafos se describen las principales características y requisitos aplicables a los sensores de misión y otro equipamiento integrado en el Sistema de Vigilancia.

Radar de Búsqueda.

El avión está equipado con un Radar de Búsqueda de alta resolución que opera en los siguientes modos de trabajo:

- Reserva. En este modo el radar permanece energizado con sus interfaces activos, pero la transmisión está inhibida.
- Modo de Búsqueda de Blancos de superficie. Este modo permitirá la detección y seguimiento de blancos de superficie, incluso en estado de mar agitada.
- Modo SAR. Específicamente desarrollado para la localización de blancos de pequeña superficie reflectante al radar, como pueden ser la localización de pequeñas embarcaciones, incluso en estado de mar agitada, a media y corta distancia.
- Meteorológico. Modo cuyo uso será para detectar y evitar condiciones meteorológicas adversas.

El radar cuando es operado en modo búsqueda, dispone de la capacidad de seguimiento automático y simultáneo de al menos 30 blancos, los cuales serán designados por el operador. El radar proporciona datos de posición, rumbo y velocidad de cada blanco en seguimiento.

Sensor IR/EO (Infrared/Electro optical).

El sensor IR/EO está compuesto esencialmente de una torreta giroestabilizada que contiene cámara de infrarrojos (IR) y de televisión (TV). Técnicamente está compuesta de un sensor infrarrojo, una cámara diurna CCD de TV en color con zoom continuo y una cámara de TV en color, con óptica fija, para observación diurna a larga distancia.

El sensor IR/EO también puede ser contro-

lado desde el Sistema de Mando y Control para poder apuntar la torreta a cualquier blanco de interés mostrado en los puestos de operación del mismo.

Las señales de vídeo generadas por el sensor IR/EO mostrarán también la posición del avión (latitud/longitud), hora, día, y los datos de azimut y elevación de la torreta.

Las señales de vídeo generadas se podrán mostrar en los puestos de operación del Sistema de Mando y Control y también en el puesto de pilotos.

La señal de vídeo correspondiente al sensor activo podrá ser grabada, pudiendo ser descargada del disco duro, lo que ofrece la posibilidad de posteriores análisis de los videos obtenidos.



Torreta FLIR instalada en avión CN-235

El sistema de grabación de vídeo consiste en un Grabador Digital de Vídeo. El grabador utiliza un soporte adecuado (cartucho) para registrar la señal de vídeo en formato digital MPEG-2. El vídeo grabado tiene la posibilidad de ser reproducido en tierra en un ordenador tipo PC una vez descargado en una unidad externa de almacenamiento masivo.

Todas las grabaciones de video llevan sobreimpresionado el anagrama y la leyenda identificativa de la Guardia Civil.

Sistema Automático de Identificación AIS.

El AIS es un sistema de identificación utilizado por los barcos y las estaciones en tierra encargadas del control del tráfico marítimo. El avión del Cuerpo está dotado del equipo que permite ver los contactos AIS en su zona de

actuación en un radio de hasta 200 millas náuticas. Con dicho sistema se puede ver sobre una pantalla de un ordenador o PC las embarcaciones a nuestro alrededor, de forma similar a la que ofrecería una imagen radar.

A través de este sistema se obtienen datos identificativos del buque, rumbo y velocidad. En cuanto a los datos identificativos estos ofrecen información acerca del nombre del Buque, bandera o pabellón, origen, destino y carga que transporta. Aportando por tanto mucha más información que la del radar.

EMPLEO OPERATIVO DE AERONAVES DE ALA FIJA

Los aviones ofrecen múltiples aplicaciones de apoyo tradicionalmente en el ámbito militar ya eran utilizados en misiones de reconocimiento y obtención de inteligencia. Actualmente en el ámbito civil también son requeridos para complementar las misiones policiales de unidades que operan bien por superficie marítima o terrestre.

El rol principal del avión del Cuerpo actual es de vigilancia marítima. Se diferencia de hecho de un avión convencional por la integración de diferentes sensores de búsqueda, localización y vigilancia a larga distancia. A pesar de ser este el rol principal, ofrece otras posibilidades operativas, unas en aprovechamiento de su sistema táctico y otras en su capacidad logística de transporte, ya sea de personal como de material.

Vigilancia Marítima

Como se menciona en párrafos anteriores, la vigilancia o patrulla marítima es el rol principal del modelo de avión CN-235 S-300 *Persuader*. Debido a su sistema de misión, ofrece variedad de aplicaciones policiales en el ámbito de las competencias del Cuerpo de lucha contra el contrabando, como garante de resguardo fiscal del Estado, lucha contra la inmigración ilegal, búsqueda y rescate, protección del mar territorial, inspección de pesca, protección del patrimonio histórico sumergido, contaminación marítima, etc.

Búsqueda y rescate

El avión actual del Cuerpo puede realizar misiones de búsqueda y rescate de embarcaciones desaparecidas y de naufragos. Sus equipos permiten localizar embarcaciones en peligro y dado el caso proceder al lanzamiento de balsas de salvamento.

El sistema SAR-DF del avión permite realizar búsqueda radioeléctrica de las señales procedentes de las balizas de emergencia instaladas en la mayoría de los barcos. El sistema localiza la procedencia de la señal lo que permite a la tripulación orientar la búsqueda hacia la zona probable donde se encuentra el barco necesitado. Dicho sistema no facilita la posición exacta del objetivo pero facilita su localización.

Lucha contra la Inmigración ilegal

Los inmigrantes ilegales que llegan a España se convierten en un fenómeno que afecta a toda la Unión Europea, debido a la supresión de fronteras dentro de la UE, convirtiendo a España en la puerta sur de Europa y uno de los principales destinos de las mafias dedicadas a la inmigración clandestina por su proximidad al norte del continente africano.

Por todo lo anterior, y ante el interés de la Unión Europea en atajar o minimizar dicho problema, la Guardia Civil cuenta con buques oceánicos y patrulleras de altura cuya función es complementada actualmente y con un éxito notable, con los aviones del Cuerpo.

Al objeto de conseguir éxito en la misión y a su vez obtener el máximo rendimiento del sistema táctico del avión, la preparación de la misión es fundamental.

Para ello, previamente se debe establecer la zona de búsqueda o el área de actuación si se trata de un servicio preventivo. De sobra es conocido que entre las rutas más habituales encontramos aquellas con origen en el norte de África con destino directamente al sur de España, sin descartar posibles llegadas a la zona de Levante y las Islas Baleares, y las procedentes del oeste de África con destino a las Islas Canarias. Con lo cual las zonas de actuación abarcan la zona del mar de Alborán y el canal comprendido entre el Archipiélago canario y la costa occidental africana.

La gran autonomía del avión permite permanecer en zona más de cinco horas con lo cual prácticamente queda cubierto la totalidad de la zona de operaciones.

Las embarcaciones utilizadas por las redes dedicadas a la inmigración ilegal generalmente son embarcaciones pequeñas, tipo neumáticas o de madera, dotadas generalmente de un solo motor, lo que unido a que transportan gran cantidad de personas no suelen alcanzar grandes velocidades.

Aún así, el radar de búsqueda del avión es capaz de detectar este tipo de embarcaciones.

El radar marítimo y el sistema AIS son capaces de mostrar en las pantallas del sistema de misión todos los contactos existentes en la zona. Hay que recordar que el sistema AIS tiene un funcionamiento parecido al radar, y es capaz de mostrar información de interés para el servicio. Normalmente en las zonas de actuación el tráfico marítimo suele ser elevado, por lo que teniendo en cuenta que las embarcaciones pequeñas tipo patera no suelen estar equipadas con el sistema AIS, el sistema de misión es capaz de descartar todos los contactos AIS y mostrar en las pantallas de los operadores únicamente los contactos detectados por el radar marítimo.

Una vez el sistema ha detectado los contactos, para lo cual tiene en cuenta velocidad y rumbo regulares, los operadores de radar deben centrarse en aquellos contactos que tengan un rumbo y velocidad sospechoso.

Para confirmar el objetivo, el sistema de misión posibilita dirigir la cámara del FLIR de forma automática directamente hacia el objetivo lo que permite visualizar en las pantallas si se trata de una embarcación con inmigrantes ilegales.

Una vez confirmado el objetivo, la misión prioritaria es facilitar los datos de la embarcación al órgano coordinador de la misión a través del Centro de Apoyo a la Misión, al objeto de que se hagan llegar a los medios marítimos para su interceptación antes de que consiga arribar a tierra.

Protección del Medio Ambiente Marino

En la mayor parte de los servicios realizados en aguas españolas se observan numerosas manchas de contaminación provocadas por

vertidos voluntarios de los barcos que navegan en las proximidades de la costa española, quedando dichas infracciones la mayor parte impunes al no ser identificado el infractor.

Igualmente, el medio aéreo resulta de gran ayuda en el caso de grandes catástrofes producidas por accidentes de barcos ya que permite a los equipos de emergencia obtener información relativa al volumen, cantidad y situación del derrame, determinar el desplazamiento de los hidrocarburos, observar las evoluciones de la mancha a través del tiempo, guiar a los buques encargados de luchar contra el derrame de hidrocarburos con el fin de asegurar que las operaciones de limpieza en el mar se realicen de la manera más eficaz, prever cuáles son los recursos o las zonas marinas y costeras que se encuentran amenazadas y evaluar desde el aire la eficacia de las medidas tomadas.

Como se menciona en un apartado anterior el sistema táctico del avión carece del sistema MEDUSA, el cual permite detectar vertidos de hidrocarburos en el mar. Dicho sistema está compuesto por unos sensores externos, los cuales van situados en un lateral del avión, que permite realizar un barrido lateral de la superficie (SLAR) y por un hardware integrado en sistema de misión que permite analizar las imágenes captadas por el sensor externo.

Los hidrocarburos, por no ser miscibles con el agua, flotan en ella formando una capa de espesor variable, por lo que a través de dicho sistema se obtendrían las dimensiones de la mancha, así como su espesor, a través de imágenes ultravioleta. Igualmente, en la mayoría de las ocasiones permite asociar una mancha con su posible autor ya que el sistema permite ver el rastro que va dejando el buque infractor.

Lucha contra el narcotráfico

Las mafias de la droga al haber sido implantado el SIVE en las costas del levante y sur de España, han ampliado sus rutas llegando incluso a introducir alijos por las playas del litoral catalán, intentando burlar los servicios preventivos del Servicio Marítimo y del sistema SIVE. Con lo que el empleo operativo de aeronaves de ala fija para su detección temprana posibilita que tanto los barcos del Servicio

Marítimo como los servicios en tierra orienten sus servicios para su interceptación, ya sea en zonas alejadas de la costa como en la propia costa.

Este tipo de embarcaciones dedicadas al narcotráfico se diferencian del resto de embarcaciones por su alta velocidad de navegación, por lo que es un factor que las hace ser fácilmente detectables, ya sea mediante medios técnicos o mediante la mera observación visual.

Una vez localizada la embarcación sospechosa, y obtenido el rumbo que lleva la embarcación, con la ayuda de la cartografía digital del sistema táctico del avión se pueden realizar estimaciones de la zona posible de alijo, hecho que será participado a los órganos de coordinación en tierra para la activación de los correspondientes servicios.

Apoyo a Unidades de Investigación

Además de las mafias del norte de África, dedicadas principalmente a la introducción de hachís en España, las mafias de la cocaína también utilizan la vía marítima para la introducción de dicha droga.

En esta ocasión suelen utilizar barcos de mayor tamaño, generalmente cargueros o pesqueros que operan en alta mar, teniendo en el avión una gran herramienta para el éxito de estas operaciones.

Apoyo a intervenciones en alta mar

Otra las posibles aplicaciones del avión es la de apoyar desde el aire a las intervenciones en alta mar de las unidades de intervención de la Guardia Civil. Estas intervenciones se realizan en alta mar y contra barcos sospechosos de estar siendo empleados en actividades ilícitas: tráfico de armas, tráfico de drogas, actividades relacionadas con la piratería, etc.

Este apoyo puede ser facilitado en todas las fases de la operación, ya que con el moderno sistema táctico permite en primer lugar facilitar la localización del objetivo, posicionarlo en tiempo real, obtener información acerca del número de personas a bordo, características del barco, etc. Una vez decidido y planeado el asalto, el avión permite dar apoyo aéreo a las unidades de intervención facilitando información fundamental en el momento del asalto:

número de personas en cubierta, si se encuentran armadas o no, etc. Generalmente este tipo de asaltos se realiza en horas nocturnas por lo que la capacidad de obtención de imágenes infrarrojas mediante el equipo FLIR del avión se considera fundamental para este tipo de operaciones.

CONSIDERACIÓN DE EMPLEO OPERATIVO DE AERONAVES NO TRIPULADAS

Los UAVs (Vehículos Aéreos no Tripulados “Unmanned Aerial Vehicle”) son una de las áreas dentro de la industria aeronáutica con mayor potencial de crecimiento, lo que se demuestra en el hecho de que su uso se ha multiplicado por cuatro en apenas seis años.

En comparación con los vehículos tripulados, estas aeronaves son más maniobrables y sus costes de explotación pueden ser inferiores. Además, con ellas se puede evitar el riesgo inherente a los vuelos tripulados en entornos hostiles, en condiciones de vuelo con escasa visibilidad o, en general, con condiciones climatológicas adversas.

Los UAV's son vehículos controlados autónomamente o desde tierra utilizando planes de vuelo programados. Se caracterizan por no llevar a bordo un operador humano o los equipos asociados a ellos.

Un UAV necesita una infraestructura especial y generalmente se habla más de Sistemas Aéreos no Tripulados (UAS) que de vehículos simplemente. Un UAS se compone de:

- Segmento aéreo: integrado por la plataforma aérea, su carga útil y la parte del sistema de comunicaciones que transporta.
- Segmento terreno: incluye el sistema de control de la plataforma aérea, y los equipos de comunicaciones y estación que permiten recibir la información obtenida por los sensores, además de los elementos de lanzamiento y recuperación de la plataforma aérea.

En la actualidad estos sistemas se están utilizando tanto en el ámbito militar como en el civil.

Entre las principales aplicaciones de UAVs en el ámbito civil nos encontramos con las siguientes:

- Control de tráfico e inspección de carreteras, vías y líneas de transporte en general.
- Misiones de control de narcotráfico, misiones de búsqueda policial, fronteras y terrorismo.
- Topografía: fotografía aérea con realización de mapas y deslinde de fincas (uso catastral).
- Control de cosechas, agricultura y paisaje (estudio de suelos).
- Investigación del entorno ecológico y meteorológico: cambio climático, catástrofes naturales y seguimiento.
- Localización de accidentes en lugares de difícil acceso.
- Gestión de crisis originadas por desastres naturales, como inundaciones o terremotos.
- Seguimiento de movimientos migratorios, recuento de animales, plagas y detección de bancos de pesca.
- Rápida detección de incendios y el seguimiento de su evolución.
- Inspección de líneas eléctricas de alto voltaje.
- Comunicaciones de telefonía móvil e Internet.

El Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial (INTA) es el pionero en España en el campo de los UAVs, principalmente a través de su UAV táctico pesado S.I.V.A. (Sistema Integral de Vigilancia Aérea).

Además, destacan programas como el *Atlante* y el *Talarion*. El *Atlante* (Avión Táctico de Largo Alcance No Tripulado Español) es un sistema táctico pesado para misiones de inteligencia, vigilancia y reconocimiento diurnas y nocturnas desarrollado por EADS que, por ahora, está siendo financiado por el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI) y en el que participan como subcontratistas Indra, GMV y Aries. Por otra parte, el *Talarion* es un proyecto impulsado por los gobiernos de España, Francia y Alemania y que tiene a EADS como contratista principal. Es un UAV de gran alcance y alta velocidad

que tiene como principal ventaja que podrá volar en el espacio aéreo europeo sin restricciones.

Entre otras empresas españolas que apuestan fuerte por este mercado se encuentran Aerovisión, Indra y Sener.

Clasificación aviones no tripulados

Existe una gran diversidad de aviones no tripulados, y su clasificación puede realizarse según varios criterios: Por la forma en que reciben las órdenes de vuelo, nivel en que van a ser empleados, alcance o autonomía máxima, techo de vuelo, velocidad crucero de vuelo, forma de despegar y aterrizar, incluso por su peso y por último, por la capacidad de ataque.

Según el nivel operacional en el que van a ser empleados los UAVS se clasifican en:

- UAV Táctico (TUAV), como medio de apoyo a las fuerzas terrestres.
- UAV Estratégico, dotados de unas características aeronáuticas más complejas y que serían operados por la Fuerza Aérea.

Otra clasificación que engloba alcance y techo de vuelo sería la siguiente:

- LALE (Long Altitud Long Endurance): son aviones que operan como máximo a unos 10.000 pies, aproximadamente 3.000 metros sobre el terreno, y a su vez gozan de una gran autonomía de vuelo.
- MALE (Medium Altitud Long Endurance): este tipo de aviones operaría entre los 10.000 y 30.000 pies, aproximadamente entre los 3.000 y 10.000 metros.
- HALE (High Altitude Long Endurance): Operan a partir de los 30.000 pies hasta los 50.000 pies (15.000 metros aproximadamente). Volarían incluso por encima de los aviones de pasajeros.

Un concepto diferenciador muy a tener en cuenta, es su forma de despegue y aterrizaje:

- HTOL (Horizontal Takeoff and Landing), aviones de despegue horizontal, pudiendo requerir pista, a semejanza que cualquier otro tipo de avión, o pudiendo ser puestos

en vuelo a través de una lanzadera. Dependiendo de las dimensiones y peso de los aviones estos requerirán mayores requisitos de pista.

- VSTOL (Vertical Short Take Off and Landing), de despegue similar al de los helicópteros.

De todas las clasificaciones anteriores, sin duda la más importante es la que hace referencia al nivel operativo en el que se va a utilizar el avión no tripulado.

A un nivel estratégico se emplearían aviones de la categoría HALE, mucho más pesados que el resto, y que requieren de pista de despegue y aterrizaje de forma similar a un avión tripulado. A nivel táctico, estaríamos hablando de aviones más versátiles, con menos requerimientos logísticos para operarlos y que no requerirían prestaciones de vuelo tan altas como las de los aviones utilizados en niveles estratégicos. Para cumplir los requisitos para conseguir un objetivo táctico, posiblemente se optaría por aviones de alcance medio, no armados, con una autonomía alta y que no requieran de una logística importante para ponerlos en vuelo (pista de despegue, mantenimiento complejo, y transporte dificultoso).

Empleo operativo UAVS

Las diferentes Especialidades del Cuerpo podrían obtener un alto rendimiento de las posibles aplicaciones civiles o policiales de los UAVS.

Se podría hacer una exposición de los posibles empleos operativos según las diferentes especialidades. Pero se considera más oportuno hacer dicha exposición según las diferentes áreas donde pudieran ser empleados dichos UAV, ya que al no estar definida su futura implantación, aún es prematuro prever en que unidades quedarían encuadrados dichos medios.

Sin duda, el principal uso que se le daría a los aviones no tripulados, y que de hecho ha sido el ámbito donde han sido probados en el Cuerpo, es de reforzar y apoyar los medios actuales dedicados a la lucha contra la inmigración irregular.

Complementar los medios de vigilancia estática, Estaciones de tierra S.I.V.E., con los

medios de vigilancia dinámica, Patrulleras y Buques Oceánicos del Servicio Marítimo, con aviones no tripulados para erradicar o en su caso minimizar la inmigración ilegal hacia nuestras costas sería la aplicación más inmediata que se le podría encomendar a los UAVS, en funciones de prevención y de actuación en caso necesario: naufragios, confirmación de detecciones desde otros medios, etc.

Aprovechando el despliegue de los Buques oceánicos, los cuales permanecen en alta mar durante largos periodos de tiempo, mediante un UAV lanzado desde la propia cubierta de estos buques permitiría ampliar el radio de acción e incrementar las posibilidades de detección de pequeñas embarcaciones independientemente del estado de la mar, factor que juega en contra de los medios de detección implantados en los buques, radar y FLIR.

Por ello, de todos los UAVS existentes, los más aconsejables para esta misión serían aquellos que no requieren especiales requisitos para el despegue y el aterrizaje. Equipos que pueden ser lanzados y recuperados desde la propia plataforma de los barcos del Servicio Marítimo. En cuanto a los requisitos técnicos de estos equipos, deberían contar con un radar marítimo, capaz de detectar blancos en movimiento en el mar y un sistema FLIR capaz de obtener imágenes en modo normal y en modo infrarrojo, así como contar con la capacidad de transmitir imágenes en tiempo real a la estación remota desde donde es controlado.

En cuanto a las características de vuelo, no se requerirían especiales requisitos salvo que dispongan de una alta autonomía de vuelo y una velocidad no muy elevada que le permita ser más eficaz en su búsqueda.

Sin embargo, el medio marino ofrece otras problemáticas aparte de la de la inmigración irregular. Las organizaciones delictivas dedicadas al contrabando y al narcotráfico se sirven de las comunicaciones marítimas para introducir tanto droga como otras sustancias prohibidas en nuestro territorio.

El modus operandi utilizado por estas organizaciones implica que las patrulleras sean incapaces de interceptar las embarcaciones de estas redes, mucho más potentes y preparadas para realizar dichas actividades delictivas. En otras ocasiones se sirven de cargueiros que hacen las funciones de buques

nodriza a través de los cuales traspasan la droga a otras embarcaciones más pequeñas siendo éstas las encargadas de introducir ilegalmente en España las sustancias objeto del contrabando. Todo ello hace necesario que si se quiere obtener éxito en las operaciones antidroga en alta mar, a la hora de utilizar medios aéreos, en este caso no tripulados, éstos deben ser capaces de ver sin ser vistos, a lo que habría que añadir ni oídos. Es decir, realizar una vigilancia a distancia, suficiente como para no ser detectado visualmente por los traficantes y a la vez capaz de obtener imágenes o grabaciones útiles para las unidades de intervención o de investigación. Otro requisito importante que deberían cumplir los UAVS dedicados a estos cometidos sería el de no ser demasiado ruidoso. Un avión operando a baja altura y a corta distancia del objetivo vigilado puede ser descubierto por el ruido que hacen sus motores.

En cuanto a las posibles ventajas que ofrecerían estos medios respecto a helicópteros o aviones tripulados como los que se encuentran en dotación en el Cuerpo, los UAVS ofrecen una autonomía sólo comparable a la del avión, el helicóptero encontraría una limitación en lo que respecta a la duración de su vuelo operativo. Igualmente, los UAVS ofrecen mayor discreción. El avión del Cuerpo, utilizando la misma plataforma actual, pero sustituyendo la actual cámara por otra de calidad superior capaz de obtener imágenes de calidad a una mayor distancia, estaría en disposición de competir en cuanto a discreción con los medios aéreos no tripulados.

Sin abandonar el medio marino, los UAVS ofrecen otras posibilidades de empleo dentro de las misiones encomendadas a la Guardia Civil, como pueden ser la de la lucha contra la contaminación marina, inspección de pesca, etc. Los medios técnicos que pudieran ser implantados en un avión no tripulado de vigilancia marítima, hacen posible detectar contaminantes en el medio marino y a su vez detectar o relacionar los mismos con los buques autores. Este tipo de infracciones ocurren en alta mar y casi siempre aprovechando el anonimato, ya que son difícilmente detectables in fraganti. Utilizando los medios aéreos no tripulados como medios de vigilancia preventiva y aprovechando su discreción casi con total

seguridad el número de casos de contaminación debida a vertidos voluntarios se vería incrementado respecto al actual.

De la misma forma, si estos aviones cuentan en su sistema de misión con el Sistema de Identificación Automático (AIS), capaz de identificar de forma automática cualquier tipo de barco que cuente a su vez con dicho sistema, permitiría localizar e identificar a un barco a través de cualquier indicio o inteligencia de que un barco concreto sea sospechoso de dedicarse a actividades ilegales (tráfico de armas, drogas, pesca ilegal, inmigración irregular, etc.), ya que dicho sistema ofrece información relativa al Pabellón, origen, destino, tipo de carga y nombre del barco.

Abandonando el medio marino, el empleo de UAVS en medio terrestre también ofrece varias posibilidades operativas.

El empleo de los medios no tripulados en la lucha contra los incendios forestales también se considera de gran interés, ya sea desde el punto de vista preventivo como desde el punto de vista de la investigación de las causas y autores de los mismos. Desde el punto de vista preventivo, empleando estos equipos permitirían vigilar grandes extensiones de terreno. La ventaja de vigilar desde un punto más elevado que el suelo permite obtener un gran ángulo de visión. Igualmente resultarían muy útiles para la fase de seguimiento de los incendios, conociendo su extensión y evolución del mismo, facilitando sin duda la coordinación de todos los medios empleados. En lo que respecta a la fase de investigación, el empleo de UAVS permitiría localizar los focos origen del incendio que no hayan sido posible localizar en tierra.

Sin dejar de lado la protección al medio ambiente, el empleo de UAVS se podría utilizar en otros cometidos que en la actualidad son realizados con el apoyo de helicópteros: Control de vertederos, de canteras, detección de emisiones contaminantes a la atmósfera en zonas industriales, ordenación del territorio, etc.

Otra de las misiones del Cuerpo que en la actualidad se realiza desde el aire, concretamente con personal de la Agrupación de Tráfico embarcada en helicópteros de la Dirección General de Tráfico, es la de la seguridad vial. Pues bien dicho cometido podría ser

realizado con aviones no tripulados, donde los más indicados son aquellos que permitan vuelo estacionario, similar a los helicópteros.



HEL-UAV. Helicóptero no tripulado

El empleo de estos aviones para la realización de misiones de vigilancia lejana puede considerarse de gran interés, de hecho en la actualidad nuestras tropas en Afganistán llevan utilizando aviones no tripulados en misiones de reconocimiento desde el año 2008. Este UAV utilizado por el Ejército de Tierra, conocido como *Armadillo*, es fabricado por la empresa Israel Aerospace Industry (IAI) cuyo modelo Searcher Mk-II J dio paso a una nueva versión denominada Mk-III J por las mejoras exigidas por el Ejército español.

Continuando con los usos policiales de estos aviones no tripulados, y concretamente dentro del ámbito civil, es el posible empleo de éstos en la búsqueda de supervivientes en aludes o catástrofes naturales más severas como terremotos o inundaciones, donde los miembros del Cuerpo puedan participar en las labores de rescate de posibles supervivientes.

De esta forma, el empleo de UAVs dotados con cámaras térmicas Infra-rojas permite detectar víctimas vivas en zonas abnegadas o de difícil acceso. Una vez localizadas, el sistema táctico permitiría obtener las coordenadas GPS del individuo que son enviadas en tiempo real a los equipos de rescate.

Ante riesgos más graves, como accidentes nucleares, estos aviones igualmente permitirían la toma de medidas del nivel de radiación en las zonas afectadas. Debido al riesgo para la salud que esto supone para los equipos de rescate, se emplearían helicópteros UAV, como medio más idóneo ya que permite vuelo estacionario, para el análisis de los niveles de

radiación en aquellas zonas donde se espera un mayor riesgo. Igualmente permitirían realizar tareas de inspección de la integridad estructural de los posibles reactores afectados.

Ante desórdenes públicos, dispositivos ante grandes eventos o de seguridad para altas personalidades, el empleo de UAVS sería una buena herramienta de apoyo de la misma forma en la que actualmente se presta dicho apoyo con los helicópteros del Cuerpo. Ofrece la ventaja de ser más discretos respecto a los helicópteros convencionales, con lo que se contribuye a las labores de prevención.

Por último, existen equipos que instalados en aviones no tripulados, que por medio de sensores de captación de sonido permiten la localización de posibles objetivos policiales como pueden ser tiradores, ya que sus sensores permiten dirigir la cámara directamente a la fuente de donde proceden los disparos permitiendo la localización del tirador (12).

Aspectos legales sobre el empleo de UAVS en el ámbito civil

El mayor inconveniente que presenta el uso de aviones no tripulados en el ámbito civil es el de su utilización en espacio aéreo no segregado. Hasta el momento no se contemplaba su empleo fuera del espacio aéreo segregado y dentro del ámbito militar. Se han producido rápidos avances tecnológicos en los últimos tiempos, pero lo cierto es que la regulación jurídica de los sistemas y vehículos aéreos no tripulados debe ser completada, armonizada y normalizada.

Hasta el momento no se contempla su uso en espacio aéreo controlado, ya que el proceso normativo que lo contempla es complejo. Quedando limitado su uso al espacio aéreo segregado militar o sobre el mar.

Los principales motivos que impiden el vuelo en el espacio no segregado es la carencia en los aviones no tripulados de equipos que permitan detectar y colisionar contra otros aviones (Sense and avoid), sistemas que si se encuentran en los aviones comerciales y que comúnmente se conocen como sistemas TCAS (13), sistemas que son capaces de advertir a la tripulación de la proximidad de otra aeronave, e incluso ordenando a la tripu-

lación la realización de maniobras para evitar una inminente colisión. Estos sistemas intercambian datos entre aeronaves en vuelo y con los equipos operativos, de forma que automáticamente se coordinan y en caso de peligro de colisión obliga a los pilotos de ambas aeronaves a realizar de forma coordinada maniobras, ascenso y descenso respectivamente, para evitar una colisión entre ambas.

La Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, reparte las competencias de control del espacio aéreo entre los ministerios de Fomento y Defensa. Entre las competencias que corresponden al Ministerio de Defensa, se incluye el control de la circulación aérea operativa, con sus propios centros operativos y con una red de instalaciones que se coordinan con los de AENA (14).

En desarrollo de la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre normas reguladoras de navegación aérea, que resulta de aplicación a la navegación aérea militar cuando se disponga expresamente, se aprobó el Real Decreto 1489/1994, de 1 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Circulación Aérea Operativa (RCAO), que constituye el marco legal de la circulación aérea operativa.

Adelantándose al ritmo de regulación en el espacio aéreo no segregado controlado, en el espacio operativo, el legislador español ha dispuesto ya en 2012, una modificación del RCAO (15) para incorporar algunas definiciones de UAVS y UAS y regular las condiciones necesarias para operar estos sistemas.

La Orden Ministerial 18/2012, de 16 de marzo, por la que se establece la aptitud y se crea el título de Operador de Sistemas Aéreos no Tripulados para los miembros de las Fuerzas Armadas, como su propio nombre indica, establece las autorizaciones, requisitos y capacidades exigibles al personal militar y los equipos necesarios para la operación militar segura de los UAS y fija las condiciones para la obtención del título de Operador de Sistemas Aéreos no Tripulados para los miembros de las Fuerzas Armadas. Y es que la operación de un UAV requiere una preparación y entrenamiento similares en muchos aspectos a las necesarias para operar un avión tripulado, pero es que además exige ciertas habilidades específicas para las aeronaves no tripuladas, ya que el operador no se encuentra a

bordo de la aeronave y carece de sensaciones visuales y físicas, debiendo confiar plenamente en las presentaciones mostradas a través de los equipos en tierra.

De esta forma se introduce la definición de Operador de Sistemas Aéreos no Tripulados (*DUO Designated UAS Operator*) como la persona designada para operar remotamente los mandos de vuelo de una aeronave no tripulada, ejecutando la misión programada con las adecuadas garantías de seguridad y eficacia operativa. Se atribuyen al DUO la consideración de piloto al mando de la aeronave y las responsabilidades inherentes y especificadas para este puesto en el RCAO. La aptitud de DUO se adquiere mediante la obtención del título correspondiente y faculta a su titular para el ejercicio de todas las funciones relacionadas con la operación del UAS para las que esté acreditado (entre las que se incluyen, por ejemplo, las maniobras de despegue y aterrizaje).

En la mencionada Orden Ministerial se establecen dos grandes categorías de UAVS en atención a su peso, atribuyéndose dos tipos de tarjetas para acreditar la aptitud para su operación: la Tarjeta Marrón (para operar UAS militares cuyo peso sea inferior o igual a 150 kg) y la Tarjeta Naranja (para operar UAS militares cuyo peso sea superior a 150 kg), e igualmente se aprueban las normas generales para la concesión, convalidación, revalidación, renovación, ampliación y anulación de estos dos tipos de tarjetas de aptitud.

Todos estos conceptos se entiende que es para aeronaves y operadores dentro del ámbito militar, lo que conlleva el uso de matrículas militares y titulaciones militares para los operadores.

Hasta que no esté regulado el uso en el ámbito civil, su uso deberá acatar la normativa existente en el ámbito militar.

La Dirección de Enseñanza del Ejército del Aire será la encargada de acreditar la aptitud de DUO y el Grupo de Escuelas de Matacán (Salamanca), del Ejército del Aire, el centro docente responsable de impartir las enseñanzas conducentes a la obtención de la titulación aeronáutica de DUO.

La OM 18/2012 viene a completar el resto de disposiciones legislativas que, por el momento, regulan la materia y de las que a

continuación se ofrece una somera descripción.

La Orden PRE/1366/2010, de 20 de mayo, vino a modificar el Real Decreto 1489/1994, de 1 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Circulación Aérea Operativa y definió, por primera vez, los conceptos de UAV y UAS.

Además, asignó al Jefe de Estado Mayor del Ejército del Aire, como autoridad militar, la competencia para la autorización de las operaciones de los UAV/UAS militares, en el ámbito del Ministerio de Defensa, dentro de espacios aéreos segregados.

CONCLUSIONES

En capítulos anteriores se ha mostrado la capacidad operativa de las aeronaves de ala fija, comenzando con los aviones tripulados y continuando con los aviones no tripulados.

El avión en dotación del Cuerpo es un modelo ideal para realizar operaciones de vigilancia sobre la superficie marítima, no así sobre el terreno. En este ambiente, el tamaño del avión juega en su contra y los medios técnicos no pueden ser aprovechados por otras unidades del Cuerpo para la realización de sus misiones.

Sin embargo, este tamaño le hace ser a su vez un avión versátil para ser aprovechado en misiones de transporte de material y de personal. Realizando misiones de transporte de personal exclusivamente, sería necesario una serie de modificaciones en su configuración lo que supondría la pérdida de la capacidad de vigilancia marítima, hecho que dependiendo de las circunstancias podría ser aceptado.

En lo que respecta a los aviones no tripulados, también contemplados en el presente trabajo, los UAVS son aeronaves, y como tales deben ser capaces de volar cumpliendo todos los requisitos y regulaciones establecidas para los aviones tripulados. Para que estos sean aceptados fuera del espacio aéreo segregado, es decir en espacio aéreo no controlado ni restringido para su uso por Defensa, es necesario que no supongan un riesgo para la seguridad aérea. Deben por ello disponer de los equipos, de las medidas de seguridad, y de los procedimientos de operación y emergencia adecuados para poder cumplir todas las regulaciones

igual que el resto del tráfico aéreo, incluyendo procedimientos de comunicaciones y requisitos de vigilancia y prevención de colisiones.

Por lo tanto, hasta que no se regule el uso fuera del espacio aéreo segregado, las aplicaciones, dadas las características de los propios aviones controlados remotamente y de sus sensores instalados, no estarán del todo aprovechados quedando limitado su uso operativo, siendo este uno de los factores tenidos en cuenta para no proceder a la adquisición del UAV probado en 2008.

Sin embargo, existen equipos que ofrecen posibilidades operativas muy eficaces ya que no requieren de unos requisitos de operación muy exigentes y que no harían necesario operar en espacio aéreo controlado, interfiriendo en la operación de otros aviones. Sin ir más lejos, la opción más idónea para nuestros buques oceánicos es la de complementar su función con la utilización de aeronaves no tripuladas que no requieran especiales requisitos para el despegue y el aterrizaje, con lo que teniendo en cuenta las pequeñas dimensiones o el espacio disponible en cubierta, la opción más recomendable es la de operar HEL-UAV, ligeros y de pequeñas dimensiones, que permiten el despegue y el aterrizaje en la cubierta del barco de forma similar a la de un helicóptero, ofreciendo unas posibilidades operativas muy elevadas debido a los sensores con los que cuenta dicho helicóptero.

Dentro de este tipo de aeronaves no tripuladas con requisitos no muy exigentes para las operaciones de despegue y aterrizaje, existe un modelo de UAV capaz de ser lanzado manualmente y recuperado de forma sencilla mediante una red, y dotado con unos sensores de calidad alta que permitirían elevar las capacidades operativas de muchas unidades debido a sus múltiples aplicaciones expuestas en el capítulo IV.

Estos equipos ni operan en altitudes elevadas ni a grandes distancias del operador, principales escollos para su uso en espacio aéreo controlado.

En cuanto al modelo de avión CN-235, la sustitución de sus sensores por otros sensores más avanzados, más capaces y de mayor tecnología que los actuales, conseguirían un aumento en operatividad.

Dentro de los modelos que cumplan las mis-

mas características que el actual CN-235 S-300, existen en el mercado aviones con mejores prestaciones que el actual. Ante una posible adquisición de otro avión en el futuro, se deberían tener en cuenta los siguientes factores:

En primer lugar, el sistema de misión debería ser paletizable, lo que facilitaría su desmontaje y montaje, ganando con ello en capacidad de transporte.

Segundo, dotar al avión de los medios técnicos más modernos, más capaces que los actualmente instalados en el avión.

Si se tienen en cuenta los criterios establecidos para la adquisición del avión actual, fabricación española y de contrastada reputación en el mundo aeronáutico, un posible avión de vigilancia marítima sería el C-295 del también fabricante CASA-EADS, avión desarrollado a partir del modelo actual del Cuerpo, con mejores prestaciones y un sistema de misión más moderno.

BIBLIOGRAFÍA

- ESCABIAS SERRANO, J. (2008). *Grupo de Ala Fija, un nuevo horizonte para el Servicio Aéreo*. Aranjuez: Base de datos de Trabajos Académicos Dirigidos de la Academia de Oficiales de la Guardia Civil.
- MAIZ SANZ, J. (2010). Del C-212 al C-295 al Servicio de la Fuerza Aérea de Portugal, *Revista de Aeronáutica y Astronáutica* número 791, marzo de 2010, 274-285.
- MORA SALDAÑA, H. (2011). *Medios Aéreos de la Guardia Civil, análisis y propuestas de mejora*. IUSI: Madrid.
- PERMUY LÓPEZ, R. A. (2008). *Atlas Ilustrado de la Aviación Militar Española*. Susaeta: Madrid.
- RODRÍGUEZ ESTEBAN, J. R. Adiestramiento, gestión y empleo operativo de UAS, *Revista de Aeronáutica y Astronáutica* número 791, marzo de 2010, 250-255.
- SAÍZ FERRER, G. F. (2008). *Posibilidades de empleo de vehículos aéreos no tripulados por la Guardia Civil*. Aranjuez: Base de datos de Trabajos Académicos Dirigidos de la Academia de Oficiales de la Guardia Civil.
- VIDAL FERNÁNDEZ, F. J. El empleo operativo de los UAS, *Revista de Aeronáutica y Astronáutica* número 791, marzo de 2010, 262-267.

DOCUMENTOS DE USO INTERNO EN LA GUARDIA CIVIL

- GUARDIA CIVIL. SERVICIO AÉREO. *Manual del Servicio Aéreo*.
- GUARDIA CIVIL. SERVICIO AÉREO. *Informe sobre la necesidad de adquisición de aeronaves de ala fija*. (2006).
- GUARDIA CIVIL. SERVICIO AÉREO. *Informe sobre la prueba realizada con UAV*. (2008).

PÁGINAS WEB CONSULTADAS

- www.belt.es
www.eads.com
www.flir.com/ES

NOTAS

- (1) MBB Siglas de la empresa alemana Messerschmitt-Bölkow-Blohm, fabricante de helicópteros.

(2) Acrónimo en inglés de los Servicios de Búsqueda y Rescate, *Search and Rescue*.

(3) Boletín Oficial del Estado número 255 de 22 de octubre de 2008.

(4) Antes denominado Grupo de Apoyo (GAPO).

(5) Nueva denominación según la Orden General de Reorganización del Servicio Aéreo.

(6) Denominación anterior CAES, Centro de Adiestramiento y Estandarización.

(7) Anteriormente denominadas Unidades de Helicópteros (UHEL).

(8) Las siglas FLIR corresponden en realidad con una casa fabricante de medios técnicos de captura y transmisión de imágenes, la cual ha tomado el nombre del acrónimo para definir la captación de imágenes en modo infrarrojo: *Forward Looking Infra Red*.

(9) Pruebas realizadas en la Base Aérea de Gando por personal del Grupo de Ala Fija en diciembre de 2008.

(10) Sistema instalado en los aviones CN-235 de SASEMAR,

Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima, dependiente del Ministerio de Fomento.

(11) En 1999 la empresa española Construcciones Aeronáuticas, S. A. (CASA) se incorpora a la empresa EADS, (European Aeronautic Defence and Space Company). Ésta última, formada a partir de las siguientes: Aérospatiale-Matra de Francia, Dornier GmbH y DaimlerChrysler Aerospace AG (DASA) de Alemania y la mencionada, Construcciones Aeronáuticas S.A. (CASA) de España.

(12) <http://www.shotspotter.com>

(13) Un TCAS o Sistema de alerta de tráfico y evasión de colisión (siglas en inglés de *Traffic alert and Collision Avoidance System*), es un sistema embarcado que prevé posibles colisiones entre diferentes aeronaves y funciona independientemente a los servicios de tránsito aéreo.

(14) Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea.

(15) Reglamento de Circulación Aérea Operativa.

SEGURIDAD Y DIPLOMACIA. UN CAMBIO DE PARADIGMA TRAS EL CASO DEL CONSULADO DE BENGHAZI

ALBERTO PRIEGO MORENO
Profesor Universidad Pontificia de Comillas

INTRODUCCIÓN

En los últimos treinta años, la comunidad internacional ha vivido importantes transformaciones, especialmente en lo que a la seguridad se refiere. La emergencia de actores no estatales -mafias, grupos terroristas, etc., la desaparición de la frontera entre la seguridad interior y exterior así como la emergencia de amenazas no tradicionales, son solo algunos de los elementos que han revolucionado el panorama de la seguridad en los últimos tiempos.

En lo que a la diplomacia se refiere, la situación no es muy diferente. Desde finales de los ochenta, los diplomáticos se han visto obligados a modificar su forma cotidiana de actuar ya que las inmunidades de las que gozan, la misión y sus agentes diplomáticos parecen no ser suficientes para garantizar las condiciones mínimas de seguridad en las que debe desarrollarse su trabajo. Los grupos incontrolados, los estados débiles o fallidos y las organizaciones terroristas han transformado completamente la institución diplomática obligando a los Ministerios de Asuntos Exteriores a repensar su rol. De hecho, desde finales de los noventa se han incrementado exponencialmente las medidas de seguridad de las delegaciones, lo que ha provocado un alejamiento de la realidad e inevitablemente una dificultad añadida para el ejercicio de sus funciones.

El último de estos episodios de violencia lo hemos vivido en el Consulado Norteamericano de Benghazi (Libia) donde perdió la vida el Embajador americano junto a otros tres miembros de la delegación. Se trata de un atentado que, al igual que los ocurridos en Beirut, Nairobi y Dar Es Saalam, va a suponer un cambio de paradigma en la seguridad de la diplomacia.

El trabajo que aquí comenzamos, tratará de

explicar los cambios que se están produciendo en la seguridad de las sedes diplomáticas desde los años 80 así como la respuesta frente a los nuevos desafíos que apuntábamos (nuevos terroristas, grupos de crimen transnacional, estados fallidos, etc.) En un contexto más inestable, como el actual, la labor de los diplomáticos se hace más necesaria a la par que insegura, complicando con ello sus funciones.

PROTECCIÓN DE LAS MISIONES Y DE LOS AGENTES DIPLOMÁTICOS

Debido a la naturaleza de la propia diplomacia, tanto las misiones como los agentes, deben gozar de una protección especial que garantice su seguridad y, sobre todo, su independencia (1) frente a las presiones que se puedan ejercer desde el estado receptor. Aunque existen algunos casos donde no se han respetado dichos privilegios, hay que decir que, normalmente, desde el momento en que se acuerda el establecimiento de relaciones diplomáticas existe la firme voluntad de respetar dichas prerrogativas. Es precisamente esa posición privilegiada la que “*obliga*” tanto al agente diplomático como a la misión, a responder a ese privilegio respetando de forma escrupulosa el ordenamiento jurídico del Estado Receptor (2). Por lo tanto, la relación entre estado receptor y enviante está clara y es respetuosa por ambas partes.

Sin embargo, desde finales de los años 70 y comienzos de los 80, hemos visto emerger en la Comunidad Internacional algunos actores que no son Estados, ni tan siquiera sujetos de Derecho Internacional Público pero que, sin embargo, poseen una gran importancia en lo que a la seguridad de las misiones se refiere. Me estoy refiriendo esencialmente a grupos más o menos organizados, de carácter abiertamente violento, que buscan cuanto menos alterar la vida pacífica de las misiones y de los agentes diplomáticos.

En los últimos 30 o 40 años encontramos multitud de episodios de violencia contra diplomáticos, pero a todos nos vienen a la cabeza algunos especialmente significativos como el protagonizado por los Estudiantes de Teología de Irán (1979), los militantes Tupacamaru en Perú (1999) o, más recientemente, la Marcha del Millón de Hombres en el Egipto post-

Mubarak. Aunque en la mayor parte de los casos el Estado Receptor nada tiene que ver con dichos ataques, su obligación -establecida en las Convenciones de Viena de 1961 y 1963- es proteger a las misiones bajo cualquier circunstancia, sin que quepa ningún eximente salvo que se declare abiertamente incapaz de controlar la situación. Esta particularidad, que ocurrió en el Líbano en los años 80, es complicado que se produzca ya que implicaría que el estado ha dejado de existir. En otras palabras, de darse dicha declaración, el estado estaría perdiendo una de las razones de su existencia y pasaría a ser considerado como *estado fallido* o cuanto menos *débil*. Si nos vamos al caso concreto del asalto al Consulado de Benghazi, la conclusión de muchos analistas es que la Primavera Árabe es un fracaso. La Libia post-Gadafi no es capaz de garantizar la seguridad de las delegaciones diplomáticas allí acreditadas ya que la seguridad está no sólo fragmentada, sino que ha pasado a manos de señores de la guerra. Por ello, cabría incluso afirmar que hemos pasado a una fase pre-estatal que bien nos recuerda al medievo, donde la autoridad central no tenía control sobre todo el territorio.

Sin una autoridad que posea el monopolio legítimo de la violencia es muy difícil que los diplomáticos puedan realizar su trabajo en Libia. Como muestra de esta situación y parafraseando a Eric A. Nordstrom -Regional Security Officer en Trípoli- el ataque de Benghazi marcará un punto de inflexión en la protección de las sedes diplomáticas tal y como antes lo hicieron los ataques de Líbano (1983) y Kenia y Tanzania (1998) (3). De hecho en la Comisión de Investigación la entonces Secretaria de Estado Hillary Clinton habló de “*systemic breakdown*” y de la necesidad de incrementar la seguridad en las delegaciones diplomáticas (4).

LAS SEGURIDAD EN LAS EMBAJADAS

En los últimos 60 años, el liderazgo mundial de los EEUU ha convertido al Foreign Service en un objetivo prioritario para los grupos terroristas. El primer ataque se remonta a la década de los 60 y el último episodio lo hemos vivido en el Consulado de Benghazi. Entre estos dos hechos hay múltiples capítulos de violencia que aquí resumimos.

Cuadro 1: Ataques contra agentes o sedes diplomáticas norteamericanas.

| Ataque | Fecha | Autor | Modo | Víctimas |
|---|--------------|------------------------------|---|---|
| Embajada de EEUU en Vietnam, Saigón (Vietnam) | 30-3-1965 | | Coche bomba | 13 muertos |
| Embajada de EEUU en Guatemala | 28-8-1968 | FAR | Disparado mientras trataba de escapar de un intento de secuestro | Asesinato del Embajador John Gordon Mein (5) |
| Embajada de Arabia Saudí en Sudán | 1-3-1973 | Septiembre Negro | Secuestro y posterior asesinato | Embajador Cleo A. Noel Jr. |
| Embajada de EEUU en Chipre (Nicosia) | 19-8-1974 | ----- | Ataque con ametralladoras contra la Embajada Americana | Embajador Rodger P. Davies, la Secretaria Antoinette Varnavas y un Marine |
| Vehículo del Embajador de EEUU en El Líbano (6) | 16-6-1974 | FPLP (7) | Secuestro y asesinato | Embajador Francis E. Meloy y el Consejero económico Robert O. Waring |
| Embajador de los Estados Unidos en Kabul | 14-2-1979 | Setami Milli | Secuestro y asesinato (8) | Embajador Adolph Dubs |
| Embajada de los EEUU en Teherán | 4-11-1979 | Guardianes de la Revolución | Secuestro | 52 funcionarios |
| Embajada EEUU en Beirut (Líbano) | 18-4-1983 | Jihad Islámica | Coche Bomba | 63 personas muertas (17 americanos) |
| Embajada Americana en El Líbano (Akwar) | 20-9-1984 | Jihad Islámica | Explosión en los edificios de la Embajada | 20 muertos |
| Enviado Especial | 8-8-1993 | Igor Georgadze | | Fred Woodruff (agente de la CIA) |
| Diplomáticos Americanos (Karachi) | 9-3-1995 | | Tres Diplomáticos americanos tiroteados en Karachi después de la extradición de Ramzi Yusef | Dos diplomáticos muertos y un herido. |
| Embajadas EEUU en Nairobi (Kenia) y Dar el Salam (Tanzania) | 7-8-1998 | Al Qaeda | Bombas sincronizadas | 225 muertos (12 americanos) |
| Consulado EEUU en Calcuta (Centro Cultural Americano) | 22-1-2002 | Grupos extremistas Cachemira | Ataque desde una motocicleta | 5 miembros de las Fuerzas Armadas Indias (9) |
| Embajada EEUU en Perú (Lima) | 21-3-2002 | | Coche bomba | 9 muertos (10) |
| Consulado Norteamericano en Karachi (Pakistán) | 14-6-2002 | Al Qaeda | Atentado suicida | 10 muertos (11) |
| Agente de USAID | 28-10-2002 | | Asesinato a tiros | Lawrence Foley agente de la USAID |
| Consulado Norteamericano en Karachi (Pakistán) | 28-2-2003 | | Tiroteo | 2 policías muertos y 6 heridos |
| Consulado Norteamericano en Basora (Irak) | 11-9-2004 | Al Qaeda | Artefacto Explosivo | 2 muertos |
| Consulado Norteamericano en Yeda (Arabia Saudí) | 6-12-2004 | Al Qaeda | Asalto y toma de los edificios del consulado con rehenes | 9 muertos y 13 heridos |
| Consulado Norteamericano en Karachi (Pakistán) | 2-3-2006 | Al Qaeda (12) | Coche Bomba | 4 muertos incluyendo a un diplomático norteamericano |
| Consulado Norteamericano en Karachi (Pakistán) | 14-3-2007 | Al Qaeda en el Magreb | Atentado suicida | |
| Agente de USAID | 1-1-2008 | | Asesinato miembro de USAID | John Michael Granfield fue asesinado en Jartum |
| Vehículo de la Embajada de EEUU en Beirut (Líbano) | 15-1-2008 | | Bomba activada al paso del vehículo | 3 muertos y 21 heridos. Herido un diplomático que viaja en el coche |
| Consulado Norteamericano en Estambul (Turquía) | 9-7-2008 | | Ataque armado | 3 asaltantes y 3 agentes turcos resultaron muertos |
| Embajada EEUU en Yemen (Sana) | 17-9-2008 | Al Qaeda | Coche bomba | 16 muertos (policía, civiles y atacantes) |
| Embajada EEUU en Afganistán (Kabul) | 27-11-2008 | Al Qaeda | Atentado suicida | 4 civiles muertos |
| Consulado Norteamericano en Benghazi | 11-9-2012 | Al Qaeda | Ataque Armado | Embajador Chris Steven y tres trabajadores más de la Embajada |

Fuente: *Elaboración propia.*

La historia de los atentados contra objetivos diplomáticos americanos nos permite señalar tres grandes hitos en lo que a la protección de las sedes diplomáticas se refiere: Teherán (1979); Beirut (1983); y Nairobi y Dar es Saalam (1998). Dichos ataques han marcado cambios en lo que a paradigmas en seguridad de la diplomacia se refiere:

a) **PRIMER CAMBIO DE PARADIGMA:** La toma de la Embajada de los Estados Unidos en Teherán y el posterior secuestro de 53 ciudadanos norteamericanos que propició como respuesta la *Hostage Relief Act* (1980). Esta relación causa-efecto puede ser considerada como el primer cambio de paradigma de la seguridad de las sedes diplomáticas y consulares; hasta el momento no se planteaban medidas específicas y desde ese momento se ven obligados a adoptarlas.

b) **SEGUNDO CAMBIO DE PARADIGMA:** Los continuos atentados contra intereses americanos en El Líbano en los años 80 encendieron todas las alertas. No obstante, el detonante fue el atentado contra la Embajada Americana de Beirut (1983). El ataque alcanzó tal dimensión que se creó una comisión de investigación de la que salió el Informe Inman (13), que estableció las recomendaciones para preservar la seguridad de los diplomáticos (14).

Trece años después de la publicación del informe Inman, Estados Unidos volvió a sufrir un ataque de grandes dimensiones contra sus sedes diplomáticas de Nairobi y Dar Es Saalam. Los atentados contra las embajadas norteamericanas de Kenia y Tanzania sin lugar a dudas supusieron un verdadero punto de inflexión en lo que a la seguridad se refiere (15) y, por ello, fueron analizados por una comisión de investigación que elaboró el conocido y determinante Crowe Report (16).

Aunque lamentablemente no se trataba del primer ataque contra una sede diplomática norteamericana, sí que presentaban algunos elementos completamente nuevos que provocaron un giro copernicano en la forma de entender la protección del Foreign Service:

a) Por un lado, fueron perpetrados por un grupo terrorista -Al Qaeda- que al contrario de otros no pretendía presionar para alcanzar un

objetivo político tangible como pudiera ser el reconocimiento de Palestina como Estado, la declaración de un Estado Islámico o la instauración de régimen económico de corte marxista. Sus fines más difusos, pasaban por acabar con un estilo de vida y con sistemas políticos no occidentales. Para Al-Qaeda, se debe volver al Califato como forma de organización política, lo que la diferencia de otras organizaciones terroristas.

b) Por otro lado, los atentados fueron increíblemente más violentos que cualquier otro ataque anterior. De hecho, el número de muertos ascendió hasta 220 y el de heridos a 4000 superando, con creces, cualquier acto terrorista anterior. Además, el ataque al igual que ocurrió en Kenia y Tanzania estuvo perfectamente organizado.

c) Por último, ahora los Estados Unidos se enfrentaban a un enemigo aparentemente invisible y sin estructura clara, algo para lo que no estaban preparados. A partir de entonces Washington comenzó a rediseñar tanto la defensa de sus embajadas, como el rol que le asignaba a éstas.

Con estas circunstancias, el Departamento de Estado decidió replantearse la política de seguridad de las sedes diplomáticas adoptando una posición mucho más defensiva para evitar así nuevos atentados. Buena parte de los fallos de seguridad que propiciaron los atentados de Kenia y Tanzania ya fueron señalados en el Inman Report (17) por lo que, según muchos expertos, podrían haberse evitado de haber seguido dichas recomendaciones. El informe Inman señaló que de las 262 delegaciones abiertas, 126 no cumplían con los elementos mínimos de seguridad por lo que se hacía necesaria una profunda reforma de los edificios. La falta de recursos y las dificultades a la hora de establecer las “nuevas embajadas”, propiciaron que se dieran las condiciones necesarias para los ataques contra las sedes diplomáticas norteamericanas del Este de África.

Por este motivo, desde comienzos del siglo XXI, el Departamento de Estado ha ido sustituyendo los viejos edificios por otros nuevos que están en la línea marcada por los informes Inman (1985) y Crowe (1999). Estas reformas de gran calado en lo que a los edificios se

refiere suponen el segundo cambio de paradigma en lo que a la seguridad de las sedes diplomáticas se refiere, convirtiendo las embajadas en verdaderos fortines para evitar ataques como los de Kenia y Tanzania.

Por ello cabe preguntarse cómo deben ser esas embajadas que impidieran futuros ataques terroristas y si esos aspectos podrán lograr que atentados como el de Benghazi se puedan evitar. El informe Inman -basándose en dos informes previos del Office of Foreign Buildings y de la CIA- planteaba tres cuestiones básicas que toda delegación debe respetar para evitar ataques:

a) Cumplir con los standards básicos en lo que a calidad de la construcción, a seguridad y a barreras externas se refiere (18).

b) El edificio no debe tener “muros comunes” con otros edificios para poder ser defendido mejor y no dividir, por tanto, la seguridad.

c) El gobierno americano debe tener pleno control sobre el edificio, es decir, no compartir el edificio con otros inquilinos (19).

Si el atentado de Beirut introdujo nuevos standards de seguridad en los edificios, los de Kenia y Tanzania crearon definitivamente un nuevo modelo de Sede Diplomática y Consular denominada SED (*Standard Embassy Design*) que marcó el inicio del nuevo paradigma. Este nuevo diseño dotó a las instalaciones de más seguridad frente a ataques externos, especialmente frente a los atentados con coche bomba. El autor de dicho diseño fue Charles Williams, un general a quien Collin Powel situó al frente del Overseas Buildings Operation (OBO) órgano que, a su vez, reemplazaba al viejo Federal Building Operation (FBO). Veamos en qué consiste dicho modelo de edificio (SED) (20).

a) Las sedes deberán evitar los centros históricos y financieros ya que en las zonas de gran aglomeración resulta más complicado la defensa frente a ataques. Por lo tanto, poco a poco los Estados Unidos han ido sacando a las embajadas del centro de las ciudades hacia la periferia. El caso más conocido es el de la Embajada de Londres que en 2017 abandonará Marble Arch para instalarse en Nine Elm (Wandsworth). Sin embargo, existen otros

ejemplos tanto en países inestables como Afganistán, como en países con niveles altos de seguridad como China o Alemania.

b) Las Sedes Diplomáticas y Consulares se establecen en áreas muy extensas que van más allá de los 8.000 metros cuadrados. La idea es tener espacio suficiente para que los empleados puedan desarrollar todos los aspectos de su vida profesional y personal. En lugares complicados para la seguridad, como Irak, la Embajada se plantea como un fortín del que no es necesario salir, lo que sí bien es cierto, que incrementar los niveles de seguridad perjudica enormemente el desarrollo de las funciones diplomáticas. Algunos autores como Jane LOEFFLER se han planteado incluso si esos colosos pueden ser llamados embajadas (21).

c) Existen algunos elementos físicos como cercas o perímetros de seguridad que pretenden dotar de mayor seguridad al edificio. Por elementos físicos debemos entender muros altos (al menos 3 metros) y gruesos (0.5 metros de ancho) resistentes a ataques de vehículos. Estos muros, además de resistentes, deben estar separados de los edificios del complejo por al menos 100 pies (unos 30 metros). Algunos autores como Robert CAMPBELL han criticado que estas protecciones estén demasiado centradas en el terrorismo convencional, obviando otros como el biológico, el químico o el uso de dispositivos electrónicos contra los sistemas informáticos (22).

Por último, también se aconseja el establecimiento de tanques de agua en la entrada del complejo para frenar incursiones de vehículos suicidas. El edificio también deberá estar dotado de una estación de bombeo propia, así como de un generador para evitar los cortes provocados desde el exterior (23).

d) Los accesos a los edificios deberán estar controlados en todo momento tanto por las tropas locales como por los Regional Security Officers. Según se decía en el Inman Report y se confirmaba en el Crowe, este elemento es vital para el mantenimiento de la seguridad de la embajada. Las zonas de mayor riesgo son aquellas abiertas al público como las destinadas a la obtención de visados u otros trámites.

Uno de los aspectos más controvertidos son los trabajadores locales de la embajada. En algunos casos, como en la delegación de

Zagreb, los Estados Unidos han llegado a implantar un sistema de reconocimiento de retina, tanto para la entrada como para la salida, con el fin de evitar problemas con la identificación de este colectivo o topes dentro del edificio.

Existen tres tipos de Nuevas Embajadas en función de su tamaño (Small, Medium y Large) aunque como regla general estarán compuestas por dos edificios principales separados por un atrio. El plazo medio de construcción es de 24 meses. Encontramos ejemplos de estos nuevos modelos de embajada en las sedes diplomáticas de Pekín, Bagdad, Copenhague o Berlín así como el Consulado de Estados Unidos en Estambul.

A lo largo de la primera década del siglo, se han ido cambiando las embajadas y los consulados más antiguos por estos nuevos modelos. Si bien es cierto que los ataques no han cesado, las medidas de seguridad han ido logrando su objetivo que no era otro que frenar el número de bajas entre el personal diplomático. Sin embargo, no podemos afirmar que los ataques hayan dejado de ser un problema ya que debido a la War on Terror y al uso de las sedes diplomáticas como puestos de control, los ataques contra las sedes diplomáticas no han hecho más que crecer. La última tuvo lugar en Libia y el objetivo fue el Consulado de Benghazi. La repercusión ha sido tal que amenaza con convertirse en un nuevo hito en la seguridad de las sedes diplomáticas estadounidenses.

EL CASO DE LIBIA Y LA SITUACIÓN DE LOS DIPLOMÁTICOS ACREDITADOS EN EL NORTE DE ÁFRICA

Estados Unidos y Libia siempre han mantenido una magnífica relación bilateral. De hecho, Estados Unidos fue uno de los primeros Estados que reconoció a la Libia de Idris. Sin embargo, a nadie se le escapa que las relaciones entre los Estados Unidos y Libia no se han caracterizado por la tranquilidad. La llegada al poder de Mohamar Gadafi provocó una tensión entre Trípoli y Washington, hasta el punto que el 2 de diciembre de 1979 asaltó el edificio de la Embajada Americana en Trípoli, provocando la evacuación de su perso-

nal y su posterior cierre. Previamente los Estados Unidos habían reducido la representación a un tercer nivel. Así permaneció hasta 2004, cuando la entonces Secretaria de Estado, Condolezza Rice, emprendió una ofensiva diplomática para acercar las posturas de los dos Estados. En junio de 2004 se estableció una Oficina de Representación de Intereses y en 2006 se restablecieron las Relaciones Diplomáticas (24).

La guerra civil libia provocó una nueva crisis en las relaciones diplomáticas entre los Estados Unidos y Libia. Así, el 25 de febrero de 2011, Washington decidió evacuar a su personal y confiar sus intereses a la Delegación de Hungría en Régimen de Representación Internacional. En julio del mismo año, Estados Unidos reconoció al Consejo Nacional de la Transición como gobierno legítimo de Libia y en septiembre los diplomáticos americanos volvieron a Libia acreditándose ahora ante el nuevo gobierno. Éste fue precisamente el caso del Embajador Christopher Stevens, quien merece ser reseñado como un claro defensor de la intervención occidental en Libia.

El embajador Stevens había estado previamente acreditado en misión especial ante el Consejo Nacional de la Transición. Llegó a Benghazi -ciudad controlada por los rebeldes desde Grecia, con la misión de restablecer las relaciones diplomáticas con los nuevos "dueños de Libia". Stevens estuvo operando desde el Hotel Tibesti en Benghazi y tan sólo estuvo acompañado por 10 oficiales de seguridad. En mayo de 2012 lo hizo ya en condición de embajador en misión permanente. Sin embargo, Stevens no iba a poder concluir su mandato. Resulta paradójico, a la par que triste, que un conocedor de la realidad de Benghazi, que había vivido situaciones de verdadero peligro, acabara muriendo en las instalaciones consulares de los Estados Unidos contando con la protección de las fuerzas americanas y libias.

Desarrollo de los acontecimientos

El pasado 11 de septiembre un grupo armado denominado Ansar al-Sharia asaltó el Consulado de los Estados Unidos en la localidad libia de Benghazi. La furia se desató tras el pre-estreno de una película en la que se ridi-

culizaba a la figura del Profeta Mahoma a lo que se unió la eliminación del número dos de Al-Qaeda (25), el libio Abu-Yahya al-Libi (26). Por ello, el día 10 de septiembre, el líder de la organización, el egipcio Al-Zawahiri, llamó a atacar contra los intereses occidentales en el Este de Libia. Sin embargo, no fueron éstos los únicos acontecimientos que alertaban sobre el peligro de Benghazi. En los meses anteriores al atentado se habían multiplicado los ataques contra los intereses norteamericanos. Ejemplos fueron los ataques perpetrados contra el Consulado Americano en abril y junio (27) o el intento de asesinato del Embajador Británico a comienzos del verano (28).

La situación en Libia se tornó peligrosa durante todo el año 2012. Muchos fueron los ataques y atentados ocurridos en Libia durante este periodo de tiempo, especialmente en la ciudad de Benghazi. Si nos centramos en el ataque al Consulado Norteamericano en Benghazi, vemos que éste se dividió en dos asaltos diferenciados: el primero ocurrió a las 9:40 PM y el segundo a las 4:00 AM.

a) **Primer Ataque:** A las 9:00 PM el embajador Stevens se retiró a su habitación. Tan sólo unos 40 minutos después comenzó el asalto a la sede consular que estaba protegida entonces por 9 personas (4 agentes de seguridad libios y 5 Diplomatic Security Agents). Al detectar que el grupo armado había penetrado en el edificio principal, el Embajador, junto con el agente de seguridad David Ubben y el Agente de información Sean Smith, se cobijaron en un “lugar seguro”. Los asaltantes decidieron rociar el edificio con gasolina y prenderlo fuego. El edificio principal se llenó de humo; Ubben saltó por una ventana, pero Steven y Smith se quedaron en el interior.

Un grupo de agentes de la CIA acudieron al edificio a buscar al Embajador Stevens y al agente Smith logrando encontrar entre el humo solamente al último. En el transporte desde el edificio principal al edificio contiguo de la CIA, Sean Smith falleció a causa de los disparos de los asaltantes. Horas más tarde el Embajador Stevens fue hallado por un grupo de civiles que le trasladaron al hospital. Tras 90 minutos de reanimación sólo se pudo certificar su muerte.

b) **Segundo Ataque:** Cuando todo el mundo

pensaba que el horror había cesado se produjo un segundo ataque contra el segundo edificio, la sede de los agentes de la CIA. Allí se refugiaba el personal del consulado, incluyendo a Ubben y a Smith. A las 4:00 AM se produjo un ataque con morteros de unos 15 minutos que acabó con la vida de los agentes de seguridad Glen Doherty y Tyrone Wood, que defendían el edificio desde el tejado.

El ataque contra el Consulado Norteamericano de Benghazi se llevó la vida de cuatro personas y supuso la pérdida de importantes documentos con información relativa a ciudadanos libios que trabajaban para los Estados Unidos, así como contratos petrolíferos firmados entre Libia y empresas norteamericanas.

El asunto ha sido especialmente polémico debido a que pone en cuestión toda la política norteamericana en el Norte de África, especialmente el cambio de régimen en Libia. El Embajador Christopher Stevens había sido un firme defensor de la campaña aérea de la OTAN y de los rebeldes como opción de gobierno frente a Gadafi. Por ello, lo que quedaría de manifiesto es la incapacidad del actual gobierno libio para mantener la seguridad de las delegaciones diplomáticas lo que, sin duda, no le exime de responsabilidad, pero demuestra su incapacidad para controlar el país.

Por ello, se han oído críticas a la estrategia del Presidente Obama hacia la región. Tanto es así que fue uno de los temas estrella de los debates de las presidenciales norteamericanas. El candidato Republicano Mitt Romney fue muy crítico con la supuesta posición de debilidad de la Administración Obama en el mundo, especialmente en Oriente Medio, lo que considera la causa del asalto al consulado.

Además, según el Partido Republicano, se habría producido una dejación de las funciones del Departamento de Estado ya que, según algunas informaciones, los miembros de la misión habrían estado pidiendo ayuda (29) de forma infructuosa ante los repetidos ataques. La respuesta del Presidente Obama y del Partido Demócrata ha sido muy clara: el rígido control presupuestario ejercido por la Mayoría Republicana en la Cámara de Representantes (30) es culpable de la falta de

recursos necesarios para la protección de las delegaciones diplomáticas norteamericanas.

Sin embargo el asalto al Consulado de Benghazi no puede considerarse un hecho aislado sino que, más bien, se ha convertido en una reacción más o menos generalizada en el mundo árabe-musulmán por el tratamiento que recibe la religión musulmana en Occidente. En esta misma fecha y por el mismo motivo otras delegaciones diplomáticas también fueron atacadas; es el caso de las Embajadas de los Estados Unidos en Yemen, Egipto o Afganistán, la británica o la alemana en Jartum e incluso la española en Túnez también fue víctima de la violencia de estos grupos descontrolados.

Hoy, los principales periódicos debaten si la tragedia de Libia podría o no haberse evitado, habida cuenta de los ataques contra otros objetivos diplomáticos y sobre todo de las múltiples alertas enviadas desde el mundo de la inteligencia. Sin embargo, cabe preguntarse si la sede consular de Benghazi cumplía con los standards de seguridad establecidos en los informes Inman y Crowe.

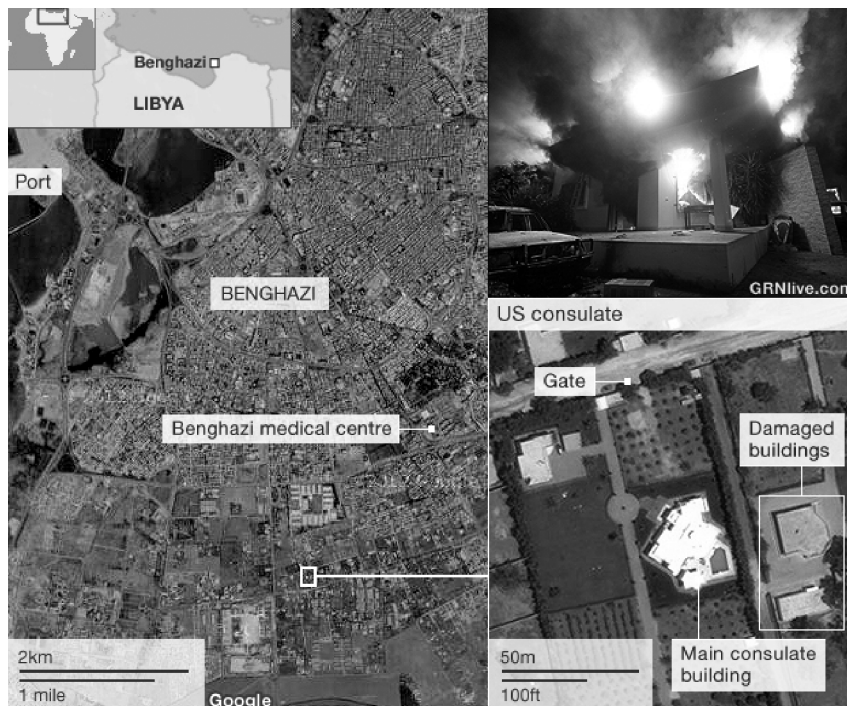
La Seguridad en el Consulado de Benghazi

A pesar de los muchos rumores que se han vertido sobre la seguridad del Consulado de Benghazi, hay una cuestión que ha sido recalcada en las comparecencias en la comisión de investigación del Congreso: el ataque sobre el consulado no tenía precedente y, por lo tanto, difícilmente podría haberse evitado. Si acudimos a las recomendaciones de los informes Inman y Crowe y los comparamos con las condiciones del edificio del consulado, apreciamos que la embajada cumplía con la mayor parte de las recomendaciones establecidas en dichos informes. Veamos este punto con mayor detalle:

1) En primer lugar, tal y como se aprecia en la Imagen 1, el edificio principal del consulado estaba alejado de la ciudad o de calles transitadas tal y como recomendaba el informe Inman. De esta forma se podía garantizar mejor la seguridad evitando calles centrales, comerciales o vías muy transitadas.

2) En segundo lugar, tal y como requiere el Departamento de Estado, el complejo tam-

Imagen 1: El Consulado de Benghazi desde el aire.



Fuente: BBC.

poco compartía muros con edificios o fincas contiguas. Este elemento se ha mostrado como determinante en la seguridad de los edificios diplomáticos y consulares.

3) En tercer lugar, siguiendo los documentos Crowe o Inman, también resulta positivo para la seguridad que el complejo fuera de uso exclusivo del Departamento de Estado, evitando así compartir la seguridad con otra entidad.

4) En cuarto lugar, tal y como muestra la Imagen 1, apreciamos que el complejo consular estaba compuesto esencialmente por dos grandes edificios lo que va en la línea de las nuevas sedes diplomáticas construidas después de los atentados de Tanzania y Kenia de 1998.

5) En quinto lugar, los edificios principales -es decir los dos atacados- se encontraban a más de los 30 metros de la valla exterior, medida ésta recomendada por el informe Inman. De este modo se evitaba cualquier intento de ataque con coche bomba puesto que el objetivo se encontraba lo suficientemente lejos como para repelerlo.

Uno de los aspectos que quizás podrían haberse mejorado en la sede consular americana son los muros. En algunas de las imágenes mostradas tras la tragedia se aprecia que los muros del complejo parecían ser de menor grosor del sugerido (0.5 metros) y probablemente también más bajo de la altura mínima aconsejable (3 metros).

Imagen 2: Muros exteriores del Consulado de Benghazi.



Fuente: *Department of State.*

Imagen 3: Muros del Consulado de Benghazi.



Fuente: *Department of State.*

Uno de los aspectos más criticados fue la custodia de los accesos. En principio, tal y como ocurre en cualquier sede diplomática, la defensa de los puntos de acceso corresponde a las fuerzas locales con ayuda de la seguridad del propio estado enviante. El caso de Benghazi el reparto no fue diferente, ya que los accesos del consulado estaban custodiados por fuerzas libias, apoyadas por seguridad norteamericana. En la comunicación semanal de Embajada de Trípoli se advertía que entre las fuerzas de seguridad libia podían quedar fieles al antiguo régimen (31). Concretamente, se acusa a las Milicias del 17 de Febrero, las encargadas de custodiar el consulado, de no actuar debidamente durante el asalto al consulado (32). Sin embargo el Regional Security Officer de Trípoli, Eric. A. Nordstrom, señaló que la ferocidad del ataque fue tal que no se hubiera podido repeler ni con media docena de agentes extras (33).

No obstante, la fragmentación de la seguridad en el Este de Libia tras la caída de Gadafi ha provocado que la zona sea mucho más insegura ya que la seguridad está dividida en distintas facciones lideradas por caudillos que han ganado su legitimidad mediante la contribución a la caída del régimen anterior. Es por ello que los Estados Unidos no han acreditado aún a ningún Jefe de Misión de primer nivel y por el momento tan sólo ha acreditado a dos encargados de negocios.

La Investigación

Al igual que ocurrió con los casos de Teherán y del Este de África, los atentados contra el Consulado de Benghazi están siendo objeto de una investigación de carácter político en el Comité de Asuntos Exteriores. La comisión ha estado co-presidida por dos grandes figuras para la política norteamericana:

a) **Almirante Mike Mullen** (34), que ha ejercido como Jefe del Estado Mayor y que ha sido especialmente crítico con la gestión del Departamento de Estado llegando incluso a afirmar que, a ciertos niveles, había fallado el liderazgo y la capacidad de gestión (35).

b) **Thomas Pickering** es un diplomático norteamericano de dilatada experiencia internacional (36). Al igual que Mullen, Pickering se mostró especialmente crítico con la actuación del Departamento de Estado señalando que la actuación fue profundamente inadecuada y que las fuerzas que custodiaban la delegación se vieron superadas por un grupo de militantes que estaban fuertemente armados (37).

Además de los dos copresidentes, la comisión también ha contado con representantes de otras agencias relacionadas con la seguridad. Entre los miembros de la comisión podemos destacar a:

a) **Catherine Bertini**, funcionaria americana vinculada que ha ejercido puestos de representación en las Administraciones Reagan y George H. Bush. En la actualidad está vinculada a la Maxwell University.

b) **Richard Shinnick**, funcionario del Departamento de Estado que se ha encargado de la seguridad de los edificios diplomáticos y consulares. Incluso llegó a ser director ad interim del órgano que vela por su seguridad: el Bureau of Overseas Buildings Operations (OBO)

c) **Hugh Turner**, funcionario de la CIA que se ha encargado de diferentes cuestiones relacionadas con la seguridad de los edificios de las delegaciones diplomáticas.

Es importante señalar la singularidad de la situación vivida durante esos días en los Estados de la ribera sur del Mediterráneo y

Oriente Medio, así como las acciones del Departamento de Estado. Cuando se produjeron las primeras señales de ataque sobre el Consulado de Benghazi, la Secretaria de Estado se puso en contacto con la Embajada y con las autoridades libias. La primera orden fue cerrar los accesos del Consulado de Benghazi. Sin embargo, éste no fue el único desafío al que el Departamento de Estado tuvo que hacer frente; también se atacaron otras delegaciones como la de Túnez (38) y Yemen (39). Se ha acusado a la Secretaria de Estado de actuar con retraso, aunque ella misma señaló en la Comisión del Senado "*No delays in decision making* (40)". En esta misma línea se ha expresado Paul F. Kennedy -under Secretary for Management- quien ha defendido la correcta toma de decisiones de la Secretaria de Estado durante la crisis (41).

En esta misma línea, la Secretaria de Estado señaló que mientras se celebraba dicha comparecencia se estaban produciendo una veintena de ataques contra Delegaciones Diplomáticas de los Estados Unidos en el mundo. De hecho, tan sólo una semana después, la Embajada Norteamericana en Ankara fue objeto de un ataque suicida en el que además del terrorista, fallecieron tres guardias jurados que se encontraban en un edificio contiguo (42). Hay que reconocer que las instalaciones de la Embajada de los Estados Unidos no sufrieron ningún daño lo que confirma la efectividad de los nuevos diseños de delegación. Sin embargo, estas medidas tan sólo permiten la defensa frente a los ataques, no la prevención ya que tal y como declaró la Secretaria de Estado en su discurso de despedida, vivimos en unos tiempos muy peligrosos (43).

El atentado de Ankara no hace más que probar el compromiso de la Administración Obama con la seguridad, hecho que se apoya en la implementación de las 29 recomendaciones propuestas por la Accountability Review Board para la mejora de las instalaciones de las delegaciones diplomáticas en el exterior. El nuevo Secretario de Estado, John Kerry, ha recogido la preocupación, proponiendo incluso alguna medida adicional como el incremento del papel de las Fuerzas Armadas en la protección de las delegaciones diplomáticas de los Estados Unidos (44). En esta misma línea

se han expresado algunos expertos independientes que han pedido medidas concretas como el incremento (en 225 unidades) de Marines en el exterior (45).

Otra de las críticas que se vertieron contra la gestión de la Secretaria de Estado, Hillary Clinton, fue la ausencia de reacción ante los cables del Embajador Stevens. Esta fue la línea argumental del ex candidato a la Casa Blanca, John McCain. En general, la oposición del Partido Republicano ha acusado a la Administración Obama de no conceder la suficiente importancia al ataque de Benghazi al considerarlo como una mera protesta cuando en realidad, se trataba de un ataque terrorista en toda regla. De hecho, esta cuestión supuso la renuncia de Susan Rice -Embajadora de Estados Unidos ante las Naciones Unidas- a convertirse en la próxima Secretaria de Estado aún cuando partía como favorita (46). La diplomática americana abogó en un momento dado por que el ataque había sido algo espontáneo y sin organización, lo que le supuso importantes críticas de la sociedad americana en general (47) y de la clase política en particular (48).

Más allá de la renuncia de la Embajadora Rice a la Secretaría de Estado, la principal consecuencia política de los atentados de Benghazi ha sido la dimisión de cuatro personas que han sido consideradas responsables aunque el informe Mullen/Pickering no se señala a nadie directamente. Los responsables que han presentado la dimisión son:

a) **Eric Boswell**, que ocupaba el cargo de Assistant Secretary of State for Diplomatic Security desde que el Presidente George W. Bush le nominara en julio de 2008. Posee una extensa experiencia profesional en varias Administraciones (George H. Bush, Clinton, George W. Bush y Obama).

b) **Charlene Lamb**, quien trabajó como Deputy Assistant Secretary Responsible for embassy security ejerciendo de máxima responsable de la seguridad de la Embajada. En su brillante hoja de servicios encontramos algunos méritos como la captura de uno de los responsables del atentado contra la Embajada de Tanzania (49).

c) **Raymond Maxwell**, que fue Deputy Assistant of State para las Naciones del Magreb: Argelia, Marruecos, Libia y Túnez.

d) **Identidad por confirmar**. No se ha conocido la identidad de la cuarta persona que presentó la dimisión a la Secretaria de Estado, Hillary Clinton.

Tras los atentados de Benghazi que acabaron con la vida del Embajador Stevens, se siguió el protocolo diplomático que se suele aplicar en estos casos. Se nombró como jefe de misión a Laurence Pope, un diplomático americano que siguiendo el artículo 14 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (1961), hace las veces de encargado de negocios. Se trata de un jefe de misión de tercer nivel o lo que es lo mismo, una figura provisional que ejerce la función de forma interina hasta la llegada del nuevo embajador. En enero de 2013 Laurence Pope fue reemplazado por William Roebuck, otro encargado que servirá como jefe de misión hasta que el Departamento de Estado nombre un nuevo embajador. La explicación tenemos que encontrarla en el cambio en la dirección del "Edificio Truman" que hasta la fecha estaba ocupado por Hillary Clinton y desde febrero de 2013, John Kerry.

PERSPECTIVAS DE FUTURO. SEGURIDAD Y DIPLOMACIA

Si hacemos una visión retrospectiva en la seguridad de las sedes diplomáticas -especialmente en las del Foreign Service- nos damos cuenta que los peligros han ido variando al mismo ritmo que evolucionaban las tácticas y técnicas terroristas. Hemos pasado de los temidos secuestros de los años 60 y 70, a los coches bomba de los 80 y 90, para concluir con los asaltos a edificios públicos por parte de grupos armados. Esta última técnica se ha hecho habitual, tal y como muestran los atentados de Mumbai 2009, Beslan 2004 o la toma del Parlamento Indio en el año 2001. Algunos analistas de seguridad advirtieron que la nueva forma de terrorismo ya no pasaba por la detonación de explosivos, sino más bien por el adiestramiento de grupos terroristas -en muchos casos suicidas- que portando armas ligeras, generaran el caos en edificios dotados de gran simbolismo (50). Incluso, durante algún tiempo se temió que pudiera intentarse

algún tipo de ataque similar en los Juegos Olímpicos de Londres 2012 o en otros eventos multitudinarios similares.

La principal dificultad que tenemos a la hora de abordar estas cuestiones es que no basta con la mejora de los aspectos pasivos, tales como las instalaciones de las sedes diplomáticas sino que, por el contrario, es necesario llevar a cabo políticas activas allá donde se produce el entrenamiento de estos grupos. De hecho, no podemos pensar que dichos grupos actúen sólo en Estados donde la situación es inestable ya que tan sólo con armamento ligero, pueden sembrar el pánico en cualquier sede diplomática del mundo, logrando así un efecto multiplicador gracias a la globalización.

De hecho, tal y como señaló la Secretaria de Estado Hilary Clinton (51), la excesiva protección de las sedes diplomáticas y consulares provoca que los diplomáticos y en menor medida, los funcionarios consulares, no puedan llevar a cabo su trabajo de forma adecuada. El problema es que al no poder ejercer las funciones encomendadas a los diplomáticos, tales como representación o información, se produce un alejamiento entre la misión y los órganos centrales del Estado receptor lo que, a su vez, favorece la incomunicación y las suspicacias entre Estados. En otras palabras, parafraseando al Almirante Crowe, las misiones diplomáticas deben ser puertas abiertas a la cooperación y al diálogo por lo que si nos vemos obligados a convertirlas en fortalezas (52), estamos eliminando un aspecto esencial de la práctica diplomática.

Sin embargo, las delegaciones diplomáticas, especialmente las norteamericanas, se encuentran inmersas en un proceso por el cual su función política y de seguridad se ha visto incrementada exponencialmente para cumplir con su rol dentro de la War on Terror. Por ello, si bien es cierto que las embajadas se presentan como un centro de atracción de los más radicales por ser un símbolo; éstas son más necesarias que nunca para garantizar la seguridad del Estado al que representan. Además, por la propia naturaleza pacífica de la diplomacia, su desprotección es máxima, lo que las convierte en sumamente vulnerables. Veamos como quedaría representado este proceso en el siguiente diagrama.

Diagrama 1: Ciclo de la desconfianza de la diplomacia y la seguridad.



Fuente: *Elaboración Propia.*

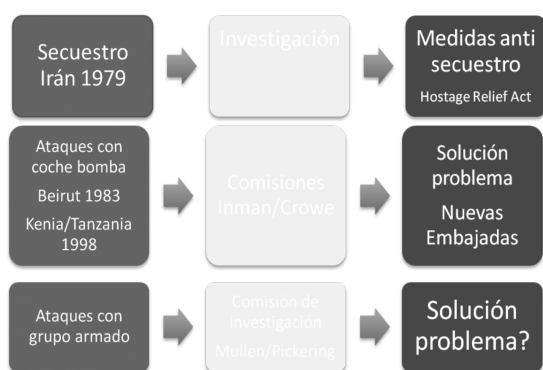
Por ello, cabe replantearse la relación entre la diplomacia y su seguridad ya que, si bien es cierto que la diplomacia como institución y como ejercicio lleva aparejada una serie de inmunidades y privilegios para la misión y para los agentes, éstas son siempre aplicables frente al sujeto de derecho internacional pero no frente a unos actores que en muchas ocasiones no son responsables y mucho menos legales. Es decir, de nada vale esgrimir la posesión de status diplomático frente a grupos terroristas como Ansar al-Sharia, ya que más que un freno es una clara provocación.

Por otro lado, los atentados de Libia nos demuestran que estamos ante un nuevo tipo de amenaza que, si bien aparenta estar menos organizada, es mucho más flexible y posee capacidad de ataque global. Allí donde pueda haber una célula durmiente, existen posibilidades reales de ataque y mientras más débil sea el Estado, mayores serán sus posibilidades de éxito. Por ello, cada vez es más necesaria la cooperación entre diplomacia, seguridad e inteligencia. La propia comisión de investigación sobre los atentados de Benghazi son un intento de conectar las comunidades diplomáticas y de seguridad. La diversidad de miembros, diplomáticos, burócratas y agentes de la CIA muestra la necesidad de colaboración entre las distintas agencias.

Por lo tanto, al igual que ocurrió con la crisis de los rehenes en Irán (1979), los Marines en

Beirut (1983) y los atentados en las Embajadas del Este de África, el ataque al Consulado Americano en Benghazi supone un nuevo cambio de paradigma en lo que a seguridad de las sedes diplomáticas se refiere. Así es probable que después de la comisión de investigación que está intentando aclarar lo ocurrido volvamos a ver otro giro copernicano en lo que a la protección de las delegaciones y de los diplomáticos se refiere, tal y como ocurrió anteriormente con el asalto a la Embajada de Teherán y con los atentados de Beirut, Nairobi y Dar Es Salaam.

Diagrama 2: Cambios de paradigmas en la Seguridad de las Sedes Diplomáticas.



Fuente: *Elaboración Propia.*

Para concluir, podemos afirmar que -al igual que ocurrió en los 80 y a finales de los 90- nos encontramos ante un cambio en el paradigma de la seguridad de las sedes diplomáticas. Por ello, se deberán buscar medidas tanto activas como pasivas para dismantelar dicha amenaza y lograr que los diplomáticos puedan cumplir con sus funciones y hacer de éste un mundo más seguro.

Dejando a un lado el caso de Libia, lo que sí que nos indica el último atentado contra la Embajada de Ankara es que las medidas pasivas son eficaces. La bomba contra las instalaciones diplomáticas norteamericanas no causó daños en la delegación aunque sí que acabó con la vida de tres personas que se encontraban en el exterior.

Los atentados de Ankara y Benghazi son una clara muestra de que la institución diplomática necesita redimensionarse y redefinirse. Por un lado, cada vez se hace más necesario

que los agentes diplomáticos desarrollen la función que viene desarrollada en el artículo 3.e) de la Convención de Viena de 1961: *“fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas entre el Estado acreditante y el Estado receptor”*. En otras palabras, los Estados Occidentales necesitan mostrarse como entes que desarrollen la cooperación en lugar de actores que busquen el conflicto. Para ello, los agentes diplomáticos deben mostrar su mejor cara con la población del Estado donde está acreditado.

Sin embargo, esta faceta cada vez más necesaria en un mundo interdependiente, implica un alto grado de inseguridad y por tanto de riesgo. Estos riesgos no están cubiertos por las inmunidades otorgadas por el Estado Receptor a los funcionarios del Estado Acreditante. Sin embargo, estas inmunidades y privilegios se otorgan frente al Estado y no frente a los grupos no estatales que amenazan la seguridad de las misiones diplomáticas. La opción del Departamento de Estado, de crear fortines, garantiza la seguridad de sus diplomáticos, pero en absoluto garantiza el cumplimiento de las funciones tradicionales de la diplomacia en especial las de representación y fomento de las relaciones amistosas entre los dos Estados.

A corto plazo, el no ejercicio de estas funciones básicas puede plantear un problema para las relaciones bilaterales de los Estados Unidos, pero el principal problema se plantea a largo plazo. En otras palabras, un mantenimiento de esta postura de aislamiento en los Estados Receptores puede dañar enormemente la imagen de los Estados Unidos, limitando o afectando a sus intereses globales. Con una imagen deteriorada, el SOFT POWER, que es una de las herramientas fundamentales en la política exterior americana, perdería buena parte de su eficacia. Es decir, si los diplomáticos no salen de los edificios, si éstos se convierten en fortines donde la población del Estado Receptor rara vez entra, Estados Unidos perderá toda capacidad de atracción.

A modo de conclusión final podemos afirmar que la situación de la seguridad en el mundo es poco propicia para el desarrollo de la vieja diplomacia, de la diplomacia tradicional. Por ello, si queremos que la diplomacia siga ocu-

pando el mismo rol que ha desarrollado en las últimas décadas, es necesario asumir riesgos ya que probablemente en los próximos años la carrera diplomática se convierta en una profesión de alto riesgo.

BIBLIOGRAFÍA

- ACHESON, D., *Diplomacia*. Madrid, Editorial Europa, 1969.
- BERRIDGE, G. R., *Diplomacy. Theory and Practice*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2010.
- BOLTON, Alexander, "GOP cuts to embassy security draw scrutiny, jabs from Democrats". *The Hill* (18-10-2012). Disponible en <http://thehill.com/homenews/house/250237-gop-embassy-security-cuts-draw-democrats-scrutiny> Fecha de consulta 24-10-2012.
- BURKE, Jason, "Abu Yahya al-Libi obituary. Militant leader seen as al-Qaida's N.º 2 in Afghanistan" *The guardian* (6-6-2012). Disponible en <http://www.guardian.co.uk/world/2012/jun/06/abu-yahya-al-libi> Fecha de la consulta 24-2-2012.
- CAMPBELL, Robert, "Sending the Wrong message to the rest of the World" *Architectural Record*. October 2008, Vol. 196, Issue 10.
- GORDON, M and SMITH, E., "4 Are Out at State Dept. After Scathing Report on Benghazi Attack", *The New York Times*, (19-12-2013) Disponible en <http://www.nytimes.com/2012/12/20/us/politics/3-state-dept-officials-resign-following-benghazi-report.html> Fecha de consulta 8-3-2013.
- KOSOWATZ, John J., "Balancing Security, Visibility takes U.S mission to Suburbs" *Engineering News-Records*, September 2002, Vol. 249 Issue 13.
- LOEFFLER, Jane C., "*Fortress American*" *Foreign Policy*, September October 2007.
- LOEFFLER, Jane C., "The American Embassy: Design Excellence Vs. Security?" *Architectural Record*; July 2004 Col. 192 Issue 7.
- HOXLEY, Max Ex-Orange County Cop Who Headed U.S. Embassy Security in Libya Resigns" *OC Weekley*, (19-12-2013). Disponible en http://blogs.ocweekley.com/navelgazing/2012/12/charlene_lamb_state_department.php Fecha de consulta 8-3-2013.
- INMAN, Bobby R., "Report of the Secretary of State's Advisory Panel on Overseas Security" Department of State, June 1985.
- PRIEGO, Alberto, "El Servicio Diplomático Norteamericano. El Foreign Service" *Tribuna Norteamericana*, N.º 7, Julio 2011.
- PRIEGO, Alberto, "El Terrorismo en la Era Obama" *Papeles Faes*, N.º 84, 2009, p. 2-4. Disponible en http://www.fundacionfaes.org/record_file/filename/2267/papel-84_WEB.pdf Fecha de consulta 13-11-2012.
- ROWE, William C., "Report of Accountability Review Boards on the Embassy Bombing in Nairobi and Dar Es Salaam, Department of State, January 1999.
- SERRANO, Richard, "McCain softens opposition to Rice, open to Benghazi explanation", *Los Angeles Times*, (25-11-2013) Disponible en <http://articles.latimes.com/2012/nov/25/news/la-pn-mccain-susan-rice-benghazi-20121125>
- SMITH, E., and GORDON, M. "Kerry Suggests Military Role in Diplomats' Security" *The New York Times*, 20-12-2012.
- SONMEZ, Felicia, "Hillary Clinton bids farewell to State Department" *Washington Post*, (1-2-2013). Disponible en <http://www.washingtonpost.com/blogs/post-politics/wp/2013/02/01/hillary-clinton-bids-farewell-to-state-department/> Fecha de consulta 8-3-2013.
- "The Libyan Debacle", *The Wall Street Journal*, 28-12-2013 Disponible en <http://online.wsj.com/article/SB10000872396390444180004578018534242887950.html> Fecha de consulta 8-3-2013 (Editorial).

NOTAS

- (1) "Diplomats needed special treatment under the law because, without it, they would be unable to carry out their functions properly" BERRIDGE, G. R., *Diplomacy. Theory and Practice*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2010, p. 109.
- (2) Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas en su artículo 41 dice "tienen el deber de respetar las leyes y reglamentos del Estado receptor, de no inmiscuirse en los asuntos internos de éste; de tratar las cuestiones oficiales de la misión con el Ministerio de Relaciones

Exteriores o por su intermedio con el Ministerio que se haya convenido; y de no usar los locales de la Misión para fines distintos de los establecidos".

- (3) "The ferocity and intensity of the attack was nothing that I had seen in Libya or that I had seen in my time in the Diplomatic Security Service. Having an extra foot of wall or an extra-half dozen or agents would not have enabled us to respond to that kind of assault. I am concerned that this attack will signal a new security reality just as the 1984 Beirut attack did for the Marines; the 1998 East Africa bombing did for the State Department and the 9/11 for the whole country", Prepared Statement Eric A. Nordstrom. "Hearing on Security Failures in Benghazi". House of Representatives (12-10-2012), p. 2.
- (4) "her department was taking additional steps to increase security at U.S. diplomatic facilities", *CNN*. (24-1-2013).
- (5) Primer Embajador Americano asesinado en acto de servicio.
- (6) El embajador Meloy se dirigía a presentar las Cartas Credenciales.
- (7) Frente Popular para la Liberación de Palestina.
- (8) Secuestrado y asesinado en el intento de liberación por parte de las tropas soviéticas y afganas.
- (9) Un día después llegaba a Calcuta el Embajador Francis Taylor, Coordinador de la Política Antiterrorista del Presidente Bush.
- (10) Dos días después llegaba a Lima el Presidente George W. Bush
- (11) Durante la visita del Secretario de Defensa Rumsfeld.
- (12) Un día antes de la visita del Presidente George W. Bush.
- (13) El atentado de 1983 contra las instalaciones de los Marines y la Embajada de los Estados Unidos en el Líbano fue investigado por una Comisión que presidió el Almirante Bobby Ray Inman.
- (14) Junto con el Inman Report, el gobierno norteamericano ha ido aprobando otras disposiciones para favorecer la seguridad. Podemos destacar la Public Access Control Program, The Security Enhancement Program, The 1982 Security Supplemental o el FY-1985 Security Supplement.
- (15) "Los atentados de Nairobi (Kenia) y Dar es Salam (Tanzania) fueron la prueba de que las embajadas antiguas, tanto por su ubicación como por construcción eran mucho más inseguras", PRIEGO, Alberto, "El Servicio Diplomático Norteamericano. El Foreign Service" *Tribuna Norteamericana*, N.º 7, Julio 2011, p. 11.
- (16) El Crowe Report fue el resultado de la Comisión de Investigación sobre los atentados de Nairobi y Dar Es Salaam de 1998.
- (17) Por ejemplo nos estamos refiriendo a la ausencia de un Plan de Acción de Emergencia (EAP) o de una confianza excesiva en los informes de inteligencia. Ver ROWE, William C. "Report of Accountability Review Boards on the Embassy Bombing in Nairobi and Dar Es Salaam, Department of State, January 1999, p. 4.
- (18) Ver INMAN, Bobby R., "Report of the Secretary of State's Advisory Panel on Overseas Security", Department of State, June 1985, p. 8 (Building Programme section).
- (19) Junto a estos elementos también se adoptaron otras medidas como la creación del Overseas Security Advisory Council (OSAC), el Diplomatic Security Service (DSS) o el Bureau of Diplomatic Security (BDS).
- (20) LOEFFLER, Jane C., "The American Embassy: Design Excellence Vs. Security?" *Architectural Record*; July 2004 Col. 192 Issue 7, p. 69.
- (21) LOEFFLER, Jane C., "Fortress American", *Foreign Policy*, September October 2007, p. 55.
- (22) CAMPBELL, Robert, "Sending the Wrong message to the rest of the World", *Architectural Record*. October 2008, Vol. 196, Issue 10, p. 61.
- (23) KOSOWATZ, John J., "Balancing Security, Visibility takes U.S. mission to Suburbs", *Engineering News-Records*, September 2002, Vol. 249 Issue 13, p. 19.
- (24) En palabras de Condolezza Rice "*Today marks the opening of a new era in U.S.-Libya relations that will benefit Americans and Libyans alike*", Ver <http://libya.usembassy.gov/about-us.html> Fecha de consulta 9-3-2013.
- (25) BURKE, Jason, "Abu Yahya al-Libi obituary. Militant leader seen as al-Qaida's N.º 2 in Afghanistan" *The guardian* (6-6-2012) Disponible en <http://www.guardian.co.uk/world/2012/jun/06/abu-yahya-al-libi> Fecha de la consulta 24-2-2012.
- (26) Abu Yahya-al-Libi fue asesinado por un avión norteamericano no tripulado en Pakistán el pasado mes de junio de 2012.
- (27) "Pro-al Qaeda group seen behind deadly Benghazi attack ... group claimed responsibility in June for an explosive device outside the consulate". *CNN*, 12 septiembre 2012. Fecha de la consulta 28-10-2012.

(28) "On June 11, a rocket-propelled grenade was fired at Sir Dominic Asquith, the British ambassador, as he drove through the city. He was unscathed, but two of his bodyguards were injured" The Telegraph, 12-9-2012. Fecha de la consulta 28-10-2012.

(29) "A high official of the State Department admitted that they were asked for more security but that it was not given because they were counting on Libyan forces", Diario de las Américas (10-12-2012). Disponible <http://www.google.com/url?sa=t&rc=t&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CB0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.diariolasamericas.com%2Fnoticia%2F147224%2F44%2Fsecurity-in-u-s-embassies-and-consulates-in-the-vice-presidential-debate&ei=7vHUOb2HsfBhAfvk4D4Cg&usq=AFQjCNGTL4OuRX3epf7bquptAqPYq4N62A> Fecha de la consulta 24-10-2012.

(30) BOLTON, Alexander, "GOP cuts to embassy security draw scrutiny, jabs from Democrats", The Hill (18-10-2012). Disponible en <http://thehill.com/homenews/house/250237-gop-embassy-security-cuts-draw-democrats-scrutiny> Fecha de consulta 24-10-2012.

(31) "One email to the Ambassador asserts that Abu Salim Brigade members have undercut police presence by accusing the police of being loyal to the former regime" Benghazi Weekly Report-September 11-2012. Fecha de consulta 4-11-2012.

(32) "Two Libyan militiamen guarding the U.S. diplomatic post in Benghazi deny aiding the attackers" Los Angeles Times (10-10-2012). Fecha de consulta 4-11-2012.

(33) "Having an extra foot of wall, or an extra-half dozen of guards or agents would not have enabled us to respond to that kind of attack".

(34) Mullen posee una brillante hoja de servicios. Durante los últimos años ha servido como Jefe del Estado Mayor y asesor para asuntos militares para el Presidente, la Secretaría de Estado y para el Consejo de Seguridad Nacional.

(35) "We did conclude that certain State Department bureau level senior officials in critical levels of authority and responsibility in Washington demonstrated a lack of leadership and management ability appropriate for senior ranks in their responses to security concerns posed by the special mission", Associated Press, (19-12-2012).

(36) Thomas Pickering ha estado acreditado como Jefe de Misión en Delegación de primera línea como Moscú, Annan, o Naciones Unidas en Nueva York.

(37) "he said, the security precautions were "grossly inadequate" and the contingent was overwhelmed by the heavily armed militants" Associated Press, (19-12-2013) Disponible en <http://news.yahoo.com/state-dept-security-chief-resigns-benghazi-170144122-politics.html>. Fecha de consulta 9-3-2013.

(38) La Secretaría de Estado señaló que al igual que ocurrió con el caso Libia también estuvo en contacto con la Delegación en Túnez y con la autoridades tunecinas.

(39) "Five things we learned from the Benghazi hearing" CNN (24-1-2013).

(40) Idem.

(41) "The report did not criticize more senior officials, including Patrick F. Kennedy, the under secretary for management, who has vigorously defended the State Department's decision-making on Benghazi to Congress", GORDON, M. and SMITH, E., "4 Are Out at State Dept.

After Scathing Report on Benghazi Attack", The New York Times, (19-12-2013) Disponible en <http://www.nytimes.com/2012/12/20/us/politics/3-state-dept-officials-resign-following-benghazi-report.html> Fecha de consulta 8-3-2013.

(42) "A suicide bomber killed a Turkish guard in what U.S. officials called a terrorist attack on the U.S. Embassy in Ankara on Friday" Washington Post, (1-2-2013). Disponible en http://articles.washingtonpost.com/2013-02-01/world/36678996_1_turkish-officials-benghazi-compound-embassy Fecha de consulta 9-3-2013.

(43) "We live in very complex and even dangerous times, as we saw again just today at our embassy in Ankara", SONMEZ, Felicia, "Hillary Clinton bids farewell to State Department" Washington Post, (1-2-2013) Disponible en <http://www.washingtonpost.com/blogs/post-politics/wp/2013/02/01/hillary-clinton-bids-farewell-to-state-department/> Fecha de consulta 8-3-2013.

(44) SMITH, E. and GORDON, M., "Kerry Suggests Military Role in Diplomats' Security", The New York Times, (20-12-2012). Disponible en http://www.nytimes.com/2012/12/21/world/africa/kerry-calls-on-military-to-help-protect-diplomats.html?_r=0 Fecha de consulta 8-3-2013.

(45) Ver Accountability Review Board. Disponible en <http://www.state.gov/documents/organization/202446.pdf>

(46) "Susan Rice's pulls out from secretary of state nomination - full letter of withdrawal", The Guardian, (13-12-2013). Disponible en <http://www.guardian.co.uk/world/interactive/2012/dec/13/susan-rice-full-resignation-letter> Fecha de consulta (8-3-2013)

(47) "Cue Susan Rice, the U.N. Ambassador and leading candidate for Secretary of State in a second Obama term: "What happened initially was that it was a spontaneous reaction . . . as a consequence of the video, that people gathered outside the embassy and then it grew very violent". "The Libyan Debacle", The Wall Street Journal, (28-12-2013). Disponible en <http://online.wsj.com/article/SB10000872396390444180004578018534242887950.html> Fecha de consulta 8-3-2013.

(48) SERRANO, Richard, "McCain softens opposition to Rice, open to Benghazi explanation", Los Angeles Times, (25-11-2013) Disponible en <http://articles.latimes.com/2012/nov/25/news/la-pn-mccain-susan-rice-benghazi-20121125>

(49) "During her career, she won numerous awards for outstanding public service and is given credit for the capture of an FBI-wanted terrorist in Tanzania, according to the state department", HOXLEY, Max Ex-Orange County Cop Who Headed U.S. Embassy Security in Libya Resigns", OC Weekley, (19-12-2013) Disponible en http://blogs.ocweekly.com/navelgazing/2012/12/charlene_lamb_state_department.php Fecha de consulta 8-3-2013.

(50) PRIEGO, Alberto "El Terrorismo en la Era Obama" Papeles Faes, N.º 84, 2009, p. 2-4. Disponible en http://www.fundacionfaes.org/record_file/filename/2267/papel-84_WEB.pdf Fecha de consulta 13-11-2012.

(51) "Our people cannot live in bunkers and do their jobs" NPR-Weekend edition Fecha de consulta (8-11-2012).

(52) "Admiral Crowe has said our embassies are already closed to the public, so it does not matter if they look open or not", LOEFFLER, Jane C., "The American Embassy: Design Excellence Vs. Security?" Architectural Record; July 2004 Col. 192 Issue 7, p. 71.

NUEVOS ESCENARIOS PARA LA COMISIÓN DE DELITOS ECONÓMICOS EN LA RED

YAIZA RUBIO VIÑUELA (1)
FÉLIX BREZO FERNÁNDEZ (2)

Analistas de Inteligencia de Telefonía Digital

INTRODUCCIÓN

El origen de la política de prevención de blanqueo de capitales data de finales de la década de los ochenta para dar respuesta al problema de los delitos económicos derivados del tráfico de droga (España, 2010:37458), lo que ha dado lugar a una continua regulación sobre el tema. Sin embargo, la evolución de las nuevas tecnologías, así como democratización del uso de internet, nos obliga a la adecuación de estas herramientas a los nuevos tiempos.

Los principales desafíos que de este escenario se derivan afectan a las plataformas de juego en línea y al manejo de monedas virtuales cuya única presencia se encuentra en la red. Asimismo, este documento tiene el objetivo de analizar el alcance de estos nuevos escenarios y sus implicaciones a la hora de perseguir la comisión de delitos en la red relacionados con el blanqueo de capitales.

BLANQUEO DE CAPITALS EN PLATAFORMAS DE JUEGO

La consideración de la red como medio de blanqueo de capitales ha dado lugar a la redacción de estrictas normas de control público para prevenir los fenómenos de fraude y criminalidad que se aprovechan de la naturaleza aparentemente anónima de las comunicaciones en la red.

La entrada en vigor de una nueva regulación del juego en línea ha tenido dos consecuencias principales: la primera, un crecimiento de casi el 400% del número de usuarios en los primeros seis meses de puesta en marcha de la Ley, desde los 194.000 de junio hasta los

997.000 de noviembre de 2012 (Muñoz, 2012) y, la segunda, la recaudación de casi 140 millones de euros en concepto de impuestos de una industria que anteriormente operaba en España pero que no rendía cuentas de sus ganancias. Es este marco en el que se desarrolla este documento: en el de un mercado cada vez más amplio y accesible que permite a los usuarios jugar, operar y transferir dinero para realizar apuestas y pujas de todos los tamaños, así como intercambios de bienes virtuales con la comodidad de hacerlo desde sus propios domicilios.

Un nuevo marco legislativo

Como consecuencia de la irrupción de las apuestas y juegos a través de Internet y al verse superados los límites territoriales de las relaciones comerciales tradicionales, la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha señalado la necesidad de establecer una oferta dimensionada de juego (Parlamento Europeo, 2009). En paralelo a este proceso de cambio y debido a la rentabilidad de un negocio en auge (TNS, 2012), han surgido nuevos operadores en el mercado del juego en Internet para los que la normativa anterior no ofrecía una respuesta regulatoria adecuada dado que muchos de estos operadores tenían sus sedes en territorios de fuera de la Unión Europea para aprovecharse de las ventajas de una menor presión fiscal y esquivando así controles más estrictos.

En esta línea, la Ley 13/2011 (España, 2011) regula, en particular, la actividad de juego a que se refiere el párrafo anterior «cuando se realice a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos». Las plataformas de juego en línea, como operadores de juego contemplados en dicha Ley y, por la naturaleza de su negocio, se tendrán que atener a las obligaciones marcadas en la Ley 13/2011. En ella, se dispone que los operadores deberán poner en marcha mecanismos de prevención para evitar el fraude y aquellos delitos asociados al blanqueo de capitales y financiación del terrorismo en los términos dispuestos por la Ley 10/2010 (España, 2010).

La Ley 10/2010 en su artículo 3.1 obliga a una identificación de todas aquellas personas

físicas o jurídicas que pretendan establecer relaciones de negocio o intervenir en cualquier operación (España, 2010:37462). Además, los operadores de juego en línea están obligados a medir el riesgo de ser utilizados como instrumentos de blanqueo de capitales y a ponderar el alcance de las medidas interpuestas para evitarlo. Pero, por otro lado, al utilizar como medio de pago dinero electrónico, no tienen la obligación de identificar de forma fehaciente a los usuarios, ni a realizar un seguimiento de la relación de negocio, ni a evaluar el riesgo del cliente individual o a identificar el origen de los fondos utilizados (España, 2010:37466), lo cual podría añadir complejidad a las futuras investigaciones.

Asimismo, los sujetos obligados deberán elaborar un manual en el que aparezcan aquellas medidas de control interno para prevenir el blanqueo de capitales y que serán susceptibles de revisión por parte del Servicio Ejecutivo del Comité Permanente de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (SEP-BLAC) (3). Por otro lado, otra medida para evitar el blanqueo de capitales consistirá en la valoración de la eficacia operativa de las medidas de control a través de un experto externo que realizará un examen anual a la empresa y propondrá sus mejoras. También tendrán la obligación de examinar con especial atención toda operación o pauta de comportamiento compleja, inusual, sin un propósito económico o lícito aparente o que presente indicios de simulación o fraude. En el mundo de las plataformas online, las transacciones son más fácilmente rastreables debido a que el Real Decreto 1614/2011 en su artículo 33.1d (España, 2011a:117582) define la obligación de los operadores de «conservar el detalle analítico de los movimientos en relación con la cuenta de juego del jugador y de las jugadas efectuadas durante un periodo de seis años».

El Anexo II de dicho Real Decreto (España, 2011a:117602) fija también unos límites para que los jugadores en línea depositen dinero en sus cuentas con el fin de controlar potenciales problemas de adicción al juego. De forma indirecta, este mecanismo de prevención que establece un límite mensual de 3.000 euros por persona y operador, se convierte también en un factor de control de blanqueo de capita-

les al interponer limitaciones a las cantidades máximas susceptibles de ser blanqueadas.

Sin embargo, los juegos sociales accesibles a través de plataformas como Facebook o Tuenti quedan fuera del ámbito de aplicación de estas normativas por lo que las empresas que los ofrecen no están obligadas a cumplir con sus requisitos, en especial en lo relativo a autorizaciones y aspectos fiscales. En este sentido, los límites son cada vez más difusos, ya que las aplicaciones que incluyen la posibilidad de intercambiar bienes o servicios de carácter virtual están aumentando.

Costes teóricos de blanqueo empleando plataformas de juego

La existencia de un nuevo marco legislativo no supone un cambio significativo en cuanto a los métodos tradicionales empleados para el blanqueo que utilizan el juego como herramienta.

En otros trabajos se han formulado una serie de cálculos que sirven para analizar el riesgo de que cada juego sea utilizado como herramienta para el blanqueo de capitales (Rubio y Brezo, 2013). En dicho artículo se estudiaba el coste de blanqueo al que tendría que hacer frente un potencial blanqueador en función del tipo de juego de entre los más habituales: póquer, ruleta, *blackjack* y apuestas (TNS, 2012).

A estos criterios, que vienen marcados por las características propias de cada juego, hay que añadir la complejidad de transferir capitales empleando cuentas de dinero electrónico.

Una vez analizadas las características de cada juego, se recogen en la tabla que sigue, un listado de los costes estimados de blanqueo en función de ellos.

Entendiendo retorno como euros blanqueados en función de los euros destinados a serlo, se observa que los porcentajes son elevados en cualquiera de las modalidades ya que oscilan entre el 91,60% y el 98%, lo que supondría un atractivo adicional para el defraudador. El juego más atractivo desde el punto de vista del coste de blanqueo es el póquer con límite para dos jugadores, si bien es cierto que no es la modalidad de juego más común.

Evasión de controles

A pesar de los controles establecidos por ley y de las sanciones de hasta cincuenta millones de euros previstas para las infracciones muy graves (España, 2011c:53.009), todavía sería posible conectarse a operadores de juego que ofrecen sus servicios por Internet sin licencia en España. De hecho, según el Observatorio del juego *online* en España (TNS, 2012), el 1% de los usuarios accede a páginas internacionales sin licencia para operar en nuestro país. Esto es un problema ya que estas plataformas no están sujetas a obligaciones y podrían constituirse en una herramienta de blanqueo ajena al control del Ministerio de Hacienda.

En esta situación, los controles exigibles a los sujetos obligados, al estar los usuarios conectados a un servicio afincado fuera de España, no tendrían las obligaciones que

| JUEGO | Comisión del operador | Desventaja del jugador | Retorno |
|--|-----------------------|------------------------|---------|
| PÓQUER-LÍMITE FIJO (1€/2€):2 Jugadores | 2,00% | - | 98,00% |
| BLACKJACK | - | 2,21% | 97,79% |
| RULETA | - | 2,70% | 97,30% |
| PÓQUER-LÍMITE FIJO (1€/2€):3-4Jugadores | 3,50% | - | 96,50% |
| APUESTA DEPORTIVA O HÍPICA: varias salas | - | 3,60% | 96,40% |
| PÓQUER-LÍMITE FIJO (1€/2€):5 Jugadores | 4,50% | - | 95,50% |
| PÓQUER-SIN LÍMITE (0'50€/1€):2 Jugadores | 5,15% | - | 94,85% |
| PÓQUER-SIN LÍMITE (0'50€/1€):3-4 Jugadores | 5,15% | - | 94,85% |
| PÓQUER-SIN LÍMITE (0'50€/1€):5 Jugadores | 5,15% | - | 94,85% |
| PÓQUER-TORNEO:2 Jugadores | 5,40% | - | 94,60% |
| APUESTA DEPORTIVA O HÍPICA: estándar | - | 7,00% | 93,00% |
| PÓQUER-TORNEO:3-4 Jugadores | 8,15% | - | 91,85% |
| PÓQUER-TORNEO:5 Jugadores | 8,40% | - | 91,60% |

Tabla I. Coste estimado de blanqueo en función del juego seleccionado. Datos extraídos del estudio ISle 14/2013, publicado en el IUISI de la UNED en enero de 2013.

marca la ley a la hora de limitar diaria, semanal o mensualmente la cuantía de los depósitos, de identificar a los usuarios o de notificar al SEPBLAC aquellas operaciones que tuvieran indicios de estar relacionadas con el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo en los términos dispuestos por la Ley 10/2010.

En todo caso, en el supuesto de que se optara por bloquear el acceso a operadores de juego sin licencia desde direcciones IP españolas, aún existiría la posibilidad de conectarse a dichos servicios empleando *proxies* que permitieran a los usuarios conectarse con direcciones IP de otros países aparentando estar conectados desde ellos. Además, este enmascaramiento se puede realizar a través de redes como Tor que aportan una capa adicional de anonimato a la conexión cifrando el tráfico que circula en los nodos intermedios (Chaabane *et al.*, 2010).

UTILIZACIÓN DE LAS MONEDAS VIRTUALES PARA EL BLANQUEO DE CAPITALS

El fenómeno de las monedas virtuales no es nuevo ni tampoco particularmente reciente, ya que los orígenes del concepto queda situado en algunas listas de distribución de mediados de los 90 (Barok, 2011). Así, hoy en día, son

muchas las monedas virtuales que son utilizadas con mayor o menor éxito en la red desde Pecunix (4) hasta e-gold (5), pasando por toda suerte de monedas virtuales asociadas al ocio como los Linden Dollars de Second Life (6) (Ernstberger, 2009; Mennecke *et al.*, 2007) o los Facebook Credits (7) de Facebook. La aparición de estas monedas virtuales que crean microeconomías para agilizar la compra-venta de aplicaciones o servicios en el seno de algunas páginas web, podría ser utilizada también para el blanqueo de capitales si no se cuenta con una regulación apropiada.

La novedad que presenta Bitcoin (8) -creada originalmente por Satoshi Nakamoto en 2009 (Nakamoto, 2009)- es que se trata de un protocolo público que implementa una criptomoneda basada en una arquitectura *peer-to-peer* en la que no existen servidores centrales. La definición de esta como una moneda distribuida le viene del hecho de que no existe un organismo central que regule el valor o la cantidad total de monedas existentes, sino que su mantenimiento recae en la capacidad computacional de la red de usuarios en sí misma. Esta capacidad de cómputo es utilizada para, entre otras tareas, gestionar el histórico de transacciones -lo que se conoce como la *cadena de bloques*- y corroborar la validez de todas aquellas nuevas que se vayan a producir en el futuro.

Por protocolo, se establece que la cantidad

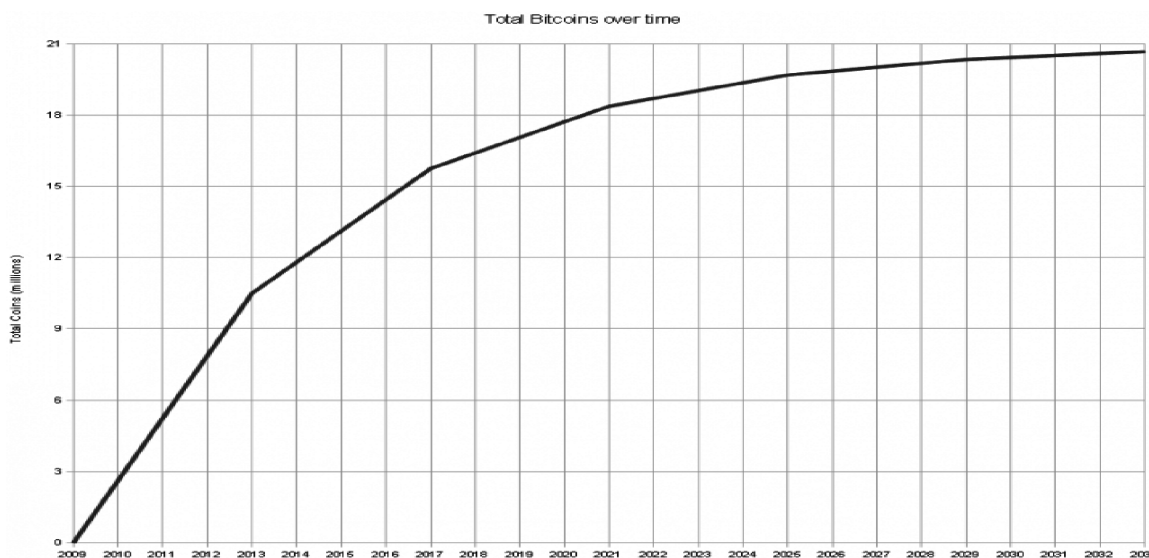


Figura 1: Cantidad de bitcoins en el mercado hasta 2033.

máxima de unidades monetarias ascienda hasta 21 millones de bitcoins (Nakamoto, 2009), a veces representados empleando el símbolo de los baht tailandeses (฿) o como BTC en formato de texto. Este máximo se alcanzará, aproximadamente para el año 2040 tal y como se muestra en la figura 1. Así, la definición de este protocolo hace posible predecir la cantidad total de monedas puestas en circulación en cualquier momento de la historia. A mediados de 2013 esta rondará los once millones y medio de monedas ya repartidas con un valor estimado en el mercado de 500 millones de dólares a 9 de marzo.

Interacción con divisas tradicionales

Los bitcoins se pueden obtener a través de plataformas de intercambio a partir de las divisas tradicionales. Hoy en día, son numerosas las formas de comprar o vender bitcoins. Se puede acceder a páginas de intercambio (algunos de los más conocidos son MTGox (9), Bitcoinmarket (10) o BTC-e) (11) desde las que realizar transferencias por PayPal, Liberty Reserve, Web-Money, OKPay o transferencias bancarias según el sitio. Otra alternativa es la adquisición de bonos o tarjetas de regalo para ser utilizadas en páginas como eBay, Amazon o Steam, o la compra directa de toda clase de bienes o servicios en plataformas de e-com-

merce que las soporten (12). En el sitio web Bitcoincharts (13) se listan más de 53 mercados activos y 33 inactivos en la actualidad con movimientos hacia o desde diferentes divisas, tal y como se muestra en la figura 2.

Potenciales usos fraudulentos

El anonimato de las transacciones no es garantizado en sí por el protocolo ya que no es ese el objetivo final del mismo (Nakamoto, 2009). De hecho, la necesidad de una verificación abierta obliga a la divulgación y publicación de todas y cada una de las transferencias. Sin embargo, un estudio reciente llevado a cabo por Reid et al. (Reid et al., 2011) que emplea herramientas de análisis de tráfico para identificar las llamadas *redes egocéntricas*, demuestra que el anonimato no se asegura en la mayor parte de las transacciones realizadas:

- En dicho análisis, se realizaba el seguimiento de una gran cantidad de transacciones realizadas por un auto-inculpado como ladrón, al que se le presupone un interés para permanecer anónimo. Los autores, fueron capaces de identificar relaciones de hasta $n=1,2,3$ saltos entre la víctima y el supuesto cibercriminal.
- Otro caso planteado por los autores hacía referencia al anuncio de Wikileaks de

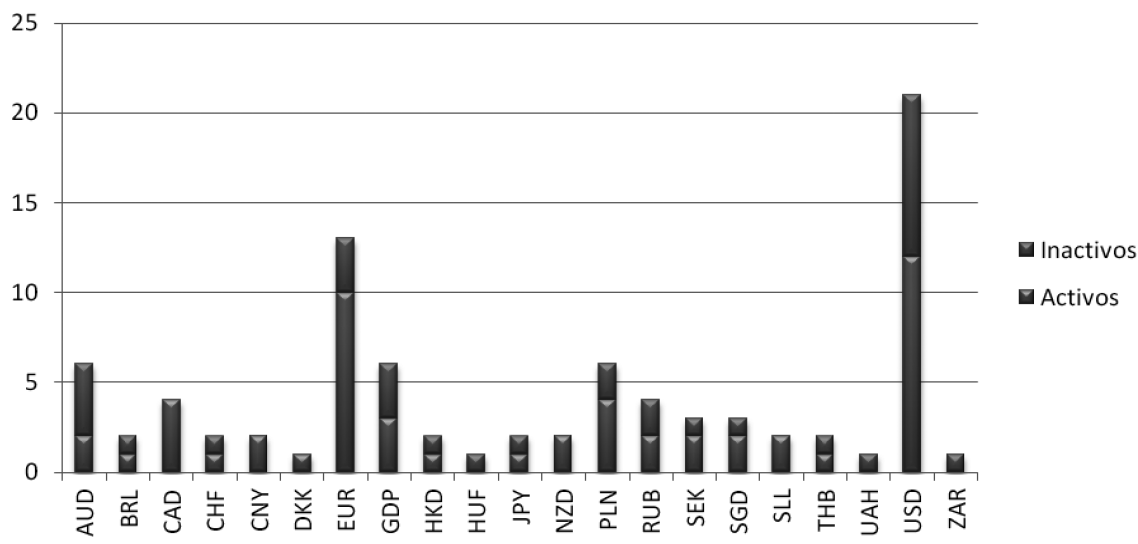


Figura 2: Número de mercados activos e inactivos en función de la divisa de cambio.

aceptar donaciones anónimas vía Bitcoin empleando una clave pública única por transacción. Los autores ponen en cuestión el anonimato real del donante.

En resumidas cuentas, se puede afirmar que las transacciones son tan anónimas como imposible sea identificar unívocamente al usuario que las ejecuta (Martins y Yang, 2011), a pesar de que muchos creen que el mero hecho de utilizar Bitcoin sea garantía suficiente.

Movimientos especulativos a gran escala

El intercambio de bitcoins por euros, dólares, libras o incluso por otras criptodivisas es especialmente sensible al movimiento especulativo y a la percepción de su valor. En la figura 3 se muestra la evolución del mercado de intercambio desde el nacimiento de la criptomoneda hasta la situación actual. Como se puede observar, la percepción del valor de los mismos ha oscilado ostensiblemente hasta alcanzar cotas de 45 dólares por bitcoin, cifras muy alejadas de los 35 dólares por bitcoin que alcanzó la cotización en 2011 o los estabilizados 5,3 del primer semestre de 2012, lo que

algunos autores denominaron la *Bitcoin Bubble* (Maurer, 2011).

La especulación también estará presente en el largo plazo. Sabiendo que la totalidad de bitcoins terminará siendo una cantidad finita y si consideramos una población usuaria en crecimiento constante en el tiempo, el valor de 1 BTC tenderá a representar unos bienes con un valor creciente, es decir, la economía de Bitcoin está en la senda de convertirse en una economía potencialmente deflacionaria según el Premio Nobel de Economía Paul Krugman (Weisenthal, 2011).

El principal problema operativo que esto conlleva, el de la divisibilidad de la moneda, queda atajado ya que los bitcoins son divisibles en hasta 10^8 partes. O lo que sería lo mismo, en partes equivalentes a 10 nanobitcoins, situando la cantidad total de monedas independientes en 2.100 billones de unidades.

De cualquier manera, la circulación real de la totalidad de las monedas es una utopía: diariamente centenares de monedas son asignadas a usuarios que pierden o perderán el control de las mismas por motivos que no tienen por qué estar asociados a prácticas fraudulentas, como su extravío, el olvido de las claves o



Figura 3: Valor del BTC con respecto al USD desde el nacimiento de la divisa en 2009 hasta marzo de 2013.

problemas de índole técnica que afecten a carteras no replicadas.

Posibilidades para el blanqueo y el tráfico de sustancias prohibidas

A pesar de lo dicho anteriormente, el seguimiento de las transferencias podría terminar dándose por no rastreable con relativa facilidad. A continuación enumeramos dos supuestos plenamente funcionales a día de hoy:

- La ejecución de transferencias detrás de *proxies* o sistemas de anonimización como redes tipo Tor (14). Este es el caso de la web Silk Road (15): para acceder a sus servicios es indispensable utilizar la herramienta Tor para preservar el anonimato de sus usuarios. Referenciado por algunos autores como el Amazon de las drogas ilegales (Jacobs, 2011; Barratt, 2012), en algunos países como EEUU se han llegado a llevar iniciativas políticas para cerrar plataformas similares acusadas de tráfico de drogas (Manchin, 2011).
- La ejecución de transferencias en bloque contra una cuenta que, posteriormente y en un proceso *batch* u *offline* auto-gestionado en el que podría tener lugar una comisión, redistribuya el dinero ingresado en cuentas diferentes, haciendo virtualmente imposible realizar un seguimiento en tiempo real de las cantidades distribuidas. Este proceso, como bien se define en el propio Wiki oficial del proyecto (16) podría tener lugar, bien a través de particulares que ofrecen la posibilidad de incrementar voluntariamente el anonimato de terceros o bien a través de redes organizadas que ofrecen estos u otros servicios por medio de mercados de divisas o cibercarteras en la nube también conocidas como eWallets (17).

Algunos de estos enfoques plantean situaciones que requieren de una gestión automatizada de gran número de cuentas. Se sugiere la necesidad de un mayor conocimiento de las herramientas informáticas disponibles. Sin embargo, es tónica habitual en las diferentes comunidades que, de la misma forma que las aplicaciones cliente están distribuidas bajo

licencias libres, ocurra lo mismo con aplicaciones paralelas de gestión, facilitando su acceso, replicación y mejora, así como diversas características asociadas a su usabilidad.

Robo de carteras

Las características del sistema hacen que las monedas se almacenen en forma de ficheros *.dat* en los equipos de sus propietarios. Estos, podrán hacer copias de respaldo y almacenar en equipos alternativos -o en la nube- con el fin de mantener el acceso a ellas aún en caso de fallo en el equipo. Esto supondría la pérdida automática del control de las mismas ya que no habría forma de recuperarlas. Sin embargo, cualquier usuario -o programa- con acceso lógico a dicho fichero *.dat* podría ejecutar transacciones por su cuenta si este no ha sido protegido convenientemente.

Pese al uso de estándares de cifrado de los llamados militares -como AES-256 (18) por ejemplo- es accesible por parte de cualquier usuario dado que sus protocolos son públicos y están implementados en numerosas librerías y plataformas de código abierto. Es habitual encontrarse con ficheros no protegidos, dando lugar a una corriente de amenazas *malware*, dedicadas al robo de estas carteras (Kaspersky Labs, 2012).

Uso no autorizado de la capacidad de cómputo

El uso de redes similares también puede tener otros fines. De forma análoga a como ocurre con los proyectos de computación distribuida, podrían usarse los tiempos muertos de CPU o GPU de las máquinas infectadas para contribuir al proceso de generación de monedas sin el consentimiento del usuario. En las condiciones actuales y con el precio del Kwh, la minería de bitcoins no sería rentable si no se dispusiera del hardware apropiado (19) ya que, en muchas ocasiones, los ingresos producidos en el proceso no han sido capaces de cubrir los costes energéticos. Sin embargo, a principios de marzo de 2013, se estimaba que el margen operativo rondaba el 50%, con lo que si consideramos una *botnet* de tamaño medio de 10.000 ordenadores hábiles, los beneficios podrían ser aún mayores.

Los costes energéticos son irrelevantes para los escritores de *malware* ya que no hacen frente a los gastos de consumo y/o mantenimiento del hardware, por lo que la monetización de la infección es inmediata. El beneficio potencial en el que podría incurrir una red dispuesta para aprovechar la capacidad de cómputo es aún mucho mayor si se tiene en consideración la existencia de *botnets* compuestas por hasta 12,7 millones de máquinas infectadas, como ocurrió con la *botnet* Mariposa descrita en una acción conjunta de Panda Labs y la Guardia Civil (Leyden, 2010).

ESCENARIOS

Se asume que la evolución futura del incremento de la actividad sobre blanqueo de capitales seguirá las tendencias políticas, económicas y tecnológicas descritas anteriormente, por tanto, se considera como escenario más probable el escenario *business as usual* (tendencial).

La persistencia de la economía sumergida de nuestro país, que se sitúa actualmente en torno al 25% del PIB (Guerrero, 2012), es una de las principales variables explicativas del aumento de dicha actividad. Paralelamente, la democratización de las nuevas tecnologías y particularmente del uso de Internet, está acercando estas herramientas a un número cada vez mayor de personas que operan la red, lo que sumado a la ineficacia de las legislaciones internacionales a la hora de perseguir delitos transnacionales cometidos en la red juega a favor de la proliferación del fenómeno.

Evolución esperada del sector del juego online

En este sentido, las características del juego *online* permiten rastrear los movimientos sospechosos de los jugadores aportando una información adicional a aquella de la que se dispone en los casinos de juego presenciales, lo que podría dar lugar a la proliferación de nuevas áreas de investigación que incidan en la identificación de nuevos algoritmos para la detección de actividades fraudulentas.

Dos son los eventos hipotéticos que podrían modificar el escenario anteriormente definido.

El primero, la creación de una normativa global que permitiera una persecución eficiente de estos delitos a nivel mundial, optimizando las posibilidades de monitorización de las transacciones entre entidades de crédito o financieras de todo el mundo. Esto podría traducirse en un aumento de la eficacia a la hora de perseguir delitos relacionados con el blanqueo de capitales, beneficiándose de las posibilidades de rastreo que ofrece la naturaleza intrínseca del dinero electrónico en contraposición al efectivo, y alejar así a los delincuentes de este tipo de plataformas.

El segundo, un aumento de la desconfianza de los usuarios. En 2007 un problema del software de Absolute Poker permitió a un usuario ver todas las cartas en juego y obtener 700.000 dólares de forma fraudulenta produciendo graves daños a la imagen de la compañía (Levitt, 2007; William et al., 2012). En este sentido, el crecimiento de los delitos relacionados con el blanqueo de capitales o el aumento del uso de *malware* creado *ad-hoc*, podría reproducir este problema. Sin ir más lejos, eventos como el *Black Friday* que supuso el cierre de Full Tilt Poker, segundo operador de póquer a nivel mundial, y el congelamiento de todas las cuentas de sus usuarios por problemas fiscales en EE.UU (Monforte, 2011) o la aparición de aplicaciones fraudulentas que intentan aprovecharse de la confianza del jugador (Wieting, 2012), afectarían a la credibilidad de las salas en particular y del negocio de los casinos en general.

Evolución del uso de divisas virtuales

El uso de divisas no reguladas ha traspasado las barreras del mundo real. No existe ningún organismo público que reconozca su utilización y, por tanto, no existe una tasa de cambio con respecto al resto de bancos centrales. Esto plantea un escenario novedoso: una economía gobernada por los movimientos y sensaciones de un mercado auto-regulado y en proceso de maduración. Por esta razón, las grandes fortunas tendrían la capacidad de controlar cantidades que terminasen por afectar a la percepción del valor de una criptomoneda cuyo valor tangible en sí mismo es nulo.

En el caso de Bitcoin, su código fuente puede ser estudiado al detalle ya que éste

está distribuido bajo la Licencia MIT (20) lo que podría dar lugar a más criptodivisas con características específicas que las diferencien como, por ejemplo, IXcoin, Devcoin y Namecoin.

Las Secciones de Ciberinteligencia e Inteligencia Criminal del FBI en un informe filtrado en 2012 (Directorate of Intelligence, 2012), ya hablaban de muestras de un troyano (Zeus) (21) que han evolucionado hacia la extracción directa de los bitcoins de los usuarios infectados. En esta línea, laboratorios como Kaspersky Labs, desactivaban a finales de marzo de 2012 el canal de Command & Control (22) de Hlux/Kelihos, una *botnet* especializada en el robo de carteras de Bitcoin (Kaspersky Labs, 2012). Así, se pone de manifiesto que la aparición de estos nuevos métodos de pago también es vista como una nueva oportunidad a explotar por parte de los ciberdelincuentes. Por otro lado, el mayor conocimiento de Bitcoin y el aumento de su valor con el tiempo por su carácter deflacionario propiciarían la aparición de nuevo *malware* con la capacidad de sustraer carteras de Bitcoin.

El evento que podría modificar el escenario anteriormente definido de manera más sustancial sería una campaña gubernamental a nivel global en contra de su uso. Sin embargo, la diversidad de criterios legales y la pluralidad y complejidad intrínseca de las leyes y acuerdos internacionales en materia de ciberseguridad, ya puestos de manifiesto en el pasado, hacen de este extremo un punto de improbable solución inmediata.

CONCLUSIONES

A pesar de la entrada en vigor de una nueva regulación del juego que provee al Estado de nuevas herramientas de control para prevenir los delitos asociados al blanqueo de capitales, las cifras de economía sumergida, la democratización de las nuevas tecnologías y la ineficacia de la legislación internacional, forzarán a que sea la intensidad sancionadora del Estado la que limite el crecimiento de la actividad sobre blanqueo de capitales a través de las plataformas de juego en línea. Por todo ello, se hace necesaria la adecuación de nuevas herramientas de seguimiento que se ajus-

ten a la dimensión de un modelo de negocio que afecta a casi un millón de españoles y que ha generado 140 millones de euros de recaudación fiscal en los primeros meses desde su regulación.

En lo que respecta a las divisas virtuales, la gran cantidad de mercados existentes en la red y la posibilidad de cambiar éstas por divisas convencionales con relativa facilidad, hacen de este nuevo método de pago el vehículo perfecto para todo tipo de actividades relacionadas con el blanqueo de capitales. A ello hay que sumarle la problemática que conlleva la delimitación jurisdiccional de los delitos desarrollados en el ciberespacio.

BIBLIOGRAFÍA

- BARBOIANU, Catalin (2006). *Probability Guide to Gambling: The mathematics of dice, slots, roulette, baccarat, blackjack, poker, lottery and sport bets*. Infarom.
- BAROK, D. (2011). *Bitcoin: Financial privacy in a transparent economy*. En Networked Media, Piet Zwart Institute.
- BARRATT, M. (2012). *Silk Road: Ebay for Drugs*, volume 107, pp. 683-683, Wiley Online Library.
- BECKER, J.; BREUKER, D.; HEIDE, T.; HOLLER, J.; RAUER, H. y BÖHME, R. (2012). *Can We Afford Integrity by Proof-of-Work? Scenarios Inspired by the Bitcoin Currency*, in *Workshop on the Economics of Information Security WEIS 2012*, JEL Classification: E42, Q30.
- CHAABANE, A.; MANILS, P. y KAAFAR, M. A (2010). *Digging into Anonymous Traffic: A Deep Analysis of the Tor Anonymizing Network*. En *Proceedings of 4th International Conference on Network and System Security (NSS), 2010, 1-3 de septiembre de 2010*, pp. 167-174. INRIA Rhone-Alpes, Grenoble (Francia).
- DGOJ, Dirección General de Ordenación del Juego (2012). *Dirección General de Ordenación del Juego: Memoria anual 2011*. Responsable edición digital: (Jesús González Barroso). Edita Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones.
- DIRECTORATE OF INTELLIGENCE, Cyber Intelligence Section and Criminal Intelligence Section (2012). *Bitcoin Virtual Currency: Unique Features Present Distinct Challenges for Detering Illicit Activity in FBI Intelligence Assessment*.
- ERNSTBERGER, P. (2009). *Linden dollar and virtual monetary policy*. En *Macroeconomics*, p. 20, Department of Economics, Economics I, Bayreuth University.
- ESPAÑA (2012a). *Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica*. [Internet] *Boletín Oficial del Estado*, viernes 28 de diciembre de 2012, núm. 312, pp. 88.097-88.155 [fecha de consulta: 5 de enero de 2013]. Disponible en: <http://goo.gl/Hcy1Q>
- (2012b). *Real Decreto 778/2012, de 4 de mayo, de régimen jurídico de las entidades de dinero electrónico*. [Internet] *Boletín Oficial del Estado*, sábado 5 de mayo de 2012, núm. 108, pp. 33.922-33.942 [fecha de consulta: 5 de enero de 2013]. Disponible en: <http://goo.gl/xYftJ>
- (2011a). *Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, en lo relativo a licencias, autorizaciones y registros del juego*. [Internet] *Boletín Oficial del Estado*, martes 15 de noviembre de 2011, núm. 275, pp. 117.559-117.602 [fecha de consulta: 5 de enero de 2013]. Disponible en: <http://goo.gl/bk6in>
- (2011b). *Ley 21/2011, de 26 de julio, de dinero electrónico*. [Internet] *Boletín Oficial del Estado*, miércoles 27 de julio de 2011, núm. 179, pp. 84.235-84.254 [fecha de consulta: 5 de enero de 2013]. Disponible en: <http://goo.gl/87VyG>

– (2011c). *Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego*. [Internet] *Boletín Oficial del Estado*, sábado 28 de mayo de 2011, núm. 127, pp. 52.976-53.022 [fecha de consulta: 5 de enero de 2013]. Disponible en: <http://goo.gl/ahWku>

– (2010). *Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo*. [Internet] *Boletín Oficial del Estado*, jueves 29 de abril de 2010, núm. 103, pp. 37.458-37.499 [fecha de consulta: 5 de enero de 2013]. Disponible en: <http://goo.gl/HbIH7>

GAVINO, Andrés R. (2012). *Hacienda espera recaudar entre 80 y 120 millones del juego en Internet*. [Internet] *El País*, Madrid, martes 5 de junio de 2012 [fecha de consulta: 28 de diciembre de 2012]. Disponible en: <http://goo.gl/PhGUW>

GRIFFIN, Peter (1978). *The theory of Blackjack*. Huntintong Press.

GRIFRERO, Borja (2012). *Economía sumergida: 24% del PIB y subiendo*. [Internet] *Cinco Días*, Madrid, viernes 31 de agosto de 2012 [fecha de consulta: 5 de enero de 2013]. Disponible en: <http://goo.gl/A1fzg>

JACOBS, E. (2011). *Bitcoin: A Bit Too Far?*, volume 12.

KASPERSKY LABS (2012) *How Kaspersky Lab and CrowdStrike Dismantled the Second Hlux/Kelihos Botnet: Success Story*.

LEVITT, Steven D. (2007). *The Absolute Poker cheating scandal blown wide open*. [Internet] *The New York Times*, miércoles 17 de octubre de 2007 [fecha de consulta: 7 de enero de 2013]. Disponible en: <http://goo.gl/Zhzse>

LEYDEN, John (2010). *Mariposa botnet suspects duo sought Jobs at Panda*. [Internet] *The Register*, Madrid, martes 4 de mayo de 2010 [fecha de consulta: 9 de marzo de 2013]. Disponible en: <http://goo.gl/VWEvp>

MANCHIN, J. (2011) *Manchin Urges Federal Law Enforcement to Shut Down Online Black Market for Illegal Drugs*. [Internet] *Press Release* [fecha de consulta: 9 de marzo de 2013]. Disponible en: <http://goo.gl/CNFDK>

MARTINS, S. y YANG, Y. (2011). *Introduction to bitcoins: a pseudo-anonymous electronic currency system*. En *Proceedings of the 2011 Conference of the Center for Advanced Studies on Collaborative Research*, pp. 349-350. IBM Corp.

MAURER, B. M. (2011). *Money nutters*. En *Economic Sociology - The European Electronic Newsletter*, p. 5.

MENNECKE, B.; TERANDO, W.; JARVRIN, D. y DILLA, W. (2007). *It's just a game, or is it? Real money, real income, and real taxes in virtual worlds*. En *Communications of the Association for Information Systems*, volume 20, pp. 134-141.

MONFORTE, Felipe (2011). *'Full Tilt tiene todo mi dinero, más de 150.000 dólares. Me han arruinado la vida'*. [Internet] *El mundo*, Miami, domingo 25 de septiembre de 2011 [fecha de consulta: 9 de marzo de 2013]. Disponible en: <http://goo.gl/XBeOb>

MORENO, Jairo (2012). *PokerStars, 888 y bwin.party se reparten el poker en España*. [Internet] *Poker-Red*, jueves 15 de noviembre de 2012 [fecha de consulta: 9 de marzo de 2013]. Disponible en: <http://goo.gl/R8pRX>

MUÑOZ, Ramón (2012). *El Gobierno espera incrementar los beneficios para las arcas públicas con la Ley de Juego*. [Internet] *El País*, Madrid, jueves 27 de diciembre de 2012 [fecha de consulta: 9 de marzo de 2013]. Disponible en: <http://goo.gl/WC7BH>

NAKAMOTO, Satoshi (2009). *Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System*. [Internet] *Bitcoin.org* [fecha de consulta: 9 de marzo de 2013]. Disponible en: <http://goo.gl/LhJSY>

PARLAMENTO EUROPEO (2009). *Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de marzo de 2009, sobre la integridad de los juegos de azar en línea (2008/2215(INI))*. [Internet] *Diario Oficial de la Unión Europea*, martes 10 de marzo de 2009, C 87, pp. 30-35 [fecha de consulta: 5 de enero de 2013]. Disponible en: <http://goo.gl/4FYfT>

REID, F. y HARRIGAN, M. (2011). *An analysis of anonymity in the bitcoin system*, en *Proceedings of Privacy, Security, Risk and Trust (PAS-SAT), 2011 IEEE Third International Conference on and 2011 IEEE Third International Conference on Social Computing (SocialCom)*, pp. 1318-1326, IEEE.

WEISENTHAL, Joe (2011). *Paul Krugman Explains Why Bitcoin Is A Stupid Currency*. [Internet] *Business Insider*, miércoles 7 de septiembre de 2011 [fecha de consulta: 9 de marzo de 2013]. Disponible en: <http://goo.gl/V1C64>

TNS (2012, noviembre). *Observatorio del Juego Online en España. Informe de resultados: 1.ª medición*. [Internet] Ed. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas [fecha de consulta: 9 de marzo de 2013]. Disponible en: <http://goo.gl/9wozH>

WIETING, Mark (2012). *Estafado por jugar al póquer en un «casino online» de mentira*. [Internet] *ABC*, Madrid, viernes 1 de junio de 2012 [fecha de consulta: 9 de marzo de 2013]. Disponible en: <http://goo.gl/XBeOb>

WILLIAMS, Robert J.; WOOD, Robert T. y PARKE, Jonathan (2012). *Routledge International Handbook Of Internet Gambling*. Ed. Routledge.

NOTAS

- (1) yaiza_rv@hotmail.com
- (2) felix.brezo@gmail.com
- (3) <http://www.sepblac.es>
- (4) <http://www.pecunix.com/>
- (5) <http://www.e-gold.com>
- (6) <http://secondlife.com/>
- (7) <https://www.facebook.com/credits/>
- (8) <http://bitcoin.org>
- (9) <https://mtgox.com/>
- (10) <https://www.bitcoinmarket.com>
- (11) <https://btc-e.com/>
- (12) osCommerce: cuenta con un plugin -descargable en <http://addons.oscommerce.com/info/8007-> que permite la compra/venta empleando Bitcoin desde mayo de 2011 .
- (13) <http://bitcoincharts.com/markets/list>
- (14) <http://www.tor-projet.org>
- (15) <http://silkkroadvb5piz3r.onion/> Sólo accesible empleando Tor.
- (16) <https://en.bitcoin.it/wiki/Anonymity>
- (17) Dada la irreversibilidad de las transacciones, no existe verdaderamente ninguna garantía de que las transacciones realizadas hacia o desde un eWallet vayan a ejecutarse más que aquella que le de el usuario al propio servicio.
- (18) El Advanced Encryption Standard (AES) es una especificación para el cifrado de datos electrónicos adoptada por el gobierno de los EEUU y que está mundialmente considerado como un estándar criptográfico de facto.
- (19) https://en.bitcoin.it/wiki/Mining_hardware_comparison
- (20) Herramienta para el control y gestión de botnets, redes de ordenadores secuestrados con distintos fines.

LA AGENDA DE LA PRESIDENCIA LITUANA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL ÁMBITO DE JUSTICIA Y ASUNTOS DE INTERIOR (1)

AUDRA PLEPYTÉ JARA

Embajadora Extraordinaria y Plenipotenciaria de la
República de Lituania

ANNA FIODOROVA

Profesora de Derecho Procesal en la
Universidad Carlos III de Madrid

INTRODUCCIÓN (2)

La República de Lituania, uno de los países europeos con mayor crecimiento de su economía en los últimos años, va a ejercer por primera vez la Presidencia rotatoria del Consejo de la Unión Europea (UE) en el segundo semestre de 2013.

En tanto que es uno de los países que más éxito ha tenido a la hora de derrotar a la crisis financiera y económica y volver al camino de la recuperación y el crecimiento, Lituania se centrará en tres grandes objetivos: la creación de una Europa confiable, en crecimiento y abierta.

Durante su presidencia, Lituania se dedicará principalmente a los asuntos pendientes de mayor importancia que preocupan a toda la UE, como son el desarrollo de la unión bancaria, el impulso de las propuestas legislativas sobre reforma del mercado financiero, la integración del mercado único, la disminución del desempleo, la culminación del mercado interior de la energía, así como el fortalecimiento de la UE como un modelo global de apertura y seguridad.

El objetivo de conseguir una Europa abierta incluye dos cuestiones estrechamente relacionadas con el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior: la integración más cercana de la UE con los países de la denominada “Asociación Oriental con la UE” y la protección eficaz de las fronteras exteriores de la UE. A parte de las tareas mencionadas, en el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior, la Presidencia también se ocupará de materias como el cambio de la base legislativa de Europol y la creación de la Fiscalía Europea, la lucha contra el tráfico de seres humanos y el nuevo ciclo de actuación plurianual.

Este artículo pretende desvelar información básica sobre Lituania como país, abordar el papel de la Presidencia rotatoria del Consejo de UE, particularmente después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, y desarrollar las principales cuestiones de la agenda de la Presidencia lituana dentro del espacio de Justicia, Libertad y Seguridad.

LITUANIA, UN ANTIGUO PAÍS EUROPEO

Lituania es un viejo país europeo que actualmente ocupa una superficie de 65.000 km² y tiene 3 millones de habitantes, de los cuales el 84% son de origen lituano, el 6,6% polaco, el 5,3% ruso y el 4,1% de otras minorías étnicas. La población lituana es mayoritariamente católica (77%), aunque existe una minoría ortodoxa del 4%. Físicamente, Lituania se encuentra en el centro geográfico de Europa, junto al Mar Báltico.

El idioma oficial del Estado es el lituano, que es considerado uno de los más antiguos de Europa, caracterizado por la retención de formas indoeuropeas arcaicas, junto con muchas morfologías y rasgos léxicos. El sánscrito y los últimos supervivientes del grupo de lenguas bálticas (lituano y letón) tienen muchas similitudes entre sí y constituyen los dos polos entre los que se buscan los orígenes de los demás idiomas indoeuropeos (3). Una comparación de los nombres indica que en sánscrito, lituano y letón se mantuvo la antigua declinación indoeuropea, de modo que los paradigmas no lucen como si fueran provenientes de dos idiomas distintos, sino como si fueran paradigmas de dos dialectos (4).

Por ejemplo, el siguiente proverbio escrito en lituano moderno y en sánscrito demuestra estas similitudes: “Dievas dave dantis, Dievas duos duonos” (5) (en lituano) y “Devas adat datas, Devas dasyati dhanas” (en sánscrito) (6).

Historia de Lituania

Las primeras referencias conocidas a Lituania como nación (“Litua”) provienen de los anales de Quedlinburg fechados en el año 1009. Después de la unión de todos los territorios lituanos en el siglo XIII, Lituania llegó a

extenderse hasta ocupar amplias zonas de lo que hoy es Bielorrusia y Ucrania, llegando incluso sus posesiones a alcanzar hasta las orillas del Mar Negro. Así, en los siglos XIV y XV llegó a ser uno de los países más grandes de Europa.

A finales del siglo XIV, Lituania se unió con Polonia por medio de un enlace dinástico, formando una alianza con la que derrotaron a los alemanes. La segunda unión con Polonia se produjo en la segunda mitad del siglo XVI.

A finales del siglo XVIII, con el reparto del territorio polaco y lituano entre Austria, Prusia y Rusia, Lituania cayó en manos del Imperio Ruso hasta la Primera Guerra Mundial, durante la que fue ocupada por Alemania. En 1918 Lituania proclamó su independencia, pero durante la II Guerra Mundial fue invadida, primero por los soviéticos, posteriormente por los alemanes y, finalmente, fue incorporada por la fuerza a la Unión Soviética.

Después de la conocida como “revolución cantante”, Lituania finalmente se independizó y restableció su soberanía con la Declaración de Independencia de 11 de marzo de 1990. España nunca reconoció la anexión de Estonia, Letonia y Lituania por la Unión Soviética, por lo que tras la recuperación de la independencia no se produjo un reconocimiento de estados, sino simplemente un restablecimiento de las relaciones diplomáticas interrumpidas.

Lituania en la actualidad

Según la Constitución de 25 de octubre de 1992, Lituania es una república parlamentaria con algunos elementos de una república presidencial (7). El Parlamento unicameral (“Seimas”) se compone de 141 diputados elegidos cada cuatro años. El Presidente de Lituania, elegido directamente para un mandato de cinco años, se ocupa principalmente de la política exterior y de seguridad, mientras que el Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente del Gobierno y 14 Ministros.

La República de Lituania forma parte de la UE desde el 1 de mayo de 2004, de la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN) desde el 29 de marzo de 2004 y es miembro del espacio Schengen desde el 21 de diciembre de 2007.

Lituania dispone de una economía de servicios, sector primario y está bien situada para el tránsito de mercancías. Las entidades financieras de propiedad escandinava, las empresas de construcción, el comercio, el turismo, la hostelería y las telecomunicaciones fueron el motor del gran desarrollo de la economía lituana. El sector secundario sufrió un importante descenso de su peso en la economía desde la independencia, pero en la industria química destacan los fertilizantes y están ganando peso nuevos ámbitos como la biotecnología y micro láseres (8).

Actualmente Lituania se recupera ya de la crisis económica mundial y está entre las economías europeas que más crecen, con un incremento del PIB del 3,6% anual en 2012.

En octubre de 2012, el centro-izquierda ganó las elecciones al Parlamento, que a finales de diciembre del mismo año aprobó el Programa del LVI Gobierno de Lituania desde la independencia. El programa establece una serie de prioridades del Gobierno, entre las cuales están: el aumento del empleo (9), la sostenibilidad financiera de la economía estatal, la preparación para la introducción de la moneda común europea, la revisión del sistema tributario y la búsqueda de soluciones para conseguir la independencia energética.

En el ámbito de la cooperación europea e internacional, el Gobierno tiene como objetivo reforzar la participación de Lituania en la resolución de los problemas globales, tales como: la seguridad y la paz, la lucha contra el hambre y la pobreza, la migración ilegal, el terrorismo, las drogas, el cambio climático, las armas nucleares, etc. (10).

LA PRESIDENCIA ROTATORIA DEL CONSEJO DE LA UE

Para empezar, conviene aclarar que los Estados miembros (EEMM) en modo alguno están “presidiendo la Unión, ni mucho menos Europa, sino sólo una de sus tres grandes instituciones políticas -el Consejo-; cualquier decisión o norma que se apruebe en Bruselas necesita también del concurso de la Comisión -que es quien inicia prácticamente todos los proyectos legislativos o los programas de gasto- y también, de manera creciente, del

concurso del Parlamento Europeo como órgano democrático que legisla y controla” (11).

El apartado 9 del art. 16 del Tratado de la Unión Europea (TUE), modificado por el Tratado de Lisboa (12), establece que “la presidencia de las formaciones del Consejo, con excepción de la de Asuntos Exteriores, será desempeñada por los representantes de los Estados miembros en el Consejo mediante un sistema de rotación igual [...]”.

El Consejo de la UE es un órgano decisorio importante, en la medida en que toma las decisiones definitivas sobre los asuntos europeos (13). Está compuesto por representantes de los Gobiernos de los EEMM y por eso es la institución donde se presentan y se defienden los intereses y posiciones nacionales de dichos Estados, en cuanto a proyectos legislativos y otras iniciativas europeas (14). Dada la naturaleza claramente intergubernamental del Consejo (15), de la que se deriva al mismo tiempo la irresponsabilidad política del mismo frente al resto del entramado institucional de la UE (16), éste es presidido de manera rotatoria cada seis meses por uno de los EEMM. Esta rotación semestral asegura la igualdad entre los todos los EEMM y evita el desarrollo de un centro permanente que domine la autonomía de los países y mine la legitimidad de la UE (17).

En sus orígenes, hacia los años setenta, la Presidencia era formal y semi-honorífica, sin mucha complejidad, dado el reducido número de EEMM y las pocas competencias de la Comunidad Europea (18). Sin embargo, con las sucesivas ampliaciones y el incremento de las competencias comunitarias, su papel e importancia ha ido aumentando, dando al Estado que la ejerce un poder de representación y de dirección, así como una función administrativa (19).

A nivel interno de cada país, la Presidencia funciona “como un medio de europeización de toda la administración pública de un Estado e incluso de otras instituciones -por ejemplo el Parlamento- y de la sociedad civil, tanto a nivel nacional, como local y regional” (20).

Además de las formaciones contempladas en los párrafos 2 y 3 del art. 16.6 TUE, el Consejo se reúne en diez configuraciones: Asuntos Generales; Asuntos Exteriores;

Asuntos Económicos y Financieros; Justicia y Asuntos de Interior; Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Competitividad (Mercado Interior, Industria, Investigación y Espacio); Transporte, Telecomunicaciones y Energía; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; Educación, Juventud, Cultura y Deporte (21).

La Presidencia es una entidad horizontal y vertical al mismo tiempo, porque alcanza casi todas las áreas de jurisdicción de la UE y el mismo Estado preside casi todos los Consejos, así como el Comité de Representantes Permanentes (COREPER) (22), donde se reúnen varias veces a la semana los Embajadores-Representantes Permanentes de los EEMM destacados en Bruselas. El trabajo del COREPER se prepara por más de 150 comités y grupos de trabajo, también presididos por el país que ejerce la Presidencia y compuestos por delegados de los EEMM venidos de sus respectivas capitales y normalmente asistidos por los Consejeros del ramo residentes en la capital europea.

El Tratado de Lisboa llevó a cabo varios cambios institucionales en la UE, algunos de los cuales afectan a la actuación de la Presidencia rotatoria. Por ejemplo, a causa de estas modificaciones, el Consejo Europeo y el Consejo de Asuntos Exteriores ya no serán presididos por los EEMM, sino por dos cargos de nueva creación: el Presidente del Consejo Europeo y el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, respectivamente (23).

En cuanto a las funciones de la Presidencia rotatoria, ésta es responsable del buen funcionamiento del Consejo y se encarga de asegurar la coordinación y organización de todos los trabajos del mismo (24). Desde el punto de vista práctico, le corresponde por lo tanto un papel organizativo, de coordinación y dirección, con respecto a las reuniones, orden del día, proyectos, etc. El país que preside también tiene la misión de promover las iniciativas propias, de la Comisión y de otros actores.

Paralelamente, la Presidencia realiza también una importante labor de impulso y de conciliación de los distintos intereses en juego, buscando soluciones y compromisos cuando se encuentran dificultades para llegar a un acuerdo (25). En otras palabras, ejerce el

papel de negociador y mediador en la resolución de los asuntos más controvertidos y complicados, y consiguientemente asume el éxito del progreso de estos últimos (26). Sin embargo, la Presidencia está muy influenciada por el sistema de programación estratégica plurianual de la UE, que establece una serie de proyectos legislativos, reuniones y cumbres en el calendario europeo, limitando con ello el margen de maniobra de quien ejerce la Presidencia semestral. Además, la agenda depende mucho de los acontecimientos que marquen la actualidad global, como las crisis o los conflictos civiles y militares, así como de los asuntos heredados de presidencias anteriores.

Es cierto que los EEMM pueden establecer prioridades políticas propias para su Presidencia y por eso a veces se duda si la Presidencia resuelve sus propios intereses o los intereses comunes. No obstante, según el Manual de la Presidencia del Consejo de la UE, la Presidencia debe ser neutral e imparcial porque es el moderador en las discusiones y no puede favorecer ni sus propios intereses, ni los intereses de otros países (27).

Las prioridades políticas de la Presidencia normalmente significan sólo más atención y esfuerzos a algunos de los asuntos ya pendientes en la UE o a algunos proyectos legislativos presentados por la Comisión. Según varias investigaciones, las huellas de los intereses domésticos de la Presidencia se pueden notar sólo en la etapa de la votación, pero los seis meses que dura la Presidencia normalmente no son suficientes para iniciar un asunto y llegar a la etapa mencionada (28).

Precisamente por este motivo, y dada la naturaleza esencialmente de largo plazo de los proyectos e iniciativas comunitarias, otra de las modificaciones más relevantes del Tratado de Lisboa consiste en el desempeño de la Presidencia por grupos predeterminados de tres EEMM durante un periodo de 18 meses (29), conocido como "Trío de Presidencias", y que a España le correspondió ejercer en su día junto con Bélgica y Hungría. Por un lado, este sistema puede ayudar a culminar en el largo plazo alguno de los proyectos individuales iniciados por el país que ejerce la Presidencia, pero por otro lado precisamente sirve para evitar tentaciones orienta-

das hacia un excesivo protagonismo de la Presidencia semestral, que debe negociar y pactar su programa con los otros dos miembros del Trío, que habitualmente pertenecen a diferentes regiones de la UE (así, el trío siguiente al de la Presidencia española estuvo compuesto por Dinamarca, Polonia y Chipre; Lituania por su parte compartirá el suyo con Irlanda y Grecia).

En resumen, se puede decir que la Presidencia del Consejo es un híbrido entre dirección intergubernamental y supranacional, porque por una parte, ilustra la importancia de los actores nacionales en la toma de decisiones, pero por la otra, se coloca el interés general de la UE en primer lugar y se negocian acuerdos aceptables para todos (30).

Desde el punto de vista del espacio de Justicia, Libertad y Seguridad, en el que se centra este trabajo, el Tratado de Lisboa también modificó de forma muy importante el procedimiento legislativo aplicable en este ámbito, generalizando el llamado procedimiento legislativo ordinario, que ahora se aplica para la adopción de casi todas las iniciativas legislativas en materia de justicia e interior. Aunque el procedimiento ordinario ya se utilizaba previamente en otros ámbitos de la UE (sobre todo en las denominadas políticas comunitarias o del antiguo "primer pilar"), en el ámbito de justicia y asuntos de interior regía hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el procedimiento de consulta, en el cual el Consejo, tras escuchar la opinión del Parlamento Europeo (que no era vinculante), podía adoptar unilateralmente sus propias decisiones. El cambio de procedimiento significa que Consejo y Parlamento se constituyen en verdaderos colegisladores, estando obligados a adoptar las decisiones de común acuerdo, a través de un complejo proceso en varias lecturas que permite tener en cuenta las respectivas propuestas de modificaciones.

Como ya se ha adelantado más arriba, el primer país que tuvo que adaptarse a las novedades y cambios introducidos por el Tratado de Lisboa, y lo hizo por cierto con gran solvencia, fue España durante el ejercicio de su Presidencia en el primer semestre de 2010. Sin embargo, la completa asimilación de los cambios institucionales y de toma de decisiones todavía sigue siendo un gran reto al que

Lituania deberá contribuir con su mejor "savoir-faire" durante la segunda mitad de 2013.

LA PRESIDENCIA DE LITUANIA DEL CONSEJO DE LA UE (31)

Como hemos adelantado ya, Lituania forma parte del tercer Trío tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, precedida por Irlanda en el ejercicio de la Presidencia durante el primer semestre de 2013 y seguida por Grecia en la primera mitad de 2014. Tal y como se prevé, el 1 de julio de 2013 Croacia entrará a formar parte de la UE (32), así que Lituania desempeñará la primera Presidencia de una UE con 28 EEMM.

El aspecto más interesante de la preparación para la Presidencia lo constituye un acuerdo de 2011 entre todos los partidos políticos representados en el Seimas, incluyendo gobierno y oposición, en el sentido de que, a pesar de los posibles cambios políticos (33), las tareas de la Presidencia permanecerán inalterables (34). Esta decisión fue adoptada a la vista de la experiencia negativa de otros EEMM que habían sufrido cambios políticos justo antes o durante su Presidencia del Consejo, y debido a modificaciones de sus líneas políticas se creó una opinión no del todo positiva sobre su capacidad para presidir una institución tan compleja como el Consejo de la UE (35).

Como se ha mencionado anteriormente, cada Presidencia está fuertemente influenciada y casi diríase que condicionada por el sistema de programación estratégica plurianual de la UE, hasta el punto de que normalmente el 80% de su agenda se determina en base a una serie de proyectos legislativos ya preestablecidos. La programación estratégica plurianual de la UE se hace para un periodo de 5 años, que se inician tras las elecciones al Parlamento Europeo y el nombramiento del Presidente de la Comisión Europea y de sus Comisarios. La programación actual finaliza en el primer semestre de 2014, ya que las elecciones al Parlamento Europeo se celebran en junio de ese año.

Como la Comisión y el Parlamento Europeo actuales querrán a buen seguro culminar todos los expedientes abiertos para demostrar

su eficacia y ganar confianza de cara a las próximas elecciones, la Presidencia lituana y la próxima Presidencia griega tendrán que ocuparse de todos los asuntos pendientes y trabajar sometidos a una mayor presión.

Por ejemplo, la Comisión pretende presentar en el primer semestre de este año, junto con el único proyecto legislativo que estaba previsto en la programación estratégica plurianual para este periodo, ocho proyectos más que no fueron presentados a su debido tiempo en años anteriores. En el segundo semestre de 2013, de un total de 21 proyectos que quiere presentar la Comisión, sólo dos corresponden en realidad a ese periodo, mientras que los restantes llegan con retraso. Estas cifras muestran claramente la extraordinaria carga de trabajo que deben soportar las presidencias a las que el azar ha querido obsequiar con el último periodo de cada programación plurianual.

Durante su presidencia del Consejo de la UE, Lituania se centrará en tres grandes objetivos: la creación de una Europa confiable, en crecimiento y abierta. En el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior la agenda de la Presidencia Lituana incluirá las siguientes materias:

- La protección eficaz de las fronteras exteriores de la UE a través de su gestión integrada.
- El refuerzo de la cooperación con los países de la denominada “Asociación Oriental con la UE”.
- La creación de la Fiscalía Europea o European Public Prosecutor’s Office (EPPO) y el cambio de la base legislativa de Europol.
- La lucha contra el tráfico de seres humanos.
- El nuevo ciclo de actuación plurianual y otros asuntos pendientes.

Las dos primeras materias están íntimamente relacionadas con el objetivo principal de conseguir una Europa abierta y el fortalecimiento de la UE como ejemplo de apertura y seguridad.

Abordaremos a continuación de forma separada cada una de las cuestiones antes mencionadas en el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior.

La protección eficaz de las fronteras exteriores de la UE a través de su gestión integrada

Lituania ha jugado desde siempre un papel muy activo en todos los asuntos relacionados con las fronteras exteriores y la inmigración, pues al igual que España ocupa una posición geográfica que le hace especialmente sensible a estas cuestiones: si en el caso español resulta prioritario el control de la inmigración irregular procedente del Norte de África, principalmente hacia el archipiélago canario y a través del Estrecho de Gibraltar, Lituania comparte fronteras terrestres con Bielorrusia y la región de Kaliningrado (enclave de la Federación Rusa ubicado geográficamente dentro del territorio de la UE).

Esta línea de acción se basa en la agenda legislativa de la Comisión, que a finales de febrero de 2013 presentó un paquete formado por tres proyectos legislativos:

- El establecimiento de un Sistema de Entrada/Salida o Entry/Exit System (EES) para registrar los datos de los nacionales de terceros países que cruzan las fronteras exteriores de los EEMM (36).
- El establecimiento de un Programa de Registro de Viajeros o Registered Traveller Programme (RTP) (37).
- La modificación del Código de Fronteras Schengen (CFS) (38) en lo que respecta a la utilización de los nuevos sistemas EES y RTP (39).

Estos tres proyectos van encaminados al desarrollo de la gestión integrada de las fronteras por medio de las llamadas “fronteras inteligentes” o “smart borders”. Este concepto ha sido objeto de una gran atención a nivel de la UE desde 2008 (40) y sus principales alternativas de desarrollo fueron analizadas extensamente por la Comisión en 2011 (41), como paso previo y necesario a la formulación de la propuesta actual.

A pesar de las estrictas condiciones que se exigen para entrar en el espacio Schengen, actualmente no se dispone de medios electrónicos para comprobar si, dónde y cuándo un nacional de un tercer país ha entrado o salido del territorio Schengen (42), de modo que el

sellado del documento de viaje es el único método para indicarlo. EES es un sistema que permitirá gestionar los datos automáticamente y en todo el espacio Schengen, mejorando así el control de las fronteras exteriores y la lucha contra la inmigración irregular, a través del cálculo de la estancia autorizada para cada viajero, así como la asistencia en la identificación de cualquier persona que presuntamente no cumpla o haya dejado de cumplir las condiciones de entrada o estancia en el territorio Schengen (43).

Por otra parte, las actuales normas aplicables a las inspecciones de los nacionales de terceros países son casi uniformes para todas las personas (44), con independencia de las diferencias en cuanto al nivel de riesgo que presentan los distintos viajeros o a la frecuencia de sus viajes. El propósito del RTP es aplicar un Programa de Registro de Viajeros que facilite la inspección a algunos nacionales de terceros países que viajan frecuentemente a la UE por trabajo, negocios u otras razones, y que cumplen todos los requisitos para entrar en la UE (justifican el propósito y las condiciones de las estancias previstas, demuestran su situación económica en el país de origen o residencia y disponen de medios de subsistencia suficientes tanto para la totalidad de la estancia prevista como para el regreso a su país de origen o de residencia, etc.) (45).

En la propuesta de la Comisión para el próximo marco financiero plurianual se reservan ya 1.100 millones de euros para el desarrollo de un EES y un RTP, suponiendo que los costes de desarrollo comenzarán a partir de 2015 (46).

La negociación de ambos proyectos (y de las consiguientes modificaciones relevantes del CFS) entre los EEMM y las instituciones de la UE, va a ser sin duda una de las principales tareas y de los mayores retos que deberá abordar la Presidencia de Lituania en el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior.

El refuerzo de la cooperación con los países de la denominada “Asociación Oriental con la UE”

La aproximación hacia los países de la llamada “Asociación Oriental” con la UE se orienta al acercamiento de seis países

(Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania) a los valores y reglas de la UE, con el objetivo final de su integración política y económica en la Unión.

Según la evaluación de la amenaza de la delincuencia organizada correspondiente al año 2011 (47), el crimen organizado del Este de Europa afecta a la seguridad de la UE principalmente en delitos graves como la trata de los seres humanos, el tráfico de drogas, la ciberdelincuencia, la delincuencia económica y el contrabando. Por este motivo la cooperación y ayuda a Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania tendrá sin duda un impacto positivo en la seguridad de toda la UE, incluyendo por supuesto también a España, que pese a la gran distancia que la separa de dicha región, también padece con frecuencia en su territorio la actuación de bandas criminales de dicha procedencia. Las tareas principales en este ámbito son el desarrollo de la gestión integrada de las fronteras con los países de la “Asociación Oriental”, la promoción de la cooperación judicial y policial según los modelos europeos, así como el refuerzo de la policía de dichos países en la lucha contra los delitos transfronterizos y la corrupción.

Por primera vez en la historia de la UE, durante la Presidencia lituana va a tener lugar una reunión de todos los Ministros de Justicia e Interior de los EEMM de la UE y los seis países aludidos. También se organizará una conferencia conjunta con CEPOL sobre las directrices para la cooperación y el desarrollo curricular de las escuelas y academias de policía de dichos países vecinos.

La creación de la Fiscalía Europea y el cambio de la base legislativa de Europol

La Presidencia de Lituania prestará mucha atención y centrará sus esfuerzos en dos proyectos que se refieren a la Fiscalía Europea (48) y a Europol, ambos derivados de las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa:

- El art. 86.1 del Tratado del Funcionamiento de la UE (TFUE) establece que, para combatir las infracciones que perjudiquen a los intereses financie-

ros de la Unión, el Consejo puede crear, actuando por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo y mediante reglamentos adoptados con arreglo a un procedimiento legislativo especial, una Fiscalía Europea a partir de Eurojust.

Según el art. 86.2 TFUE la Fiscalía Europea, en su caso en colaboración con Europol, será competente para descubrir a los autores y cómplices de infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión y para incoar un procedimiento penal y solicitar la apertura de juicio contra ellos, ejerciendo ante los órganos jurisdiccionales competentes de los EEMM la acción penal relativa a dichas infracciones (49).

- El art. 88 TFUE prevé que el Parlamento Europeo y el Consejo determinarán, mediante reglamentos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, la estructura, el funcionamiento, el ámbito de actuación y las competencias de Europol.

Actualmente está en vigor la Decisión del Consejo 2009/371/JAI, de 6 de abril, por la que se crea la Oficina Europea de Policía (Europol), la cual ya supuso un gran avance en sí misma, en la medida en que transformaba el Convenio de Europol de 1995, que era un tratado multilateral de derecho internacional público, en una norma jurídica de la UE plenamente integrada en el acervo comunitario. Sin embargo, su aprobación antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que somete la generalidad de los asuntos de justicia e interior al procedimiento legislativo ordinario, en el cual el Parlamento Europeo y el Consejo ejercen el papel de colegisladores, ha determinado que dicha norma deba ser revisada y aprobada siguiendo el nuevo procedimiento.

A finales de marzo de 2013, la Comisión presentó un proyecto de reglamento sobre la Agencia Europea para la cooperación y formación de los servicios responsables de la aplicación de la ley (Europol) (50), que se propone fusionar las actuales Agencias de Europol y la Escuela Europea de la Policía (CEPOL). Con esta propuesta se desea implementar el objetivo fijado en el Programa de Estocolmo (51) de

convertir Europol en el “eje para el intercambio de información entre las autoridades policiales de los Estados miembros”, así como aproximar la formación a las necesidades prácticas y optimizar la gestión. La Presidencia de Lituania continuará con las negociaciones en fase de primera lectura de esta propuesta tan radical y desafiante, en la que deberá cooperar de forma muy estrecha con el Parlamento Europeo y con otros actores interesados (52).

La lucha contra el tráfico de seres humanos

Rodeada de unas fronteras exteriores muy extensas, la región báltica comparte con otros países que como España también tienen amplias fronteras exteriores, los problemas derivados del tráfico de personas, drogas y armas (53).

Las medidas regionales para luchar contra el tráfico de seres humanos están establecidas, entre otras, en la Estrategia de la UE para la región del Mar Báltico, que es la primera estrategia macro regional que cubre varias políticas comunitarias y se asienta sobre cuatro pilares: medio ambiente, prosperidad, accesibilidad de transporte y energía y seguridad. La Estrategia integra ocho EEMM (Alemania, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Letonia, Lituania, Polonia y Suecia), lo que significa una quinta parte de la población de la UE, y se implementa sin ninguna financiación adicional, nueva legislación ni nuevas instituciones. Estos “Tres Noes” se tradujeron en resultados positivos, tales como una mejor coordinación de los recursos, coherente aplicación de las leyes y reglamentos, y estructuras mínimas, haciendo uso de las ya existentes (54).

Una de las quince áreas prioritarias de la Estrategia se dedica a la lucha contra el crimen transfronterizo, cuyos “países líderes” en la implementación de esta acción son Finlandia y Lituania. Esta última es “país líder” en la lucha contra la trata de seres humanos y, en colaboración con otros países de la región, lleva a cabo el proyecto de medidas preventivas contra la trata de seres humanos con fines de explotación laboral. Esta iniciativa se va a desarrollar durante la Presidencia de Lituania a través de una investigación académica sobre las prácticas de reclutamiento para la trata de

seres humanos y talleres para el avance en las medidas preventivas. Los resultados del proyecto se compartirán con toda la comunidad europea en la conmemoración del séptimo día de la UE contra la trata de personas en Vilnius, a celebrar el próximo 18 de octubre de 2013.

El nuevo ciclo de la actuación plurianual y otros asuntos pendientes

En cumplimiento de las conclusiones del Consejo sobre el establecimiento y aplicación del ciclo de actuación de la UE contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional (55), en 2013 Europol acaba de presentar el primer SOCTA UE, consistente en una evaluación de la amenaza que representan la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional en la UE, respecto de la cual se debe establecer y aplicar un nuevo ciclo de actuación plurianual. Se inicia así el primer ciclo completo de cuatro años (2013-2017) y la Presidencia lituana, junto con Europol, tendrá que ocuparse de la decisión política del Consejo sobre los ámbitos delictivos prioritarios, así como del desarrollo y la adaptación de los planes estratégicos plurianuales mediante la definición de soluciones a problemas concretos para abordar dichos ámbitos.

Por último, la agenda de la Presidencia también se encargará de la implementación de los programas multi-anales que ya están en marcha, fundamentalmente el Programa de Estocolmo antes citado y la Estrategia de Seguridad Interior (56), pero también la estrategia de lucha contra la droga (57), contra la trata de seres humanos (58) y otras. Además, se dedicará a impulsar iniciativas que probablemente no culminarán antes del final de la Presidencia anterior, ejercida por Irlanda. Normalmente se trata de asuntos complejos que necesitan largas discusiones, como por ejemplo el paquete de medidas de protección de datos personales, incluyendo la propuesta de Reglamento general de protección de datos (59) y de Directiva sobre protección de datos en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal (60), el desarrollo del Modelo Europeo para el Intercambio de Información o European Information Exchange Model (EIXM) (61), así como la creación de un

registro de nombres de pasajeros o Passenger Name Record (PNR) para la lucha con la delincuencia (62).

CONCLUSIONES

La política de la UE es complicada, incluye muchos ámbitos y matices, pero al mismo tiempo exige a menudo acuerdos y decisiones rápidas en cuestiones importantes que surgen de forma repentina. Por eso, el ejercicio por primera vez en su historia de la Presidencia rotatoria del Consejo es un gran desafío para Lituania y su imagen y peso político en el ámbito europeo.

Lituania lleva preparándose para esta tarea extraordinaria varios años y en 2011 ya comprobó con éxito su plena capacidad para presidir otra organización internacional de gran peso específico en la escena europea, como es la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

Lituania pondrá todo su empeño en demostrar la capacidad de un país tan pequeño para conducir con acierto el timón de la UE durante su breve pero a buen seguro intensa singlatura de seis meses, contribuyendo así a la seguridad y al bienestar de sus ciudadanos. Y para ello está convencida de contar, desde el principio, con el apoyo de un país como España, que habiendo llevado a buen puerto la nave de la Presidencia europea ya en cuatro ocasiones, comparte pese a su separación geográfica muchos de los valores, preocupaciones y retos de la fría y nórdica Lituania.

BIBLIOGRAFÍA

- AYRAL, M. (1975), "La Présidence du Conseil", en *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n.º 184.
- BUNSE, S. (2009), "Small States and EU Governance. Leadership through the Council Presidency". Palgrave MacMillan in Association with St Antony's College, Oxford.
- CABANAS, M. (2011), "Estrategias macro-regionales: orígenes, objetivos y potencial para el futuro", en *Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular*, análisis, n.º 2.
- ESPARZA, D. (2009), "Reflexiones sobre la Presidencia checa en la UE: ¿la "peor de toda la historia" o crisis de identidad generalizada?", en *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, n.º 157.
- FERRER MARTÍN DE VIDALES, C. (2010), "El Consejo de la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa", en *Revista Universitaria Europea (RUE)*, n.º 13.
- FERRER MARTÍN DE VIDALES, C. (2007), "La presidencia de los Consejos de la Unión Europea", en *Revista Universitaria Europea (RUE)*, n.º 7.
- GOULET, R. (2009), "Estrategia de la UE para la región del Mar Báltico. Hacia un futuro próspero y sostenible", en *Panorama Infoeregio*, n.º 30. Oficina de Publicaciones de la UE, Bruselas.

ISBELL, P. (2006), "La dependencia energética y los intereses de España", en *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, n.º 32.

JACQUE, J. P. (2006), "Droit institutionnel de l'Union Européenne". Dalloz, Paris.

LINDE PANIAGUA, E. (2004), "El Consejo de Ministros de la Unión Europea", en ÁLVAREZ CONDE, E.; GARRIDO MAYOL, V. y GARCÍA COUSO, S. (coord.s.), "Comentarios a la Constitución Europea", Vol. 1. Tirant lo Blanch, Valencia.

MCCORMICK, J. (2008), "Understanding the European Union. A Concise Introduction". Palgrave MacMillan, Hampshire.

PENAS FRANCO, P. (2007), "Lituania. Un actor desconocido", en *Boletín Económico de Información Comercial Española (ICE)*, n.º 2903.

POLIAKOVAS, O. (2008), "Pasaulis ir Lietuvi_ Kalba". Vilniaus Universitetas, Vilnius.

DE ESPONA Y RODRÍGUEZ, R. J. (2005), "Lituania en el panorama estratégico europeo". Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.

ROSALES, J. (2012), "La influencia del idioma lituano en Kant y Lévinas", en ROSALES, J. "Lituania Philosophica. De Kant a Lévinas". Ayuntamiento de l'Eliana.

SCHALK, J.; TORENVLIED, R. et al. (2007), "The Power of the Presidency in EU Council Decision- making", en *European Union Politics*, Vol. 8 (2).

SORROZA BLANCO, A. y MOLINA ÁLVAREZ DE CIENFUEGOS, I. (2010), "La Presidencia Española de 2010 como primera experiencia post-Lisboa", en SORROZA BLANCO, A. (coord.), "Presidencia española 2010. Retos en una nueva Unión Europea". Instituto de Estudios Europeos Universidad CEU San Pablo, Fundación Alternativas, Fundación Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid.

THOMSON, R. (2008), "The Council Presidency in the European Union: Responsibility with Power", en *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, n.º 3.

NOTAS

(1) Los autores quieren expresar su agradecimiento a AUDRONE SVIKLAITE, Jefa de la División de Cooperación Internacional del Departamento de Policía del Ministerio del Interior de Lituania, por la valiosa información facilitada y sin cuya ayuda este artículo no podría haberse hecho realidad.

(2) Con posterioridad a la fecha de finalización del presente artículo, en abril de 2013, es posible que antes de su publicación hayan surgido algunas modificaciones en la agenda de la Presidencia Lituana, fruto de los cambios de la situación en la UE.

(3) Vid. ROSALES, J. (2012), "La influencia del idioma lituano en Kant y Lévinas", en ROSALES J. "Lituania Philosophica. De Kant a Lévinas". Ayuntamiento de l'Eliana; pág. 10.

(4) Vid. POLIAKOVAS, O. (2008), "Pasaulis ir Lietuvi_ Kalba". Vilniaus Universitetas, Vilnius; pág. 130 y 135.

(5) En español, "Dios nos dio dientes, Dios nos dará pan."

(6) Vid. Asociación de Entidades Extranjeras: www.aeeberisso.com.ar/lituana_nemunas/nemunas_historia.htm

(7) Sentencia del Tribunal Constitucional sobre "Conformidad con la Constitución de la República de Lituania de la decisión del Seimas de 10 diciembre 1996 por la que se aprueba el programa del Gobierno de Lituania" (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas "D_1 Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruod_io 10 d. Nutarimo "D_1 Lietuvos Respublikos Vyriausy_b programos" atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai").

(8) Vid. PENAS FRANCO, P. (2007), "Lituania. Un actor desconocido", en *Boletín Económico de Información Comercial Española (ICE)*, n.º 2903; pág. 31.

(9) Según los datos del Departamento de Estadística, en 2012 la tasa de desempleo fue del 12%.

(10) Decisión n.º XII-51 del Seimas, de 13 de diciembre de 2012, por la que se aprueba el programa del Gobierno de Lituania, *Boletín Estatal* n.º 149-7630 (2012 gruod_io 13 d. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas Nr. XII-51 "D_1 Lietuvos Respublikos Vyriausy_b programos". Valsty_b iniois, 2012, Nr. 149-7630).

(11) SORROZA BLANCO, A. y MOLINA ÁLVAREZ DE CIENFUEGOS, I. (2010), "La Presidencia Española de 2010 como primera experiencia post-Lisboa", en SORROZA BLANCO, A. (coord.), "Presidencia española 2010. Retos en una nueva Unión Europea".

Instituto de Estudios Europeos Universidad CEU San Pablo, Fundación Alternativas, Fundación Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid; pág. 159.

(12) Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. DOUE C 306/01 de 17-12-2007. Entró en vigor el 1 de diciembre de 2009.

(13) MCCORMICK, J. (2008), "Understanding the European Union. A Concise Introduction". Palgrave MacMillan, Hampshire; pág. 79.

(14) Aunque la primera impresión pudiera ser que los intereses nacionales están representados en el Parlamento Europeo, como institución elegida directamente por los ciudadanos europeos, en realidad el Parlamento Europeo representa la dimensión política de los EEMM y de la UE, razón por la cual sus miembros se agrupan según los partidos políticos a los que pertenecen, pero no por nacionalidades.

(15) FERRER MARTÍN DE VIDALES, C. (2010), "El Consejo de la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa", en *Revista Universitaria Europea (RUE)*, n.º 13; pág. 54.

(16) Vid. LINDE PANIAGUA, E. (2004), "El Consejo de Ministros de la Unión Europea", en ÁLVAREZ CONDE, E.; GARRIDO MAYOL, V. y GARCÍA COUSO, S. (coord.s.), "Comentarios a la Constitución Europea", Vol. 1. Tirant lo Blanch, Valencia; págs. 855-856.

(17) Vid. BUNSE, S. (2009), "Small States and EU Governance. Leadership through the Council Presidency". Palgrave MacMillan in Association with St Antony's College, Oxford; pág. 30.

(18) Vid. FERRER MARTÍN DE VIDALES, C. (2007), "La presidencia de los Consejos de la Unión Europea", en *Revista Universitaria Europea (RUE)*, n.º 7; pág. 1.

(19) Vid. AYRAL, M. (1975), "La Présidence du Conseil", en *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n.º 184; pág. 163.

(20) SORROZA BLANCO, A. y MOLINA ÁLVAREZ DE CIENFUEGOS, I. (2010), *loc. cit.*; pág. 164.

(21) Decisión del Consejo (Asuntos Generales) 2009/878/UE, de 1 de diciembre, por la que se establece la lista de formaciones del Consejo, además de las contempladas en los párrafos segundo y tercero del apartado 6 del artículo 16 del Tratado de la Unión Europea.

(22) En realidad, el COREPER se reúne en dos formaciones diferentes, cuya numeración se corresponde con la evolución de la propia UE, de una unión puramente económica hacia otra más política. Así, paradójicamente es el llamado COREPER II, al que asisten los Embajadores-Representantes Permanentes, el que se ocupa de los asuntos de contenido más político, como los relacionados con la Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD), justicia y asuntos de interior, asuntos generales e institucionales, etc. En cambio, en el COREPER I se reúnen los Embajadores-Representantes Permanentes Adjuntos, para tratar cuestiones de naturaleza mucho más técnica y económica, como la política monetaria, el mercado único, la libre competencia, la Política Agraria Común (PAC), etc.

(23) Los primeros en ocupar dichos cargos, que todavía ejercen en la actualidad, han sido el belga Herman Van Rompuy y la británica Catherine Ashton, respectivamente.

(24) FERRER MARTÍN DE VIDALES, C. (2010), *loc. cit.*; pág. 55.

(25) Vid. JACQUE, J. P. (2006), "Droit institutionnel de l'Union Européenne". Dalloz, Paris; pág. 292.

(26) Vid. THOMSON, R. (2008), "The Council Presidency in the European Union: Responsibility with Power", en *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, n.º 3; pág. 594.

(27) Vid. General Secretariat of the Council (2012), "Handbook of the Presidency of the Council of the European Union". Publications Office of the European Union, Luxembourg; pág. 12.

(28) Vid. SCHALK, J.; TORENVLIED, R. et al. (2007), "The Power of the Presidency in EU Council Decision- making", en *European Union Politics*, Vol. 8 (2); pág. 245.

(29) Decisión del Consejo Europeo 2009/881/UE, de 1 de diciembre de 2009, relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo.

(30) Vid. BUNSE, S. (2009), *loc. cit.*; pág. 39.

(31) La página web de la Presidencia está disponible, en lituano y en inglés, en www.eu2013.lt.

(32) Con la condición de que antes de esa fecha todos los EEMM ratifiquen el Tratado de acceso de Croacia. Vid. "Croacia dice "sí" a su entrada en la UE", en www.elmundo.es. 23 de enero de 2012.

(33) Como se mencionó en la primera parte de este artículo, en octubre de 2012 había habido elecciones al Parlamento, tras las que después del gobierno de derechas de 2008-2012, ganó el centro-izquierda.

(34) *Vid.* Acuerdo de los partidos políticos representados en el Seimas, de 14 octubre de 2011, sobre la Presidencia de la República de Lituania del Consejo de la Unión Europea en el segundo semestre de 2013 (Lietuvos Respublikos Seime atstovaujam. politini. partij. 2011 m. spalio 14 d. susitarimas “D. I Lietuvos pirmininkavimo Europos Sąjungos Tarybai 2013 m. II pusmet.”).

(35) *Vid.* ESPARZA, D. (2009), “Reflexiones sobre la Presidencia checa en la UE: ¿la “peor de toda la historia” o crisis de identidad generalizada?”, en *Análisis Real Instituto Elcano (ARI)*, n.º 157.

(36) Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Sistema de Entrada/Salida (EES) para registrar los datos de entrada y salida de los nacionales de terceros países que cruzan las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, COM (2013) 95 final.

(37) Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Programa de Registro de Viajeros. COM (2013) 97 final.

(38) Reglamento (CE) n.º 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen).

(39) Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 562/2006 en lo que respecta a la utilización del Sistema de Entrada/Salida (EES) y el Programa de Registro de Viajeros (RTP). COM (2013) 96 final.

(40) *Vid.* Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre “Preparación de los próximos pasos en la gestión de fronteras en la Unión Europea”. COM (2008) 69 final.

(41) *Vid.* Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre “Fronteras inteligentes: opciones y camino a seguir”. COM (2011) 680 final.

(42) Trece EEMM (Bulgaria, Chipre, Eslovaquia, España, Estonia, Finlandia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal y Rumania) disponen de sus propios sistemas nacionales de entrada/salida, que recogen datos alfanuméricos de los viajeros, pero las anotaciones de entrada y de salida no pueden cotejarse cuando las personas entran y salen del espacio Schengen por Estados distintos, ni tampoco cuando éstos han destruido intencionadamente su documentación original.

(43) *Vid.* Propuesta de Reglamento, COM (2013) 95 final, cit.

(44) Salvo las mencionadas específicamente en el CFS o en el Reglamento (CE) n.º 1931/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre, por el que se establecen normas relativas al tráfico fronterizo menor en las fronteras terrestres exteriores de los Estados miembros y por el que se modifican las disposiciones del Convenio de Schengen, como Jefes de Estado, trabajadores transfronterizos y residentes fronterizos.

(45) *Ibid.* Propuesta de Reglamento, COM (2013) 97 final, cit.

(46) *Ibid.*

(47) *Vid.* OCTA 2011. “EU Organized Crime Threat Assessment”. European Police Office.

(48) Esta cuestión viene siendo objeto de debate a nivel europeo desde hace más de diez años. *Vid.* Libro verde presentado por la Comisión sobre “La protección penal de los intereses financieros comunitarios y la creación de un Fiscal Europeo”. COM (2011) 715 final.

(49) No obstante, ex art. 86.4 TFUE, simultáneamente o en un futuro, el Consejo Europeo podrá (por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo y previa consulta a la Comisión) ampliar las competencias de la Fiscalía Europea a la lucha contra la delincuencia grave que tenga una dimensión transfronteriza.

(50) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation and Training (Europol) and repealing Decisions 2009/371/JHA and 2005/681/JHA. COM (2013) 173 final. A la fecha de cierre del presente artículo, disponible sólo en inglés.

(51) *Vid.* Programa de Estocolmo: una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano. DOUE C 115/01 de 4-5-2010.

(52) Así, la propuesta de fusión de las dos agencias cuenta desde el principio con la total oposición del Reino Unido, en cuyo territorio se ubica actualmente la sede de CEPOL, por más que las acciones formativas que imparte cada año se lleven a cabo de forma descentralizada en los distintos EEMM.

(53) *Vid.* GOULET, R. (2009). “Estrategia de la UE para la región del Mar Báltico. Hacia un futuro próspero y sostenible”, en *Panorama Inforegio*. n.º 30. Oficina de Publicaciones de la UE, Bruselas; pág. 6.

(54) *Vid.* CABANAS, M. (2011), “Estrategias macro-regionales: orígenes, objetivos y potencial para el futuro”, en *Eixo Atlántico do Noreste Peninsular, análisis*. n.º 2; pág. 5.

(55) Documento del Consejo n.º 15358/10 COSI 69 ENFOPOL 298 CRIMORG 185 ENFOCUSTOM 94.

(56) “Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad”. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2010.

(57) “Estrategia de la UE en materia de lucha contra la droga (2013-2020)”. DOUE C 402/01 de 29-12-2012.

(58) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre “Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos (2012-2016)”. COM (2012) 286 final.

(59) Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (Reglamento general de protección de datos). COM (2012) 11 final.

(60) Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y la libre circulación de dichos datos, COM (2012) 10 final.

(61) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre “Refuerzo de la cooperación en materia de aplicación de la ley en la UE: el Modelo Europeo para el Intercambio de Información (EIXM)”. COM (2012) 735 final.

(62) Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de delitos terroristas y delitos graves. COM (2011) 32 final.

CURIOSIDADES Y TESOROS DEL MUSEO DE LA GUARDIA CIVIL

Autor: Pilar Pardo Mata

Editorial: Mata, 2012

<http://www.amazon.com/dp/B00B24L4U8>

Existe un importante y valioso legado que se custodia en el Museo de la Guardia Civil ubicado en la actualidad en la Dirección General, calle Guzmán el Bueno 110. Al asomarnos a las páginas de este curioso libro podemos aprender y disfrutar de una lectura acerca de las curiosidades y objetos preciosos pertenecientes al Patrimonio Histórico Artístico del Cuerpo. Esta antropóloga que durante unos meses prestó sus servicios en el Servicio Histórico de la Institución nos invita a través de estas páginas a descubrir los primeros indicios y escritos que reflejan la inquietud de recopilar objetos relacionados con las actividades de este Cuerpo que surgió como medio para combatir la delincuencia común, las agitaciones sociales y el bandolerismo de mediados del siglo XIX.

Reunir una selección de piezas museográficas y trazar un recorrido histórico de los temas que se tratan es el propósito de este libro. El primer capítulo versa sobre la dactiloscopia, es decir, el estudio científico de las huellas dactilares. Se realiza un estudio desde sus orígenes hasta la actualidad y su aplicación en la Guardia Civil como pieza fundamental en el Servicio de Criminalística y la implantación del SAID, el Sistema Automático de Identificación Dactilar.

En el segundo capítulo se realiza el recorrido histórico de la fotografía como ciencia auxiliar que ayuda y coopera en la ardua labor de la retención de los rostros de la delincuencia. Se describen las fichas señaléticas donde se anotaban los rasgos más importantes de los delincuentes. En la sala de Objetos Varios se encuentra un cuadro del teniente general Juan Zubia Bassecourt, director general de la Guardia Civil retratado por el célebre pintor cordobés Julio Romero de Torres. Desentrañar los secretos que esta pintura esconde se descubre en el tercer capítulo de la obra.

En el siguiente apartado se realiza un análisis del relevo solemne del Palacio Real, con pinceladas sobre la uniformidad de aquella época y el Escuadrón de Caballería. Dedicado a las armas blancas, el capítulo quinto aborda la evolución, la colección de dagas árabes y sus paralelos con otras armas parecidas. En la pincelada final del sexto y último capítulo el lector descubre una de las más importantes joyas cartográficas que atesora el museo. El mapa ilustrado de España y sus posesiones para la Guardia Civil realizado en 1895 por el litógrafo Palacios y por el comandante de Infantería y profesor de dibujo de la Escuela Superior de Guerra, Modesto Eraso y Pardos.

De esta forma se pone fin a un documento curioso que acerca la Historia de la Guardia Civil a los lectores a través de los objetos que se exponen y que se encuentran en este museo tan peculiar y que constituye un tesoro de la Historia.

Lali Castellanos



BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

(PARA PERSONAL DEL CUERPO)

Dirección: SERVICIO DE PUBLICACIONES DE LA GUARDIA CIVIL
Príncipe de Vergara, 248 - 28016 MADRID - Teléf. y fax 91 514 69 54

- A la Revista "Guardia Civil" (Mensual 2 euros ejemplar).
- A Cuadernos de la Guardia Civil (Semestral 5,50 euros ejemplar).

D.N.I.

El Don

de la Comandancia, Destino: Puesto de, Código Postal

Teléf., desea SUSCRIBIRSE a la publicación arriba indicada.

....., a de de 20.....

(Firma)

Los datos proporcionados para la suscripción a Cuadernos de la Guardia Civil, de acuerdo con la Ley Orgánica 15/1999, de protección de datos de carácter personal, se incluyen en un fichero de la Dirección General de la Guardia Civil, que se destinará exclusivamente a la distribución. Si lo desea, puede ejercer los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, previstos por la Ley, dirigiendo un escrito a Servicio de Publicaciones: Cuadernos de la Guardia Civil, Príncipe de Vergara, 248, 28016 Madrid. Fax 91 514 69 54.

Deseo recibirla en:

- Dirección oficial, ya expresada.
- Dirección particular C/

Código Postal: Localidad: Provincia:

Nota: Sólo se consignará la dirección particular en el caso de no desear recibirla en la Unidad de destino.



BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

(PARA PARTICULARES)

Dirección: SERVICIO DE PUBLICACIONES DE LA GUARDIA CIVIL
Príncipe de Vergara, 248 - 28016 MADRID - Teléf. y fax 91 514 69 54

- A la Revista "Guardia Civil" (Mensual 2 euros ejemplar).
- A Cuadernos de la Guardia Civil (Semestral 5,50 euros ejemplar).

Los datos proporcionados para la suscripción a Cuadernos de la Guardia Civil, de acuerdo con la Ley Orgánica 15/1999, de protección de datos de carácter personal, se incluyen en un fichero de la Dirección General de la Guardia Civil, que se destinará exclusivamente a la distribución. Si lo desea, puede ejercer los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, previstos por la Ley, dirigiendo un escrito a Servicio de Publicaciones: Cuadernos de la Guardia Civil, Príncipe de Vergara, 248, 28016 Madrid. Fax 91 514 69 54.

NOMBRE Y APELLIDOS

D.N.I. DIRECCIÓN

Teléf.

(Firma)

| Banco | Sucursal | D.C. | Núm. Cuenta |
|-------|----------|------|-------------|
| | | | |

Cuenta de Cargo

Sr. Director del/a BANCO/CAJA, C/

....., ruego que a partir de esta fecha se abone al Servicio de Publicaciones de la Guardia Civil, con cargo a mi Cta. núm., las cantidades correspondientes a la suscripción de

....., a de de 20.....

(Firma)

