

# CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

REVISTA DE SEGURIDAD PUBLICA

NUMERO XX

AÑO 1999

2ª EPOCA

## LA SEGURIDAD PUBLICA EN UN ESTADO DE DERECHO

*Manuel Fraga Iribarne*

## DEMOCRACIA Y SEGURIDAD EN LA ESPAÑA DEL PROXIMO SIGLO

*Santiago López Valdivielso*

## REFORMA DE LA LEY DISCIPLINARIA

*Rafael Matamoros*

## NUESTRO SISTEMA DE ENSEÑANZA

*José Pardos Aldea*

## DOSSIER

### LOS CONFLICTOS EN EL MUNDO

Juan Avilés, Gustavo de Aristegui, Tshimpanga Matala, Manuel Coma, Jesús Núñez

### LA PROYECCION EXTERIOR DE LA GUARDIA CIVIL

Ignacio Cosidó Gutiérrez

### EL OBSERVADOR POLICIAL EN LAS OPERACIONES DE PAZ

Francisco Díaz Alcantud

# SUMARIO

## CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL REVISTA DE SEGURIDAD PUBLICA

EDITORIAL

---



### Colaboraciones

La importancia de la seguridad pública en un Estado de Derecho 1

---

*Manuel Fraga Iribarne*

■ El modelo actual de seguridad pública tiende a conformarse en un cuerpo policial que pasa a ser una organización burocrática racional de prestación de servicio público. Las distintas concepciones en la interpretación de la seguridad, como son los conceptos de orden público, seguridad pública y seguridad ciudadana, se concentran en un solo objetivo: la calidad del servicio, que pasa por incrementar la atención a la víctima. La actividad de la policía es fundamental para la garantía de la seguridad y la libertad de los ciudadanos.

Democracia y seguridad en la España del próximo siglo 5

---

*Santiago López Valdivielso*

■ Entre los retos que se plantean con la entrada del nuevo siglo está el de la necesidad de formular una nueva política de seguridad interior para España y para el conjunto de la Unión Europea que nos permita hacer frente a los riesgos difusos y complejos que han surgido de manera intensa en los últimos años. De esta manera el gran desafío del siglo XXI es mantener unos niveles óptimos de seguridad, al mismo tiempo que seguir avanzando y profundizando en nuestro régimen de libertades. Todo ello será posible en la medida en que también la modernización de nuestras fuerzas y cuerpos de seguridad sea un hecho.

¿Para qué sirve nuestro sistema de enseñanza? 19

---

*José Pardos Aldea*

■ Misión primordial del sistema docente de la Guardia Civil es la de capacitar profesionalmente a los hombres que necesitan las diferentes unidades para cumplir las misiones que tienen asignadas. Así el sistema de enseñanza actual está concebido como un sistema unitario y progresivo, y entre sus fines está el lograr unos alumnos con los valores éticos propios de la deontología profesional del Cuerpo y respetuosos de los principios reconocidos por la Constitución. Con todo, el objetivo que se intenta es mejorar la formación de quienes ya pertenecen a la Guardia Civil y de quienes aspiran a ingresar en ella en cualquiera de sus escalas.

*Fernando Reinares*

■ Aunque desde septiembre de 1998 ha existido una disminución sin precedentes en el grado de violencia suscitado por el nacionalismo vasco, esto parece haber coincidido con un incremento en la intensidad del antagonismo entre los sectores nacionalista y no nacionalista. Así pues, la relación entre intensidad y violencia como dimensiones básicas del conflicto social no tiene por qué ser unívoca e incluso bajo determinadas condiciones es inversa. Las recientes elecciones locales celebradas en junio de 1999, cuyos resultados alteraron de modo significativo la distribución del poder en el ámbito vasco, han abierto la posibilidad de solucionar la divergencia permanente entre nacionalistas y constitucionalistas.

## Dossier

La proyección exterior de la Guardia Civil

31

*Ignacio Cosidó Gutiérrez*

■ La proyección exterior de la Guardia Civil es un valor en alza en estos momentos. La cooperación internacional que ha desarrollado la Guardia Civil puede clasificarse en tres grupos fundamentales: su participación en el desarrollo y consolidación de un espacio de seguridad común en el seno de la Unión Europea, su contribución a las operaciones de mantenimiento de la paz, y finalmente una intensa actividad en la cooperación técnica para la formación de nuevas policías. En este momento las dos prioridades fundamentales en las relaciones exteriores del Cuerpo se centran en Iberoamérica y el Mediterráneo.

El papel del observador policial en las operaciones de paz

41

*Francisco Díaz Alcantud*

■ El panorama mundial actual diseña un escenario en el que ha disminuido el peligro de una confrontación a gran escala, pero han aumentado en gran medida los conflictos regionales e internos de los países. En los últimos años ha habido un aumento del número y de la envergadura de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas que han trascendido las fronteras del tradicional mantenimiento. En este artículo se analizan minuciosamente todos los aspectos fundamentales que conforman las actuales operaciones de paz.

La dimensión estratégica del proceso de paz en Oriente Medio

55

*Gustavo de Arístegui*

■ El conflicto árabe-israelí constituye el eje de la inestabilidad general de Oriente Medio. En este artículo el autor fija las claves del proceso de paz en el proceso político, que se centraría en: lograr una paz justa y duradera que garantice una estabilidad política y social, ajustar los ejércitos o arsenales de la región y fijar unas fronteras claras y admitidas por todos los contendientes. Otros puntos, como la negociación para la devolución de territorios ocupados, el problema de los refugiados o el valor estratégico del agua, constituyen igualmente el vértice del problema.

Los conflictos de América Central, 1978-1996

59

*Juan Avilés Farré*

■ El estudio de los conflictos ocurridos en Nicaragua, El Salvador y Guatemala desde los años ochenta en sus vertientes económica y social, así como el influjo de una ideología revolucionaria básicamente leninista en ellos, son el objeto de análisis en este artículo. Adquiere gran importancia en todo este proceso la intervención de Estados Unidos y la aportación española en el largo camino hacia la consolidación de la democracia, la afirmación del Estado de Derecho y el desarrollo económico y social.

*Manuel Coma Canella*

■ La desmembración de la Yugoslavia de Tito y un pormenorizado estudio en sus vertientes étnica, religiosa, económica y militar de la génesis del conflicto balcánico, centran el desarrollo de este estudio. La subida de Milósevich al poder y las guerras que se han desencadenado primero en Bosnia y actualmente en Kósovo son igualmente analizadas con indudable rigor documental.

*¿Etnicismo o lucha por el poder en la Región de los Grandes Lagos?*

83

*Tshimpanga Matala Kabangu*

■ Desde 1994 la Región de los Grandes Lagos, formada por la República Democrática del Congo, Ruanda, Burundi, el oeste de Tanzania y Uganda, vive un conflicto que ha desestabilizado gravemente la zona. Las causas habría que buscarlas en la lucha por el control del poder, los intereses económicos y las cuestiones étnicas. Así lo que en un principio era considerado una crisis local, se ha convertido en una crisis regional para cuya solución el autor propone una Conferencia Regional que estudie las cuestiones relativas a la seguridad colectiva, la estabilidad política de la región y la reanudación de los procesos de transición democrática.

*El Magreb en busca del desarrollo y la estabilidad*

91

*Jesús Núñez Villaverde*

■ La región magrebí y su desestabilización constituyen una de las principales preocupaciones desde la perspectiva comunitaria y evidentemente española. Esta inestabilidad se ha acrecentado en los últimos años con la entrada de un nuevo actor: los grupos islamistas. Estos grupos, con un creciente apoyo popular y clara vocación política, hacen que los respectivos gobiernos estén concentrando sus esfuerzos en recuperar la legitimidad y el apoyo popular a través de una vía exclusivamente economicista. De esta manera la apuesta por una integración del Magreb en la dinámica comunitaria sería la mejor manera de garantizar la estabilidad y seguridad de la zona.

## Estudios

*Violencias urbanas en Francia*

101

*Maximiliano Lasén Paz*

■ Las violencias urbanas, expresivas de la crisis de mutación de las sociedades occidentales en este final de siglo, tienen en Francia la forma explosiva de revuelta social de los barrios en los que se acumulan problemas tales como el paro, el empleo precario, la inmigración con problemas de arraigo o la falta de perspectivas. El papel que en este proceso juega la prensa, así como las diferentes formas de violencia urbana y las respuestas a ella, tanto políticas como sociales y policiales, son analizadas de manera detallada en este estudio.

*Rafael Matamoros Martínez*

■ Dentro de la línea de continuidad que parece inherente a la reforma del sistema disciplinario militar, se han introducido una serie de cambios en la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil (LDGC). Con esta reforma la LDGC ha quedado actualizada, siendo las modificaciones más importantes las encaminadas a redefinir el status de los alumnos de los Centros de Formación del Instituto y a dar entrada a un nuevo régimen de invalidación de las notas desfavorables. Junto a ellas se encuentran otras de índole sustantivo, competencial y procesal.

## La organización y las funciones de la Guardia Civil ayer y hoy

137

*Benito Salcedo Muñoz*

■ A lo largo de su historia, la Guardia Civil ha trabajado por el mantenimiento del Orden Público y la paz interior, una fuerza al servicio del nuevo orden social, económico y de la propiedad surgidos del nuevo Estado Liberal y de su Ley. Asentado hoy el Estado Social y Democrático de Derecho tras cerca de siglo y medio de sucesivos intentos fallidos, y acomodándose al tiempo presente, los servicios que presta la Guardia Civil como Fuerza de Seguridad del Estado responden a una extensa y variada gama de funciones que pueden reducirse a tres: policía de proximidad, policía de seguridad interior y policía judicial. Destacan en este artículo las cuestiones relativas al futuro del Cuerpo que el autor se plantea.

## Actuaciones policiales ante los delitos contra la libertad sexual y malos tratos en el ámbito familiar

163

*Juan Luis Pérez Martín*

■ En nuestra sociedad existen comportamientos violentos dirigidos hacia los sectores de la sociedad más desprotegidos como son las mujeres, los menores, inmigrantes y minorías. La actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no ha de centrarse únicamente en la labor de investigación y protección de la víctima objeto de comportamientos violentos, sino que ha de dirigirse a la prevención. Es en este aspecto de la prevención donde las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad pueden desempeñar un papel vital, dada su proximidad al ciudadano y la confianza que éstos pueden depositar en las mismas.

**Bibliografía y documentación**

## Biblioteca del profesional de la seguridad pública

177

*Miguel López Corral*

## Legislación y Jurisprudencia

191

*José García San Pedro***Sinopsis***María Luisa Barón Hernández*

199

## HACIA DONDE VAMOS

Necesariamente breve, esta presentación tiene sin embargo que detenerse en llamar la atención sobre los aspectos fundamentales que afectan a la nueva etapa que ahora iniciamos.

El primero es, y así debe tenerlo claro el Consejo de Redacción de la Revista, que los principales destinatarios de este proyecto son los guardias civiles, especialmente los que componen las escalas de oficiales y suboficiales, sin olvidar a los cabos y guardias con formación universitaria, llamados a ocupar en el mañana puestos de mando en la estructura jerárquica de la Guardia Civil. Pero la nueva etapa nace con vocación de universalidad, y ésta exige no olvidar contenidos que sin duda interesarán al resto de ese amplio —y complejo— abanico de Cuerpos y colectivos que conforman los profesionales de la seguridad, tanto pública como privada. Y aún más, esta universalidad debe aspirar a encontrar un espacio entre el gran público, cada vez más informado y a menudo preocupado por saber en manos de quién está su seguridad, en cuáles son los problemas que la amenazan, y también en cómo los profesionales resuelven estos problemas. Sin duda, todo ello, en conjunto, supone un reto apasionante, que debemos y estamos en condiciones de pilotar.

Como consecuencia del enunciado anterior, surge un segundo aspecto. No es otro que cómo suscitar el interés de tan nutrido sector de lectores. Al respecto, sirva la metáfora de un tronco con dos ramas: claridad de ideas y adecuado trazado de objetivos. En el umbral del siglo XXI, la profesionalidad de la seguridad pasa por una cualificación cada vez mayor, capaz de marcar diferencias entre el profesional y el profano. Se trata de una cualificación idéntica a la que se exige en otras disciplinas de la función pública y privada, inmersa en una voraz competencia, que no admite desmayos, como se observa en las sociedades instaladas en el desarrollo. En esta línea, una publicación como la que ahora presentamos, debe aspirar a formar a unos y a informar a todos; a llamar la atención sobre el estado de la cuestión; a ahondar en la búsqueda de referencias y modelos, a crear doctrina desde el análisis, la reflexión y el debate rigurosos. Debe aspirar, en fin, a crear una conciencia, colectiva, sobre cuál es el papel que el profesional de la seguridad debe asumir en la sociedad. Y una vez creada aquella conciencia, cuál es el camino a recorrer para conseguir auténticos especialistas en seguridad.

Sobre estos objetivos está diseñada la arquitectura de la Revista que ahora ponemos en manos del lector. Una primera sección, denominada de "Colaboraciones", donde líderes de opinión y reconocidos especialistas nos situarán sobre el estado de la cuestión, o nos informarán sobre temas palpitantes. Con pocas dudas sobre cuál debe ser el modelo de Estado que interesa a la sociedad, en el primero de los supuestos, Manuel Fraga nos habla desde su indiscutible autoridad moral y erudición de "La importancia que la seguridad pública representa para un Estado de Derecho"; mientras que Santiago López Valdivielso profundiza en los retos y el diseño que a una democracia como la española le depara el próximo milenio. En el segundo de los supuestos, la actualidad más rabiosa aconseja abordar los temas del "cese de la violencia en el País Vasco", que tanto afecta a la seguridad de todos los españoles; y del futuro de la enseñanza en la Guardia Civil, que tanto interesa a los guardias civiles. En ambos casos, tratados por expertos, como son el profesor Fernando Reinares y el General Jefe de Enseñanza, Pardos Aldea.

Esta arquitectura y aquellos objetivos exigen que una parte troncal de cada revista se dedique a profundizar en el análisis de temas de indudable interés general. Para ello se crea el "Dossier", núcleo monográfico que en sucesivos números irá abordando aspectos que

apunten sobre el estado de la cuestión, justo los que demandan mayor información o conocimiento. A juzgar por el papel que las relaciones internacionales tienen reservado a nuestro país, y por añadidura a sus fuerzas de seguridad, se ha decidido dedicar este primer número a la conflictividad en el mundo actual, con referencias a aquellas zonas donde la gravedad de la situación es mayor, o donde España y sus guardias civiles tienen presencia. Así, en próximos números verán la luz temas relativos a los "Derechos Humanos" o "Comentarios a la futura Ley de Personal de la Guardia Civil".

Un tercer bloque del esquema es el denominado "Estudios". Con un marcado contenido pedagógico, pretendemos tengan cabida todos aquellos trabajos académicos, ensayos o investigaciones que desde el rigor afecten a la seguridad, en general, y a la Guardia Civil, en particular. Sin perder de vista los objetivos trazados, trataremos de compaginar el interés del gran público con los temas que afecten a los guardias civiles. Como ejemplo de lo primero, este número alumbra el artículo del comandante Pérez Marín sobre "Las actuaciones policiales ante los delitos contra la libertad sexual y los malos tratos en el ámbito familiar"; o el del coronel Lasén sobre "Violencias urbanas en Francia", cuya extrapolación al ámbito del resto de la UE aconseja mantenernos alerta. Como ejemplos de lo segundo, sirvan los artículos de Benito Salcedo sobre "La organización y funciones de la Guardia Civil ayer y hoy", y el de Rafael Matamoros: "Reforma de la Ley Disciplinaria de la Guardia Civil".

Por último, cada número se completará con un bloque que esperamos resulte de tanta utilidad como la experiencia demuestra lo hace en iniciativas anteriores puestas en marcha por otras publicaciones europeas afines. No hay duda de que para lograr ser un cualificado profesional es necesario poseer un amplio bagaje de lectura. Cada vez en mayor medida, la seguridad suscita el interés general, de lo que deja testimonio la prolífica bibliografía que año tras año asoma a las librerías. No toda aporta conocimientos e invita a la reflexión, pero sí la mayoría, y que por tal motivo debe figurar en la biblioteca de todo aspirante a buen profesional. Por esta razón, la Revista inicia con este número una colección de recensiones con los títulos que nos parecen más sugerentes.

Esperamos que con las limitaciones lógicas, pero con interés y el apoyo de los lectores, el proyecto que ahora ve la luz se consolide. En gran medida dependerá del acierto en la fórmula y del rigor en los contenidos. Pero también de la capacidad de adaptación a las demandas de quien decida seguirnos. De su aceptación dependerá la prosperidad del proyecto. Por eso, los planteamientos aquí expuestos nacen con la suficiente humildad como para ser susceptibles de variación tan pronto como lo demande el lector para el que fueron concebidos.

## LA IMPORTANCIA DE LA SEGURIDAD PUBLICA EN UN ESTADO DE DERECHO

MANUEL FRAGA IRIBARNE

Presidente de la Xunta de Galicia

**E**N las sociedades desarrolladas urbanas la seguridad se perfila como una inquietud importante para los ciudadanos.

Los cambios sociales registrados en España en el último cuarto de siglo han sido sobresalientes y, en ellos, las organizaciones policiales han viajado en paralelo a la sociedad a la que sirven, en un proceso ininterrumpido, en una interpretación entre el modelo de sociedad demandante y el tipo de servicio policial que se debe prestar a la misma. Los Cuerpos de Seguridad han sido, al lado de otras instituciones, pilares básicos en la construcción del edificio democrático, sirviendo siempre a la legalidad vigente en cada momento, desde sus orígenes como las más antiguas organizaciones de protección social.

La Corporación Pública de Seguridad —denominación acuñada en el "Modelo Policial Español: Reflexiones para la Reforma"— ha de evolucionar permanentemente, dando respuesta y satisfacción a las necesidades de los ciudadanos, readaptándose, sintonizando con la sociedad de la que forman parte, caminando convergente y paralelamente a la misma; las políticas de seguridad deben articularse a partir de las demandas sociales.

Desde 1960 en que se produce una crisis del modelo policial de *vigilancia y control* (que define Wilson, J. Q.), se evoluciona hacia el denominado *legalista* — eminentemente de vocación de estricta legalidad en el marco de policía judicial— para llegar a los años ochenta a la concepción de configurar el modelo como una instancia prestadora de servicios esenciales, el modelo *de servicio*. En esta situación la Policía debe ser profesional, efectiva, debe cuidar más que sanar, debe prevenir más que reprimir; el policía es un agente de la defensa social. A la Policía, hasta la



Constitución, se le identificaba con limitación de derechos de la libertad, debido sobre todo a la función tradicional de hacer cumplir las leyes. Las distintas Policías no hacen sino obedecer el mandato del órgano político legalmente constituido del que dependen, dentro del nuevo marco jurídico vigente.

La Constitución Española de 1978, fruto de la evolución sociopolítica experimentada, determinó cambios esenciales en cuanto a los principios y las funciones policiales. En su artículo 104 asigna a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la protección del libre ejercicio de derechos y libertades y la garantía de la seguridad ciudadana, mandato que, puesto en relación con las previsiones de los artículos 149.1.29 y 148.1.22 de la misma norma, supone la implicación de todas las Administraciones Públicas, a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de ellas dependientes, en dicho compromiso, como terreno de encuentro de las distintas esferas de competencias, situación que se plasma en el desarrollo del mandato constitucional por medio de la LO 2/86, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Los cambios operados en la configuración del Estado que, en este sentido, abandona su carácter de instrumento regulador de potestades para convertirse en garante de la prestación de servicios, influyen decisivamente en el cambio del modelo policial. Las Policías pasan a ser organizaciones burocráticas racionales, de prestación de un servicio público.

Siguiendo las líneas marcadas por el Consejo de Europa y por la ONU, en sendos documentos, se establecen en la LO 2/86, entre otros, los *principios básicos de actuación*, como un auténtico código deontológico, el respeto a la Constitución, el *servicio permanente a la comunidad* y el respeto al honor y a la intimidad.

Es evidente que el modelo policial español, en paralelo a la distribución del poder político, es plural, complejo y está inspirado en el principio del servicio, objetivo a prestar a los intereses generales; por ello, con el fin de lograr el objetivo de la eficacia, la actividad de las distintas Policías ha de ser sometida a criterios de racionalización, con el cumplimiento

de los principios de la coordinación y colaboración (art. 103 CE).

Los derechos fundamentales de la libertad y la seguridad, estrechamente vinculados a la actividad policial, no son contrapuestos sino complementarios, no se debe caer en la trampa de elegir uno de ellos en contra del otro, son requisitos básicos de la convivencia en una sociedad democrática; la seguridad es imprescindible para poder hablar de un auténtico ejercicio de libertad, la libertad permite el control de la arbitrariedad.

La Ley de Policía de 1978, anterior a la Constitución, señalaba, entre otras funciones, la de: "mantener y restablecer el orden público y la seguridad de los ciudadanos, garantizando el ejercicio de los derechos y libertades, cuidando de la estricta observancia del ordenamiento jurídico".

La LO 2/86, de desarrollo del mandato constitucional, hace referencia a un nuevo concepto, el de la *seguridad pública*, y de la vieja denominación de Fuerzas de Orden Público se pasa a la de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad (del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Corporaciones Locales), figurando entre las funciones generales la de "mantener y restablecer en su caso el orden y la *seguridad ciudadana*". Los Estatutos de Autonomía del País Vasco (LO 3/79) y de Cataluña (LO 4/79) recogen entre sus previsiones de competencias propias de las respectivas Comunidades Autónomas la denominación del mantenimiento del "orden público".

Vemos entonces distintas concepciones en la interpretación de la seguridad de la población, y habrá de hacerse referencia a la concepción actual del concepto de orden público, seguridad pública y seguridad ciudadana (arts. 104.1 y 149.1.29 de la CE), así como a la separación de la función de lo policial y lo militar (art. 7), y cómo quedó dicho. La implicación de las distintas administraciones en la garantía de la seguridad, en una competencia difícil de parcelar.

Además de otras leyes de interés desde el punto de vista de la seguridad (alarma, excepción y sitio, derechos y libertades de los extranjeros en España, derecho de reunión, Protección Civil, etc.), se aprueba la LO 1/92, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana,

que deroga formalmente la Ley de Orden Público que había decaído por desuso.

Pero, además, no sólo ha sido necesario el cambio del enfoque, del modelo de prestación de la actividad policial, es fundamental integrar en la política de seguridad otras instancias del Estado, de las distintas Administraciones, relacionadas con la convivencia, con la educación por la tolerancia, con el tiempo libre,...

Los ciudadanos han expresado a través de distintas vías (entre ellas las encuestas) la importancia que conceden a distintos valores sociales y que, por lo que se refiere a la seguridad ciudadana y la libertad individual, la sitúan por encima del 50 por 100 del conjunto de aquéllos.

Es por ello que ha llegado el momento en que las Policías —que asumen una amplia gama de funciones que inciden en sectores sociales muy diversos— dedican, deben dedicar, más tiempo, mayor esfuerzo, a las víctimas de los delitos que a los autores de los mismos. La calidad del servicio pasa por incrementar la atención a la víctima, por coadyuvar a la lucha contra la denominada “victimización secundaria”, la eficacia depende de la proximidad del contacto con el ciudadano.

Existe una serie de infracciones penales que inciden directamente en los ciudadanos, ocurridas especialmente en la vía pública, con un ataque con armas y una compulsión directa sobre la víctima que crean una sensación de inseguridad mucho más multiplicadora que la de otros delitos más graves penalmente, que no atacan directamente a los ciudadanos de a pie. La seguridad o inseguridad ciudadana viene determinada en ocasiones más por una sensación subjetiva, derivada de la comisión de una serie de hechos típicos o de una política informativa por ejemplo, que por la existencia de una seguridad/inseguridad real, medida, científica, estadística, de una mayor tasa de hechos delictivos importante, con una respuesta operativa policial adecuada.

La actividad de las distintas Policías operantes en el territorio español es fundamental para la garantía de la seguridad y la libertad de los ciudadanos y, por ello, es preciso que los Cuerpos policiales dispongan de los instrumentos adecuados para poder cumplir las funciones que la ley les encomienda y que los ciudadanos les demandan, sin perder esa tradicional tendencia policial de suplir otras carencias que la sociedad plantea y que, en ocasiones, no recibían otra respuesta.

## DEMOCRACIA Y SEGURIDAD EN LA ESPAÑA DEL PROXIMO SIGLO

SANTIAGO LOPEZ VALDIVIELSO

Director General de la Guardia Civil

**N**O es mi propósito hablar principalmente de la Guardia Civil en este trabajo. Mi intención es hacer una reflexión sobre una cuestión importante, de un problema sobre el que es preciso que todos tomemos conciencia: España y no sólo España, toda Europa se enfrentará en el inicio del próximo siglo al riesgo de un deterioro de su seguridad interior.

Tomar conciencia de ese riesgo es, en mi opinión, el primer paso para iniciar una imprescindible reflexión sobre la necesidad de formular una nueva política de seguridad para España y para el conjunto de la Unión Europea. Una nueva política de seguridad capaz de hacer frente de forma integral al conjunto de amenazas que el siglo XXI trae consigo para nuestra democracia y para nuestra seguridad.

Quiero aclarar desde el primer momento que este importante desafío no es un fenómeno propiamente europeo, aunque quizá en nuestro continente pueda darse con mayor intensidad, sino una amenaza que afecta en su conjunto a todas las democracias avanzadas, aún en mayor medida cuanto más perfecto sea su sistema de libertades y más desarrolladas se encuentran económica y tecnológicamente sus sociedades. Mi objetivo es que se tome conciencia de la gravedad de los riesgos a los que nos enfrentamos y que sin caer en ningún tipo de pesimismo histórico se comprenda la necesidad de actuar con urgencia para neutralizar esas amenazas.

Democracia, Estado social y Estado de derecho son conceptos inseparables en los sistemas políticos avanzados. Por eso he querido titular este trabajo con una referencia a la relación cada vez más intensa que existe entre democracia y seguridad. La dicotomía tradicional entre libertad y seguridad, como valores antagónicos y aún rivales, está superada por una realidad en la que derechos y libertades no pueden ejercerse sin unas mini-

mas garantías de seguridad que permitan la convivencia entre los ciudadanos, la paz social y el funcionamiento normal de las instituciones.

Tampoco es posible hablar de seguridad sin libertad. La seguridad de los ciudadanos comienza por la defensa del individuo frente a posibles abusos del poder. El principio fundamental que debe regir en una democracia es que la seguridad del estado debe estar al servicio de los ciudadanos, no los ciudadanos al servicio de la seguridad del estado.

Nadie puede dudar hoy, habiendo ya conmemorado el vigésimo aniversario de nuestra Constitución, que España es un país plenamente democrático, con un sistema de derechos y libertades homologable al de cualquier otra democracia europea. Tampoco es posible cuestionar, porque son datos objetivos, que España es un país seguro, un país donde los índices de delincuencia se sitúan muy por debajo de la media europea.

El gran desafío que nos plantea el siglo XXI es mantener unos niveles óptimos de seguridad, al mismo tiempo que seguir avanzando y profundizando en nuestro régimen de libertades. Ahora bien, mantener nuestra seguridad en los niveles actuales y perfeccionar al mismo tiempo nuestra democracia no va a resultar tarea fácil. Es ilusorio pensar que el proceso de convergencia con Europa, en el que se encuentra inmerso nuestro país, afectará únicamente a los aspectos positivos (renta, bienestar, estabilidad económica, modernización social) y dejará al margen aspectos más negativos, como las mayores tasas de delincuencia que sufren la mayoría de nuestros vecinos. Lamentablemente esto no podrá ser, aunque nuestro deber es tratar que esa convergencia diríamos negativa con Europa sea lo más reducida y lenta posible.

Pero será difícil por varios motivos. Por un lado por el propio proceso de integración europea. El convenio de Schengen que, como todos ustedes saben, significa la desaparición práctica de las fronteras interiores en su área de aplicación, trae consigo la permeabilidad de los fenómenos delictivos entre los países miembros. En segundo término, porque sin poder establecer proporciones automáticas, es evidente que el aumento de la inseguridad va asociada en muchos casos a fenómenos

como el aumento de la actividad económica, la "urbanización" de la población o la mayor complejidad social. En todos estos parámetros el acercamiento de nuestro país a los socios europeos está siendo muy acelerado y cabe pensar, por tanto, que los aspectos colaterales que acompañan a esos fenómenos se dejarán sentir también aquí de forma intensa.

El problema más grave no es sin embargo que pueda producirse, que se esté produciendo ya de hecho, una convergencia de los niveles de seguridad ciudadana de España con respecto a los del resto de la Unión Europea. El desafío fundamental que nos plantea el siglo XXI es que los países más desarrollados se enfrentan a nuevas amenazas para su seguridad, frente a las que sus sociedades y sus estructuras de seguridad no se encuentran siempre preparadas. No pretendo caer en ningún tipo de alarmismo o catastrofismo. Por el contrario, pretendo aportar una reflexión serena sobre los riesgos que nuestra seguridad interior afronta de cara al próximo siglo. Mi propósito no es limitarme a dar un diagnóstico más o menos acertado del problema, sino esbozar también las líneas fundamentales de una nueva política de seguridad capaz de neutralizar estos riesgos y atenuar estas amenazas.

Tres son los riesgos fundamentales que en mi opinión amenazan la seguridad de los europeos en el inicio del siglo XXI: la creciente inestabilidad de nuestro entorno estratégico, la pérdida de cohesión social y la vulnerabilidad que el uso intensivo de las nuevas tecnologías está generando en nuestras sociedades.

## **LA INESTABILIDAD DEL ENTORNO ESTRATEGICO**

Por lo que se refiere a la inestabilidad del entorno estratégico está claro que Europa no puede concebirse como una isla de estabilidad y prosperidad en un mar de conflictos y miserias. La idea de una Europa fortaleza, capaz de aislarse de su entorno, sin que la afecten los dramas humanitarios, los conflictos civiles e internacionales, los éxodos de inmigrantes o refugiados, es una idea condenada al fracaso.

Es cierto que finalizada la guerra fría es difi-

cil percibir una amenaza exterior que ponga en cuestión nuestro territorio, nuestra soberanía o nuestros intereses fundamentales. Pero en sentido inverso, asistimos a una multiplicación y agravamiento de los factores de riesgo que ponen en cuestión nuestra seguridad interior. La droga, la inmigración irregular, las tramas organizadas de criminales, el tráfico de todo tipo de mercancías ilícitas, son amenazas que se multiplican en un ambiente de conflicto y de pobreza como el que padecen muchas de las sociedades de los países de nuestro entorno. En este sentido, un análisis del entorno estratégico que nos rodea nos permite prever un agravamiento en los próximos años de muchos de estos riesgos.

Africa vive una época de convulsiones sociales, alimentadas en muchos casos por conflictos de origen étnico, religioso o político. La proliferación de conflictos internos y la agudización de la pobreza en algunos países del norte del continente, consecuencia también del fuerte crecimiento demográfico, incrementará progresivamente la presión migratoria hacia la Unión Europea, dando lugar a la constitución de bolsas de marginación en la periferia de las grandes ciudades europeas. Estas aglomeraciones marginales generarán a su vez una delincuencia específica apoyada en una extensa red de asentamientos que abarca desde centroeuropa hasta el norte de Africa.

Por otro lado, en la población inmigrante magrebi se ha integrado una parte importante de la disidencia política en el exilio, que utiliza los países receptores como base para dirigir sus actividades de oposición, incluyendo en algunos casos el apoyo logístico, el reclutamiento, la financiación y la cobertura de determinados movimientos terroristas. Los limitados recursos de estos países y la enormidad de sus límites territoriales con el resto de los países africanos les impiden además realizar un control adecuado de sus fronteras, lo que los convierte en lugares de paso para los emigrantes de los países subsaharianos, que viven una situación aún mucho más precaria que los propios ciudadanos magrebies.

Finalmente, la diferencia cultural que tolera el consumo y la producción de hachis en estos países hará que el tráfico de esta droga

hacia Europa se mantenga e incluso se incrementa en función de cómo fluctúe la demanda. Para hacerse una idea de la intensidad de este tráfico, podemos afirmar que en 1998 sólo la Guardia Civil requisó un tercio de todo el hachis que fue intervenido en el conjunto de la Unión Europea.

La situación del Africa meridional es aún mucho más dramática que la del norte. La inestabilidad que vive la región ha llegado al extremo de cuestionar la propia viabilidad y existencia de numerosos estados. Muchos países sufren gravísimos problemas internos, y otros, como Mozambique, se encuentran en una difícil transición postbélica; por cierto, aprovecho para decir que la Guardia Civil contribuye de forma importante a través de la formación de su nueva policía. A esta situación de conflicto crónico hay que añadir la extrema pobreza de la mayoría de sus sociedades, especialmente severa en los países limítrofes con el Magreb.

Esta situación desesperada tiene y tendrá repercusiones negativas para la seguridad europea. Así, el desplazamiento de refugiados y la pobreza que originan las guerras seguirán incentivando la inmigración, y con ella la existencia de redes organizadas que se lucran con esta nueva modalidad de tráfico de seres humanos, una especie de reedición del tráfico de esclavos sólo que a las puertas del siglo XXI. Por otro lado, se ha detectado la utilización creciente de los países de la costa atlántica africana como bases para operaciones intermedias de narcotráfico proveniente de Iberoamérica.

Una segunda área especialmente conflictiva y con graves repercusiones en la seguridad europea es el Cáucaso. La traumática explosión de la Unión Soviética en multitud de pequeñas repúblicas, la difícil herencia de varias décadas de régimen totalitario, la pobreza en la que se encuentran la mayoría de estos nuevos estados y la creciente influencia del integrismo islámico en la zona, son todos ellos factores de inestabilidad que afectan a toda el área y repercuten en nuestra seguridad. Así, muchos de los países de esta región se encuentran o han sufrido una guerra civil, mantienen conflictos con algún vecino o están aún en proceso de consolidación de sus estados. Los diversos conflictos y

el vacío de poder generado por la debilidad de los nuevos estados ha permitido una gran proliferación de clanes y bandas armadas que operan con total impunidad. La falta de control que existe sobre los ingentes arsenales de armas acumulados por la Unión Soviética ha hecho además que esta región se convierta en el centro de operaciones más importante de tráfico de armas de todo el mundo.

Por otro lado, el Cáucaso es zona de paso obligado para la droga producida en Asia, fundamentalmente de los derivados del opio, observándose además un creciente cultivo autóctono de esta planta en sus propios territorios. Las organizaciones criminales de la zona se han hecho así con el control de buena parte del mercado de drogas, siendo las proveedoras principales de heroína a las redes de narcotraficantes occidentales, en especial de las poderosas mafias turcas. Sus viejos nexos con Rusia y la mezcla étnica de muchos de sus habitantes permite a los grupos delictivos del Cáucaso asentarse lejos de su territorio, habiéndose detectado ya el establecimiento de algunos de estos grupos en la Unión Europea, grupos que se caracterizan por la brutalidad con la que ejercen la violencia.

Para terminar este breve análisis del entorno estratégico en el que nos desenvolvemos es preciso hacer una referencia a Europa del Este, el área geográfica y culturalmente más próxima a la Unión Europea. La incertidumbre que envuelve a Europa del Este está ligada tanto a las profundas transformaciones internas que han debido acometer como al cambio de posicionamiento respecto a su entorno.

Para el futuro es previsible que incluso los países más próximos a incorporarse a la Unión Europea mantengan, al menos por un tiempo, unas relaciones sociales y económicas fluidas con Rusia y el resto de las antiguas repúblicas soviéticas, heredadas de su antigua pertenencia al bloque soviético. Estas relaciones, y la propia existencia de cierta porosidad en sus fronteras comunes, hará que durante un tiempo los países candidatos puedan verse afectados por algunos de los graves problemas de delincuencia que sufre el mundo postsoviético. En este mismo sentido, será necesario reforzar el control de esas fronteras para impedir flujos migratorios irre-

gulares del Este, entre los que sin duda se incluirían algunos delincuentes.

En cualquier caso, el incremento de las relaciones comerciales de la Unión Europea con el conjunto de los países del Este obligará a flexibilizar los controles aduaneros y de personas. La experiencia demuestra que estas circunstancias son siempre aprovechadas por los grupos organizados de delincuentes para operar con mayor facilidad.

El caso ruso resulta especialmente preocupante desde la perspectiva del desarrollo del crimen organizado internacional. El marasmo económico que atraviesa Rusia, la crisis política en la que se encuentra, el desmantelamiento de buena parte de los instrumentos de control y vigilancia del estado, ha provocado niveles de corrupción y delincuencia muy elevados en todo el país. Nuestras previsiones apuntan a un incremento en las tipologías delictivas y a una creciente penetración de estas organizaciones delictivas en Europa Occidental. Desde esta perspectiva, uno de los riesgos que más preocupan es la posibilidad de un tráfico ilícito de sustancias radiactivas, consecuencia del descontrol que existe respecto a este tipo de material. Por último, hay que pensar en los Balcanes, no sólo como una amenaza a la estabilidad de toda Europa, sino en las implicaciones que los sucesivos conflictos armados que se suceden en la zona van a tener en el futuro de nuestra seguridad interior.

El conflicto en Bosnia-Herzegovina ha demostrado que hay grupos que tienen una gran facilidad para adaptar sus actividades de guerra a tiempo de paz, reconvirtiéndose con rapidez hacia actividades delictivas. Los movimientos de refugiados son aprovechados además para infiltrarse en otros países y ampliar sus bases de operaciones. Estos antecedentes pueden ser plenamente aplicables al actual conflicto en Kosovo.

No puedo finalizar este breve repaso sin una referencia a un área que se encuentra geográficamente mucho más alejada del continente europeo, pero que para España reviste especial importancia: Iberoamérica. En los próximos años es de prever una intensificación de las relaciones comerciales y el asentamiento de una numerosa colonia iberoamericana no sólo en España sino en toda

Europa. Este fenómeno, sumamente positivo en sí mismo, podría facilitar también un incremento de los tráficos ilícitos, fundamentalmente de cocaína, entre ambos continentes, así como el asentamiento de grupos criminales sudamericanos en nuestro territorio.

Como conclusión a esta breve panorámica del entorno estratégico podemos afirmar que la inestabilidad y la conflictividad en las áreas más próximas a la Unión Europea (este europeo, África y Cáucaso) no sólo no disminuirán en la próxima década, sino que puede incrementarse aún en mayor medida. En segundo término, los efectos negativos de esa inestabilidad sobre la seguridad interior de la Unión Europea serán, en cualquiera de los casos, crecientes en los próximos años, tanto en términos de tráfico de droga, contrabando, inmigración ilegal y, sobre todo, por el asentamiento de tramas organizadas de delincuencia en nuestro territorio. Sin embargo, los riesgos más peligrosos no hay que buscarlos fuera de nuestras fronteras, sino en nuestras propias sociedades.

## EL RIESGO DE FRACTURA SOCIAL

La delincuencia es en la mayoría de los casos más un síntoma que una causa de enfermedad social. La marginación social, la droga, las carencias educativas, el paro, la exclusión étnica o cultural, son las verdaderas enfermedades sociales que están en el origen de la mayor parte de los delitos que se cometen en cualquier país. En muchas democracias desarrolladas se está observando de hecho una tendencia a una quiebra de la estructura social cuyas últimas consecuencias resultan todavía impredecibles, pero cuyos primeros síntomas amenazan el mantenimiento de la paz social, la convivencia democrática y la seguridad del conjunto de los ciudadanos. Las causas de esta ruptura social son múltiples y complejas, pero algunas de ellas se están produciendo ya en nuestro país.

En primer lugar, la crisis de la familia, una crisis que en España aún se da con menor intensidad que en otros países europeos, pero que comenzamos a percibir. No voy a entrar a analizar las causas de esta crisis de la familia, pero sí querría destacar dos aspectos

que tienen especial relevancia desde el punto de vista de la convivencia y la seguridad.

Una de las principales causas de fenómenos tan graves para la seguridad ciudadana como es la violencia juvenil, es la pérdida del principio de autoridad. Algunos jóvenes simplemente han perdido el principio de autoridad y por tanto no reconocen esta potestad ni a sus padres ni a sus profesores, ni a las fuerzas de seguridad, ni a ninguna otra instancia. Un hijo que no reconoce la autoridad de sus padres es un ciudadano que no reconocerá ninguna otra autoridad.

En segundo término, quiero destacar el papel de la familia como elemento primario y básico de solidaridad. ¿Qué opciones vitales tendría un joven en paro sino tuviera el respaldo y la acogida de su familia hasta que encuentre un trabajo? ¿Qué sucedería con el anciano sin recursos económicos para subsistir y sin posibilidades de acceder a una residencia? ¿Cuál sería el destino de una joven madre soltera sin medios para sacar adelante su hijo? En la medida en que la familia se debilita como ese elemento de solidaridad y de cohesión social, sin que el Estado sea capaz de crear instrumentos de protección alternativos, estaremos conduciendo a un número importante de ciudadanos hacia diversas formas de marginación, y al conjunto de la población a una incertidumbre y un individualismo crecientes.

El segundo elemento de crisis social lo constituye la creciente polarización de las sociedades postindustriales. El desarrollo económico experimentado durante la pasada década ha producido una fuerte desindustrialización, junto a un rápido crecimiento de los servicios. Y es precisamente en este tipo de desarrollo económico donde los expertos encuentran uno de los procesos más influyentes en la llamada dualización social.

La relación entre educación, cambio tecnológico y evolución de las ocupaciones está conformando un proceso de polarización social, es decir, un aumento del peso relativo de los puestos de trabajo altamente cualificados y de los escasamente cualificados, en detrimento de los que requieren cualificaciones intermedias. Así, nos encontramos, por una parte, un sector de la población con tra-

bajos bien remunerados, estables y con amplias posibilidades de promoción y, por otra parte, un sector formado por los que mantienen una presencia precaria en el mercado laboral, con poca estabilidad, bajos sueldos y escasas posibilidades de promoción. Lo más peligroso de esta dualidad es que ambos grupos tienden a constituirse en compartimentos estancos, con un grado de porosidad muy reducido y alejados uno del otro.

Los riesgos del mercado de trabajo afectan así de forma muy diferente a los distintos grupos. La población activa que se ve afectada por el desempleo por tiempos superiores a la media, tiene especial dificultad para incorporarse al trabajo, es despedida con mayor frecuencia, obtiene rentas de trabajo inferiores a la media y se encuentra frecuentemente en puestos de baja cualificación.

Todas estas características producen un conglomerado y se acumulan en determinados sectores de población, constituyendo grupos sociales abocados a algún tipo de marginación. Por otro lado, la desigual distribución de los riesgos laborales hace que nos encontremos no sólo con un paro elevado en numerosas sociedades europeas, sino lo que es aún peor, con un paro marcadamente estructurado.

En definitiva, si analizamos las relaciones entre desarrollo económico y proceso tecnológico, mercado de trabajo y grupos sociales, percibiremos que es precisamente en las sociedades más avanzadas donde se está produciendo un mayor riesgo de fractura social.

El tercer elemento que amenaza con provocar una quiebra social es la fragmentación de los actores sociales a la que estamos asistiendo. Esta fragmentación social es consecuencia de un doble proceso aparentemente contradictorio. Por un lado, existe una creciente pasividad y apatía social frente a los problemas y a los proyectos comunes, al mismo tiempo que un cierto desencanto respecto a los instrumentos sociales más tradicionales, al menos en su función clásica de dinamizadores del cambio social. Por otro, existe una proliferación de grupos escasamente estructurados jurídica o políticamente, cuyo elemento aglutinador fundamental es la identidad y que utilizan la movilización como único medio para lograr sus objetivos.

La característica fundamental de la mayoría de estos grupos reside precisamente en su particularismo, en la limitación de sus objetivos a defensas puntuales e incluso temporales de intereses particulares. En sus formas más extremas, estos grupos se presentan incluso más como un antipoder que se enfrenta al poder formal, que como un contrapoder capaz de aspirar a desempeñar un papel político, económico o institucional relevante.

El racismo, la xenofobia, los nacionalismos agresivos o el fascismo son las manifestaciones más extremas de estos movimientos que no tienen más proyecto que la reafirmación de la propia identidad, que se centran en el nosotros (lo seguro, lo puro, lo respetable) frente a los otros (lo peligroso, lo contaminado, lo denigrable). Esta fragmentación de los sujetos sociales resulta especialmente dañina para la paz social cuando estos grupos, preferentemente formados por jóvenes, se radicalizan y adoptan la violencia como estrategia de sus movilizaciones.

Existe finalmente un riesgo social respecto al fenómeno de la inmigración, en especial en lo que se refiere a la inmigración irregular. Según las estadísticas de Naciones Unidas, si en el año 1950 el 75 por 100 de los habitantes de la cuenca mediterránea ocupaban la ribera norte y el restante 25 por 100 la sur, en el año 2025 la proporción se invertirá y los norteafricanos representarán el 65 por 100, frente al 35 por 100 de los europeos. Teniendo en cuenta este crecimiento inverso de la población, así como las previsiones económicas de las zonas originarias de la inmigración, se puede afirmar con rotundidad que en la próxima década se producirá un aumento significativo del número de personas que intentarán llegar a Europa desde los países periféricos. Si además la política europea se mantiene en los términos restrictivos e impermeables actuales, los intentos por llegar de forma clandestina a la Unión Europea a través de la península Ibérica aumentarán de forma aún más importante.

Las razones que nos hacen prever un sustancial incremento del número de inmigrantes ya han sido comentadas cuando me refería a la inestabilidad del entorno estratégico. Ese aumento sustancial del número de inmigran-



tes irregulares en nuestro país puede generar un problema grave de conflicto social en determinadas zonas.

Estos conflictos, que pueden derivar en última instancia a movimientos racistas o xenófobos por parte de las poblaciones locales afectadas, están alentados por la proliferación de redes organizadas de tráfico de personas, la creación y crecimiento de bolsas marginales y la búsqueda de medios de vida al margen de la legalidad como robos, hurtos, agresiones sexuales, prostitución o alteraciones del orden público.

Por su parte, los inmigrantes que llegan a nuestro país tienen en muchos casos un sentimiento combinado de frustración y desencanto, que se traduce en una reivindicación permanente de justicia, solidaridad y mejora de sus condiciones de vida.

La experiencia de otros países europeos demuestra que estos sentimientos se acentúan aún más en las segundas generaciones de inmigrantes. Así, los hijos de estos primeros inmigrantes, que serán ya españoles de nacimiento, tenderán a radicalizarse en sus comportamientos como consecuencia del conflicto entre la cultura heredada, con la cual no se identifican plenamente, y la nueva sociedad de la que son parte, pero en la que no se sienten plenamente integrados, con lo que el conflicto social tiende a agravarse.

En definitiva, la crisis de la familia, la creciente polarización social, la progresiva fragmentación de los actores sociales y las dificultades de integración de un flujo de inmigración creciente, hacen que el riesgo de quiebra o fractura social se pueda poner de manifiesto en un país como el nuestro. La experiencia de otros países europeos, con explosiones de violencia juvenil que llegan hasta los mismos centros de enseñanza, aumentos espectaculares de la delincuencia en determinadas áreas periurbanas, conflictos sociales graves provocados por pobres, desempleados e inmigrantes, así como problemas serios de orden público en determinadas ciudades, debería hacernos reflexionar sobre las medidas a adoptar antes de que este tipo de conflicto social estalle con virulencia.

El tercer y último riesgo que me gustaría comentar es la creciente vulnerabilidad que

las nuevas tecnologías suponen para las sociedades avanzadas. La nueva revolución tecnológica de la informática y de las comunicaciones, con la aparición de los conceptos de red global, influirá de manera decisiva en la estructura social y política de nuestro mundo en el próximo siglo. La interrelación entre el nuevo modelo tecnológico y el viejo modelo sociopolítico trae consigo amenazas y oportunidades que habrá que saber evitar y aprovechar respectivamente.

En el mundo actual grandes cantidades de asientos financieros son almacenados cada día, manipulados y transmitidos por medio de ordenadores y redes telemáticas asociadas. El conocimiento relacionado con la industria, la medicina, los seguros, la investigación científica o la defensa nacional, por poner algunos ejemplos, va dejando paulatinamente de transmitirse a través de papeles entre despachos para pasar a almacenarse y circular a través de redes informáticas.

En este desarrollo extraordinario de las telecomunicaciones, la principal red de comunicación global la constituye, como todos ustedes saben, Internet. A principios de la década de los noventa se produjo la explosión del uso de Internet, creando oportunidades casi infinitas para acceder a la información, para el comercio, para el trabajo y para el ocio. En el mercado actual, cada día más globalizado, las empresas deben estar en la web para poder ser competitivas. Pero no son sólo las empresas, estar presente en la red es hoy una necesidad para casi cualquier institución pública o privada.

Sin embargo, al crear estas oportunidades, la conexión con Internet también expone al riesgo de un robo o de que nuestra información se vea comprometida, y de hecho las pérdidas de las empresas debidas a los ataques informáticos aumentan constantemente. En la actualidad los robos informáticos crecen continuamente, el riesgo para las empresas e instituciones conectadas es claro, tanto desde el interior como desde el exterior de las organizaciones. Algunos delincuentes pueden ser aún más peligrosos en Internet que en el mundo real, ya que en la red pueden robar, con total anonimato y a miles de kilómetros de distancia, todos los datos que hay en un ordenador, sin que el propietario lo sepa hasta

meses después o incluso sin que nunca llegue a darse cuenta de que su sistema informático ha sido violado. Internet está llena de gente que, a veces por codicia, a veces por el puro placer del engaño y la destrucción, o incluso simplemente por curiosidad, aprovechan las vulnerabilidades de las redes para conseguir información privilegiada y robar o destruir datos.

Surgen así determinadas figuras delictivas donde el hecho destacable es la utilización por los autores materiales de medios informáticos y electrónicos. La creciente dependencia de las redes cibernéticas en nuestra vida cotidiana (gestión de transportes, energía, medios de comunicación, industrias) hace que surja la amenaza de terroristas informáticos que busquen dañar seriamente nuestros sistemas para generar un mayor impacto en la opinión pública.

En definitiva, las nuevas redes cibernéticas ofrecen posibilidades impresionantes en todos los ámbitos, pero el éxito de estas tecnologías pasa por comprender los riesgos y tomar las medidas de seguridad necesarias para proteger los datos y las redes. Es evidente que será imposible eliminar por completo todos los riesgos inherentes a la sociedad de la información, pero no es menos evidente que en la medida en que nuestra dependencia de la informática y las comunicaciones siga aumentando será necesario realizar un esfuerzo mucho mayor que el efectuado hasta la fecha para reducir la creciente vulnerabilidad que para la sociedad del próximo siglo está suponiendo la utilización extensiva de estas nuevas tecnologías.

## **UNA NUEVA POLITICA DE SEGURIDAD**

La combinación de todos estos riesgos; inestabilidad estratégica, fractura social y vulnerabilidad tecnológica, supone en su conjunto una seria amenaza para la seguridad española y europea del próximo siglo. Una amenaza cuyo mayor peligro sería precisamente el que no tuviéramos plena conciencia de su existencia. Esta situación de riesgo nos exige una reformulación profunda de nuestra política de seguridad que, en mi opinión, debe basarse en cuatro pilares fundamentales: una redefinición del propio concepto de seguridad,

la creación de un verdadero espacio de libertad, seguridad y justicia en el seno de la Unión Europea, la modernización de las fuerzas y cuerpos de seguridad y la reforma del sistema policial de nuestro país.

## **UN NUEVO CONCEPTO DE SEGURIDAD**

Como ya he dicho, la seguridad pública ha estado identificada en nuestro país durante mucho tiempo con la seguridad del Estado. Este viejo concepto de seguridad ponía un énfasis muy especial en el mantenimiento del orden público y en la persecución de aquellos delitos que ponían en cuestión los intereses estatales. Bajo este esquema conceptual, la policía era más una herramienta de defensa del Estado frente a los ciudadanos que un instrumento al servicio de la sociedad.

La Constitución rompe plenamente con esta concepción predemocrática al establecer la seguridad ciudadana y la defensa de los derechos y libertades como misiones fundamentales de las fuerzas y cuerpos de seguridad. La seguridad se convierte así en un derecho de los ciudadanos que el Estado está obligado a garantizar. El servicio al ciudadano, su defensa y protección contra cualquier posible agresión, su auxilio en caso de necesidad, principios todos ellos profundamente enraizados en la tradición de la Guardia Civil, se convierten así en la razón de ser de las fuerzas de seguridad.

Sin embargo, hoy resulta necesario dar conceptualmente un paso más. La seguridad ciudadana sigue relacionándose excesivamente con la seguridad policial. El hecho de que las fuerzas de seguridad tengan como misión específica la seguridad ciudadana no significa que la seguridad sea una competencia exclusiva de las fuerzas de seguridad. Por el contrario, la seguridad es, debe ser cada vez más, una responsabilidad de todos. De las fuerzas de seguridad, por supuesto, que la tienen como misión fundamental, pero también del resto de las instituciones públicas, de las organizaciones sociales, de los medios de comunicación y del conjunto de los ciudadanos. Sólo desde esta nueva perspectiva, la seguridad como responsabilidad común, será posible afrontar con garantía y eficacia los

desafíos que nos plantea la seguridad del próximo siglo.

Siguiendo ésta lógica, la política de seguridad no puede ser únicamente una política policial, aunque esta sea un componente esencial. La política de seguridad debe ser una política interdisciplinar que abarque e integre aspectos tan diversos como la educación, la asistencia social, el empleo, la sanidad, el ocio, el urbanismo y otras muchas cuestiones.

La seguridad no debe ser por tanto algo que pueda delegarse totalmente en manos de un cuerpo policial o de un ministerio. Todos los departamentos ministeriales, el conjunto de las administraciones públicas, deben participar activamente en la planificación y en la ejecución de una política de seguridad que ponga cada vez más énfasis en la prevención de los delitos, en la lucha contra las causas profundas de la delincuencia, y ponga menos el acento en la mera represión, es decir, en la acción policial una vez que el crimen ya se ha cometido. Pero aún más importante que esta participación del conjunto de las administraciones públicas es que seamos capaces de corresponsabilizar a los ciudadanos en la defensa de su propia seguridad.

Esto pasa en primer lugar por concienciar a nuestros conciudadanos de los riesgos que afectan a su seguridad, por crear una auténtica cultura de la seguridad en la sociedad española. En segundo término, debemos poner en marcha instrumentos y fórmulas que posibiliten una mayor identidad de los ciudadanos con sus fuerzas de seguridad y que fomenten una colaboración más activa entre ambos.

No se trata en absoluto de convertir a todos los ciudadanos en policías, ni mucho menos. Se trata de que los ciudadanos asuman un mayor compromiso en la defensa de sus propios derechos y libertades, que sientan una mayor responsabilidad en la consecución de este objetivo común, que tomen mayor conciencia de los riesgos que amenazan el futuro de nuestra convivencia, de nuestra democracia y de nuestra paz social. Este cambio conceptual, la seguridad como tarea de todos, es probablemente la revisión más trascendente que debemos acometer en la formulación de la nueva política de seguridad.

El segundo elemento de esta nueva política

debe ser la construcción de un verdadero espacio de libertad, seguridad y justicia en Europa. En el proceso de construcción europea es fácil a veces confundir medios con fines. La construcción de ese espacio de libertad y seguridad no se justifica por la necesidad que el propio proceso de integración política de la Unión tiene de acometer los aspectos de justicia e interior en función de su propia dinámica interna. Por el contrario, la necesidad de construir ese espacio surge del hecho de que siendo comunes las amenazas a nuestra seguridad, sólo podremos tener éxito en su neutralización en la medida en que también seamos capaces de diseñar respuestas comunes.

Muchos han sido los logros de la cooperación europea en materia de seguridad interior desde la firma del tratado de Maastricht, en el que por primera vez se integraron en el denominado tercer pilar los asuntos de justicia e interior. La entrada en vigor del convenio de Europol, la firma del Convenio Europeo de Extradición, la creación de la Red Judicial Europea, así como la consolidación y desarrollo del Acuerdo de Schengen, son en su conjunto un avance importante en el objetivo de lograr una mayor cooperación entre los Estados miembros tanto en el ámbito de la justicia como en el de la acción policial. El nuevo Tratado de Amsterdam, aún en proceso de ratificación por los países miembros, significa un paso más en la construcción integral de un espacio común de libertad, seguridad y justicia.

Como decía al principio, libertad, seguridad y justicia son elementos indisolubles en los sistemas políticos avanzados. Esto significa que el desarrollo de uno de estos conceptos requiere ineludiblemente idéntico desarrollo en los otros dos. Hasta ahora, cuando se hablaba de libertad en los tratados europeos se hacía en referencia casi exclusiva a la libre circulación de personas dentro de la Unión. Pero la libertad no puede ejercerse sin un sistema judicial eficaz que haga frente con sus poderes coercitivos a aquellos que abusen de su libertad para negarla a sus conciudadanos.

En esta estrecha relación entre justicia y libertad, tiene especial relevancia la protección del derecho a la intimidad. Así, a la hora de crear archivos de datos personales que

hagan posible la cooperación policial y judicial europea es fundamental lograr un adecuado equilibrio entre la eficacia de la protección de la seguridad pública y la protección de la intimidad de las personas.

Por otro lado, es importante no caer en errores conceptuales cuando se habla de un espacio de seguridad común. La creación de un espacio de seguridad común no significa, en mi opinión, que deban aplicarse procedimientos de detención e investigación comunes en todos los órganos policiales o judiciales europeos. Aún menos significa que nos planteemos la constitución de un único cuerpo de seguridad europeo, ni siquiera como objetivo a largo plazo. Por el contrario, los Estados miembros deben mantener su competencia en materia de mantenimiento del orden público y de la seguridad interior. De lo que se trata es de construir un marco institucional común que permita a los estados llevar a cabo acciones conjuntas en los ámbitos tanto de la cooperación policial como de la cooperación judicial.

El objetivo de esa cooperación es doble: En primer lugar, garantizar una mayor seguridad al conjunto de los ciudadanos europeos. En segundo término, defender los intereses propios de la Unión, y muy principalmente, sus crecientes intereses financieros.

Este nuevo marco de cooperación debe permitirnos prevenir y combatir con mayor eficacia fenómenos delictivos tan graves como la delincuencia organizada, la trata de seres humanos, los delitos contra los niños, el tráfico ilícito de drogas y armas, así como la corrupción y el fraude. Para hacer frente a todo este conjunto de problemas, la Unión ha elaborado una serie de planes de acción, algunos ya en marcha, como el de la lucha contra la delincuencia organizada y otros aún en preparación, como el plan contra la droga para el periodo 2000-2004. La Unión Europea cuenta en este ámbito con dos instrumentos esenciales: Europol y Schengen. Europol está llamado a convertirse en la herramienta fundamental de la futura cooperación europea en materia de seguridad. La positiva experiencia acumulada por la unidad de drogas de Europol, la UDE, auténtica precursora de lo que hoy comienza a ser Europol, en campos como el intercambio de información, el apoyo

técnico y operativo y los análisis de amenazas, supone un excelente punto de partida para que Europol pueda hacer frente en los próximos meses a sus nuevas competencias, como la lucha contra el terrorismo. Como cuestión fundamental queda por resolver la relación que Europol debe mantener con las autoridades judiciales tanto en el ámbito de la Unión como en el de cada Estado miembro.

La próxima integración de Schengen en la Unión Europea, un paso esencial en la convergencia y racionalización de los diferentes instrumentos de cooperación europea en materia de seguridad, supone el doble reto de, por un lado, mantener la operatividad que ha caracterizado este acuerdo desde su nacimiento y, por otro, superar la dificultad que indudablemente supone el hecho de que países que no pertenecen a la Unión sean miembros del acuerdo, mientras que países que son miembros de la Unión Europea no lo sean de Schengen.

Pero de nada sirve progresar en la cooperación policial sino somos capaces de lograr avances en el ámbito de la justicia. La principal dificultad en la cooperación judicial es la heterogeneidad de los sistemas judiciales nacionales de los Estados europeos, sistemas profundamente enraizados en su historia y sus tradiciones. Sin embargo, esta realidad, que resultaría temerario desconocer, no debe ser obstáculo para que los ciudadanos europeos puedan disfrutar en el futuro de una idea común de la justicia en toda la Unión.

Los ciudadanos europeos tienen el derecho a esperar de la Unión Europea que contribuya a simplificar y facilitar el entorno judicial en el que viven. Existe una imperiosa necesidad de mejorar y agilizar la cooperación judicial en materia penal, no sólo entre los Estados miembros, sino también entre éstos y terceros países. La cooperación judicial actual está mostrando ser claramente insuficiente e inoperante para hacer frente a amenazas tan graves para nuestra seguridad interior como la delincuencia organizada.

Esto significa, en primer lugar, que determinadas conductas delictivas deberían considerarse de un modo más homogéneo en toda la Unión. El terrorismo, la corrupción, la trata de seres humanos y la delincuencia organizada deberían someterse a unas normas comunes

en su tipificación como delitos y deberían ser perseguidos con la misma intensidad en cualquiera de los lugares en los que se cometan.

En definitiva, la dimensión europea de los riesgos que amenazan nuestra seguridad de cara al próximo siglo hace imprescindible la construcción de un verdadero espacio común de libertad, seguridad y justicia, como único modo de poder continuar garantizando de forma eficaz la seguridad y la tranquilidad de los españoles en el siglo XXI.

El tercer elemento de esta nueva política de seguridad es la modernización de las fuerzas y cuerpos de seguridad. No estamos ante un problema coyuntural de negociar más o menos dinero para un año determinado. Estamos ante un problema de desequilibrio estructural de nuestra seguridad que tiene profundas raíces históricas. Creo que hay una clara desproporción entre la calidad de los efectivos humanos que componen los cuerpos de seguridad de nuestro país y las carencias materiales que padecen.

Nuestros policías, nuestros guardias civiles, son profesionales absolutamente equiparables, sino mejores, a los miembros de cualquier otro cuerpo de seguridad en Europa. Sin embargo, su eficacia y operatividad se ve en ocasiones limitada por la falta de medios materiales y técnicos suficientes y adecuados. Este problema tenderá a agravarse en el próximo siglo si tenemos en cuenta que las organizaciones criminales gozan cada vez de un mayor poder económico, lo que agrandará el desfase tecnológico que ya existe entre los equipos que utilizan los delincuentes para delinquir y los medios de los que disponen las fuerzas de seguridad para luchar contra esos delincuentes.

Sin embargo, mi propuesta no es pedir al Gobierno que gaste más en seguridad, sino sugerir a la sociedad que invierta más en seguridad. Es un error muy común computar la seguridad como un gasto. En mi opinión, la seguridad es una inversión, probablemente una de las inversiones más rentables que pueda realizar un país como España en estos momentos. La existencia de un grado razonable de seguridad ciudadana es una condición imprescindible para el crecimiento y el desarrollo económico y, por supuesto, para el bienestar y la calidad de vida de la propia socie-

dad. Sectores económicos tan relevantes como el turismo dependen en buena medida del nivel de seguridad que podamos ofertar a nuestros visitantes.

Es difícil evaluar cuál es el coste económico que supone la delincuencia en nuestro país, pero seguro que asciende a varios cientos de miles de millones de pesetas. Sólo las incautaciones realizadas por la Guardia Civil en 1998 ascienden a una cifra superior a los 300.000 millones de pesetas. Creo que con inversiones limitadas sería posible reducir los costes de la delincuencia en una proporción extraordinariamente rentable para el Estado y para la propia sociedad.

Por ponerles sólo un ejemplo, les diré que la "Operación Montaña" realizada por la Guardia Civil para combatir el contrabando de tabaco en la frontera con Andorra ha tenido un coste desde su inicio de 450 millones. Según estimaciones de Tabacalera, esa misma operación puede haber supuesto para el Estado unos ingresos fiscales añadidos de cerca de 40.000 millones. ¿No creen que se trata de una inversión rentable?

Sin embargo, la Guardia Civil es probablemente el cuerpo policial de toda la Unión Europea que sufre un mayor desequilibrio presupuestario. En 1998, el 90 por 100 del presupuesto de la Guardia Civil se dedicó a gastos de personal, a pagar la nómina. El consuelo de que hace dos años, esa proporción era aún peor, el 93 por 100 para personal, es un consuelo muy relativo. Piensen además que más de la mitad de lo que dedicamos a inversiones tenemos que gastarlo en mantener una enorme red de puestos dispersos por toda la geografía nacional y que abarca más de 2.300 acuartelamientos.

A pesar de ese esfuerzo, en una reciente encuesta que la Dirección General encargó al Centro de Investigaciones Sociológicas sobre la percepción que los ciudadanos tenían sobre la Guardia Civil, se puso en evidencia que en lo único que suspendíamos era en el estado de nuestros cuarteles, frente a los notables y sobresalientes que obteníamos en lo relativo a nuestros servicios. Imaginen además que la Guardia Civil es hoy una fuerza de seguridad que cuenta con 26 helicópteros, 32 patrulleras marítimas y 20.000 vehículos de todo tipo. Piensen en la informática y las

comunicaciones necesarias para poder hacer funcionar una organización de 72.000 hombres y mujeres desplegados por todo el país y en la necesidad de contar con unos laboratorios altamente especializados, a los que por cierto estamos certificando en normas europeas de calidad, que trabajan en áreas tan diversas como el ADN, el medio ambiente o la policía científica. Y tengan en cuenta el coste de operar y mantener todo ese material.

Frente a todo ello, lo cierto es que en los últimos diez años el presupuesto de la Guardia Civil ha pasado de representar el 1,8 por 100 de los presupuestos generales del Estado a poco más del 1,2. En términos del producto interior bruto hemos descendido también del 0,42 al 0,35 por 100.

Estos datos ponen de manifiesto que la Guardia Civil, las fuerzas de seguridad en su conjunto, han quedado en buena medida marginadas del proceso de modernización que la Administración Pública ha emprendido en otros muchos sectores de su actividad, como la educación, la sanidad o las infraestructuras. En definitiva, no podemos construir una fuerza de seguridad capaz de hacer frente a los riesgos y desafíos del siglo XXI sobre la base de una estructura presupuestaria de una policía rural del siglo XIX.

Este discurso, que les aseguro que hago siempre que se me da la más mínima oportunidad, creo que es cada vez más compartido por el conjunto del Gobierno. El sistema de comunicaciones de emergencia del Ministerio del Interior, con una inversión de 36.000 millones de pesetas, es un buen ejemplo de ello y permitirá poner nuestro sistema de comunicaciones a la altura del nuevo siglo. El proyecto de vigilancia exterior de la frontera, que estamos desarrollando en la Dirección General, con una inversión prevista en torno a los 25.000 millones y que incorpora las últimas tecnologías en radar, visión todo tiempo, comunicaciones, mando y control, es otro ejemplo. Por otro lado, en sólo dos años hemos podido triplicar los fondos dedicados a productividad en la Guardia Civil, lo que nos está permitiendo compensar en mayor medida el especial esfuerzo que los guardias civiles deben realizar a favor de la sociedad.

Pero no es sólo el Gobierno el que ha tomado conciencia de esta realidad. La Unión

Europea, a través del Banco Europeo de Inversiones, está financiando un plan de modernización y potenciación de nuestro servicio de protección de la naturaleza de cerca de 2.000 millones de pesetas. Por su parte, Ayuntamientos y Comunidades Autónomas colaboran cada vez más decisivamente con la Guardia Civil con el objetivo común de poner a punto nuestras infraestructuras de cara al próximo siglo. Todo ello demuestra que la seguridad como responsabilidad común es una idea que va calando también en el conjunto de nuestras instituciones y de la sociedad española.

Ahora es necesario perseverar e intensificar estos esfuerzos de modernización e integrarlos en un plan coherente y ambicioso. La sociedad debe ser consciente, es ya consciente en su mayoría, de que invertir en la modernización de sus fuerzas de seguridad es invertir en su futuro.

Para finalizar este trabajo quiero hacer unas breves reflexiones sobre el futuro del denominado modelo policial español. Y antes que nada quiero advertir que en mi opinión el actual modelo policial es un modelo válido en sus líneas generales, homologable al que tienen la mayoría de nuestros vecinos europeos y que obtiene como resultado unos niveles de seguridad que, como ya he dicho, están por encima de la media europea y los logra además a unos costes muy bajos. Se impone por tanto un principio de prudencia y moderación a la hora de hablar de la reforma del modelo policial.

Esto no significa que en una realidad cambiante, como es la de la seguridad, no debamos hacer ajustes y replantearnos su organización de una forma casi continua.

El sistema de seguridad de nuestro país debe hacer frente de cara al próximo siglo a dos retos simultáneos. Por un lado, hay una creciente preocupación en la sociedad por la seguridad en su entorno más inmediato, comenzando por la seguridad en el propio ámbito familiar. Los ciudadanos demandan a los cuerpos de seguridad una presencia cada vez más constante y próxima, de forma que puedan hacer frente al pequeño delito cotidiano que causa un sentimiento de inseguridad, de intranquilidad y de pérdida de calidad de vida en la población.

Por otro, la sociedad demanda también a las fuerzas de seguridad respuestas eficaces a los grandes delitos emergentes, como el terrorismo, el narcotráfico, el crimen organizado, la corrupción o la trata de seres humanos, que amenazan no sólo nuestra seguridad personal, sino el funcionamiento mismo de una sociedad democrática.

Para hacer frente a estos dos retos simultáneos, aunque aparentemente contradictorios, será necesario emprender dos líneas de acción diferenciadas. Por un lado, es necesario una progresiva descentralización de la seguridad. Esta descentralización debe comenzar por una mayor implicación de las policías locales en la prevención de los pequeños delitos. Los cuerpos locales de seguridad de nuestro país suman un total de 50.000 agentes, casi tantos como el Cuerpo Nacional de Policía, y a pesar de su heterogeneidad, representan en su conjunto un instrumento extraordinariamente válido para dar respuesta a esa demanda de proximidad que los ciudadanos exigen a nuestro sistema de seguridad.

Al mismo tiempo, dentro de este proceso de descentralización de la seguridad, las Comunidades Autónomas deben asumir un mayor protagonismo en la definición y dirección de la policía administrativa en aquellas competencias que le son propias. Sin embargo, este mayor protagonismo de las Comunidades Autónomas no debería traducirse por el momento en una proliferación de cuerpos policiales autonómicos, más allá de los casos catalán, vasco y navarro. Las vías de la adscripción de unidades de la Policía Nacional y la firma de convenios de colaboración específicos con la Guardia Civil, constituyen una buena solución para esa necesaria mayor participación a las Comunidades Autónomas en la política de seguridad.

En cualquier caso, todo proceso de descentralización de la seguridad exigirá al mismo tiempo un fortalecimiento de los instrumentos de cooperación y coordinación de los diferentes cuerpos policiales. En este sentido, resulta esencial reforzar el papel de la Secretaría de Estado de Seguridad como elemento clave en la definición, el control y la coordinación de la política de seguridad en nuestro país y, de forma especial y urgente, la centralización en

su seno de la cooperación policial internacional.

Es necesario además poner en marcha un sistema nacional de planeamiento de la seguridad, capaz de definir objetivos, establecer prioridades e integrar en su seno todos los aspectos políticos y sociales, más allá de los estrictamente policiales, que inciden de un modo u otro en la seguridad ciudadana.

El desarrollo de esta nueva política de seguridad pasa además por una efectiva coordinación de todos los cuerpos policiales existentes, y no únicamente los estatales, para lo que será necesario crear el entramado institucional y de trabajo necesario que, en mi opinión, debe tener como punto de referencia al secretario de estado de seguridad.

Por otro lado resulta imprescindible potenciar nuestra capacidad de obtención de información y sobre todo de transformar esa información en inteligencia para garantizar nuestra seguridad interior, así como mejorar los instrumentos de coordinación entre los distintos organismos implicados. La información es sin ninguna duda el elemento esencial para garantizar la seguridad en las sociedades desarrolladas. Esta consideración de la información como clave del sistema de seguridad exige, en primer lugar, un énfasis muy especial del sistema en la obtención, análisis y gestión de toda la información relevante para la seguridad interior.

Esta nueva realidad precisa a su vez de una centralización de la información para el conjunto del Estado e incluso en el ámbito europeo, al mismo tiempo que se garantice un acceso ágil y estratificado a la misma. Es necesario a su vez un esfuerzo tecnológico coordinado que permita la integración informática en un sistema común. La Secretaría de Estado de Seguridad debería fortalecer su competencia coordinadora de los servicios de información que trabajan en nuestro país en lo que se refiere a la seguridad interior.

Los objetivos fundamentales serían que el sistema de inteligencia de nuestro país fuera capaz de obtener, elaborar, analizar, centralizar y difundir toda la información relativa a los delitos de terrorismo, narcotráfico y crimen organizado, así como custodiar y gestionar bases de datos comunes sobre información criminal, estableciendo los protocolos de ali-

mentación y consulta de la misma por parte de todos los organismos implicados.

## CONCLUSIONES

La última mitad del siglo XX ha estado caracterizada por el enfrentamiento de dos bloques antagónicos sólo contenidos por el temor a un holocausto nuclear. La desintegración del régimen soviético y el final de la guerra fría nos permitirá iniciar el siglo XXI sin la amenaza de una conflagración a gran escala en Europa, aunque el conflicto en la antigua Yugoslavia nos demuestre que lamentablemente la guerra no es algo definitivamente desterrado de nuestro viejo continente.

El nuevo siglo nos enfrenta sin embargo a un nuevo tipo de riesgos más difusos, más complejos, más desconocidos. Riesgos que como la droga, el crimen internacional organizado, la corrupción, los movimientos migratorios descontrolados, amenazan con alterar la convivencia, romper la paz social y desestabilizar la democracia de la que por suerte disfrutamos la mayor parte de los europeos.

Riesgos que no tienen tanto que ver con la voluntad de agresión de otros estados como con la inestabilidad que reina en buena parte de los países de nuestro entorno, pero que también están relacionados con la crisis de valores y la fractura social que viven muchas

sociedades europeas, así como con las incertidumbres que el uso masivo de las nuevas tecnologías plantea a la organización económica, social y política de nuestro tiempo.

Hacer frente a estos riesgos nos exige una redefinición profunda de nuestra política de seguridad. Nos obliga a diseñar una política de seguridad más integral, más interdisciplinar, más participativa, más prospectiva y más preventiva.

Del éxito que tengamos en el diseño y en la aplicación de esa política dependerá que los ciudadanos españoles, que los ciudadanos europeos en su conjunto, podamos seguir disfrutando del nivel de bienestar, de tranquilidad y de seguridad que sólo unos pocos millones de habitantes en el mundo tenemos la suerte y el privilegio de disfrutar.

Personalmente no albergó la más mínima duda de que en el caso español la fortaleza de nuestra democracia, la cohesión de nuestra sociedad y la eficacia de los instrumentos de seguridad de los que dispone el Estado, entre los que no puedo dejar de destacar de forma muy especial a la Guardia Civil, nos van a permitir afrontar los nuevos riesgos, neutralizar las nuevas amenazas y garantizar a los ciudadanos españoles su tranquilidad, su bienestar y su seguridad a lo largo del próximo siglo.



# ¿PARA QUE SIRVE NUESTRO SISTEMA DE ENSEÑANZA?

JOSE PARDOS ALDEA

General de Brigada de la Guardia Civil

## 1. PREAMBULO

Estamos en un momento inadecuado para hablar de nuestra actividad docente porque se está debatiendo, en las Cortes, el proyecto de Ley de Régimen del personal de la Guardia Civil y aún no se conoce, de manera fiable, el tratamiento que va a recibir el sistema educativo como parte importante de nuestro estatuto profesional. Por eso, es prudente abordar este tema desde enfoques de carácter general.

## 2. NATURALEZA Y CARACTERISTICAS DEL SISTEMA

El sistema docente de la Guardia Civil tiene a su cargo el cumplimiento de una misión trascendental; es la de capacitar profesionalmente a los hombres que necesitan nuestras Unidades para cumplir las misiones que tienen asignadas o, dicho de otra forma, la de proporcionar a la Institución su elemento fundamental y más valioso: el hombre preparado para prestar servicio.

Para conocer las necesidades genéricas que, en esta materia, siente la Institución y las Unidades que la integran, para identificar los ámbitos de responsabilidad profesional que exigen esfuerzos docentes específicos y para determinar las materias que deben componer nuestros planes de estudios es preciso, entre otras cosas, analizar la diversidad de misiones que la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad asigna a la Guardia Civil. Pero quienes conocen con más precisión esas necesidades, quienes pueden evaluar el grado de acierto de la actividad docente y proporcionar información que permita mejorar sus resultados, son los mandos de

las Unidades que reciben, para prestar servicio, a los alumnos de nuestros centros. Desde este punto de vista, la enseñanza no puede ser una actividad ajena al interés de la cadena jerárquica de mando pues la calidad y la eficacia del servicio que prestan nuestras Unidades depende, en gran medida, de la capacitación profesional de sus hombres; en suma, el funcionamiento del sistema docente de nuestra Institución determina el nivel de calidad del servicio que prestamos a los ciudadanos. En estos tiempos en que las Instituciones buscan con ahínco la implantación de criterios de excelencia, resulta clarificador el pensamiento de Ishikawa: *"la calidad total empieza y termina en la formación"*.

La regulación que el ordenamiento jurídico en vigor hace de nuestro sistema docente parece acertada y no es probable que la futura Ley de régimen del personal de la Guardia Civil introduzca grandes cambios en los criterios básicos que lo inspiran. Nuestro sistema de enseñanza está integrado en el sistema educativo general y, por tanto, se orienta a conseguir los mismos fines y se ajusta a los mismos principios que proclaman las leyes orgánicas dictadas en desarrollo del artículo 27 de nuestra Constitución; en su conjunto, está concebido como un sistema *unitario* capaz de satisfacer las necesidades que sienta la Guardia Civil y atender las aspiraciones de mejora en la preparación profesional de sus miembros; es, además, un sistema *progresivo* porque reconoce el nivel de capacitación acreditado por sus alumnos y proporciona el complemento necesario para alcanzar los objetivos que se pretenden conseguir con cada esfuerzo docente.

Entre los fines que se propone lograr figura el pleno desarrollo de la personalidad de sus alumnos, su formación en los valores éticos propios de nuestra deontología profesional, en el respeto a los derechos y libertades fundamentales y en los demás principios reconocidos por la Constitución, su capacitación profesional y su aptitud para aprender por sí mismos como fundamento de la permanente actualización de conocimientos.

Para satisfacer las necesidades sentidas por nuestra Institución o por sus miembros a lo largo de toda su vida profesional, el sistema imparte enseñanza de tres tipos diferentes:

de formación, de perfeccionamiento y de altos estudios profesionales.

### 3. LA ENSEÑANZA DE FORMACION

La enseñanza de formación proporciona, a quienes hayan superado el correspondiente proceso selectivo, los conocimientos profesionales necesarios y suficientes para acceder a una de las Escalas de la Guardia Civil y desempeñar, en ella, las funciones que tiene asignadas nuestra Institución, así como las atribuciones propias del empleo que el interesado pueda alcanzar. En la Guardia Civil hay tantos grados de enseñanza de formación como Escalas.

La enseñanza de formación para acceso a la Escala Básica de Cabos y Guardias se corresponde, en el sistema educativo general, con la formación profesional de grado medio; la que permite acceder a la Escala de Suboficiales, con la formación profesional de grado superior; la que faculta para ingresar en la Escala Ejecutiva, con la educación universitaria de primer ciclo y, por último, la que capacita para acceder a la Escala Superior de Oficiales, con la educación universitaria de segundo ciclo. La obtención del primer empleo en cada Escala equivale, respectivamente, a la posesión de los títulos de técnico, de técnico superior, de diplomado, arquitecto técnico o ingeniero técnico y de licenciado, arquitecto o ingeniero del sistema educativo general.

El ordenamiento jurídico señala distintas vías para el acceso a las Escalas de la Guardia Civil. Para el ingreso en los centros de formación que facultan para acceder a la Escala Básica de Cabos y Guardias viene reservando, en favor de los militares profesionales de tropa y marinería, el cincuenta por ciento, al menos, de las plazas anunciadas. La calidad de más de la mitad de la plantilla que integra esa Escala dependerá de la que posean los integrantes del contingente de militares profesionales que concurren a las plazas que tienen reservadas. Cierta incertidumbre se deriva de esta reserva: de antemano se ignora el orden de preferencia en que esos militares sitúen las distintas opciones que se presentan a su elección, su disponibilidad para participar en las pruebas selec-

tivas de acceso a la Escala de Cabos y Guardias y si, los que elijan esta última alternativa, serán suficientes para cubrir las plazas reservadas y poseerán el nivel cultural preciso para seguir y superar el plan de estudios correspondiente. El desarrollo reglamentario de la futura Ley de personal de la Guardia Civil debería regular este asunto con la debida sensibilidad para evitar a la Guardia Civil riesgos o perjuicios innecesarios.

Para los Guardias Alumnos está prevista la reducción del período de prácticas a prestar en Unidades operativas como parte del plan de estudios que faculta para su acceso a la Escala Básica de Cabos y Guardias; ese período pasaría de dos años a un año de duración. Con ello, pueden armonizarse las misiones asignadas a esos alumnos con el estatuto de que disfrutan, la Guardia Civil puede disponer pronto del contingente que integra cada promoción y se acorta, en un año, el momento de su acceso a la Escala Básica de Cabos y Guardias; esta última circunstancia permite empezar a cumplir, un año antes, los dos de servicios efectivos exigidos entre las condiciones que permiten la promoción interna.

Cuestión controvertida es la conveniencia de simultanear la promoción interna y el acceso directo como formas de ingreso en los centros de formación de las demás Escalas. El ordenamiento jurídico contempla, desde 1989, esa doble vía pero los plazos de transitoriedad previstos en la ley han retrasado, hasta ahora, la aplicación del acceso directo a la Escala de Suboficiales y a la Ejecutiva.

Sin perjuicio de respetar la norma y aplicar-la escrupulosamente, creo que la Escala Ejecutiva debería nutrirse, exclusivamente, por promoción interna; este criterio será aún más sostenible si nuestra futura Ley de régimen del personal crea una Escala facultativa compuesta por diplomados y licenciados en las áreas de conocimiento que resulten de interés para la Guardia Civil. Aunque existen respetables opiniones diferentes, estimo beneficiosa la creación de una Escala compuesta por titulados universitarios pues cada vez será mayor la necesidad de disponer de técnicos que puedan desempeñar misiones de alta cualificación en una variada gama de actividades que, perteneciendo al sistema productivo nacional, se encuentran intima-

mente relacionadas con las funciones atribuidas a la Guardia Civil. Tiene poco sentido que, después de haber capacitado profesionalmente, a costa de nuestro presupuesto institucional, a los Oficiales u Oficiales superiores necesarios para ocupar los destinos propios de la estructura jerarquizada de nuestro Cuerpo, tengamos que distraerlos de la importante misión para la que han sido específicamente preparados y someterlos a un nuevo proceso formativo para desempeñar funciones técnicas que pueden ejercer titulados procedentes del sistema educativo general.

Como en esa Escala facultativa no existirán técnicos de ese rango, puede ser conveniente que a la Escala de Suboficiales accedan, por vía directa, los técnicos superiores del sistema educativo general que sean necesarios. Si se crea la Escala facultativa y se permite el acceso directo de técnicos superiores a la de Suboficiales, no se aprecia necesidad de que a la Escala Ejecutiva y a la de Suboficiales puedan acceder directamente titulados del sistema educativo general carentes de formación profesional específica. El conveniente rejuvenecimiento de los cuadros de mando —que sería la principal razón para justificar el acceso directo sin titulación equivalente— se consigue actuando sobre los requisitos exigidos para la promoción interna. No todos los mandos han de ser jóvenes aunque el nivel de empleo que se alcance por promoción interna dependa de la juventud y capacidad de los interesados; desde todos los empleos se puede pasar a la reserva. Espero que cuando este trabajo vea la luz se haya publicado y entrado en vigor el Real Decreto que amplía considerablemente el límite máximo de edad permitido para la promoción interna.

Examinada la enseñanza de *formación* desde el aspecto de la eficiencia, se advierte que la capacitación profesional que deben adquirir quienes aspiren a acceder a la Escala facultativa ha de tener carácter genérico militar y debe estar orientada a asimilar la deontología profesional y a conocer la organización y funciones de la Guardia Civil y el conjunto de derechos y deberes de sus miembros. Las normas que regulen la provisión de destinos deben recoger las peculiaridades que permitan adecuar los puestos de trabajo

a la diferente capacitación de los miembros de las distintas Escalas.

En la enseñanza de formación y en la especialización no puede ignorarse el hecho de que la Guardia Civil comparte, con el Cuerpo Nacional de Policía, el desempeño de numerosas funciones comunes. Sin perjuicio de respetar la autonomía de los respectivos sistemas docentes a fin de salvaguardar el carácter militar o civil de dichas Instituciones y atender la formación diferenciada impuesta por las funciones específicas que tienen atribuidas uno y otro Cuerpo, no se puede ignorar que desempeñan actividades comunes en seguridad pública a nivel estatal y que de este hecho pueden derivarse mutuos beneficios que es preciso aprovechar. Soy tan partidario de garantizar la independencia y separación de ambos Cuerpos y de respetar sus características diferenciadoras como de aproximar los conocimientos y técnicas profesionales aplicadas por sus miembros, pues con ello se facilitará la colaboración en el servicio y la coordinación general de la actividad policial.

#### 4. LA ENSEÑANZA DE PERFECCIONAMIENTO

Como se ha visto, la enseñanza de formación es el punto de partida para el desempeño de la actividad profesional asignada a los miembros de la Guardia Civil. Pero la complejidad de las funciones a cumplir, la evolución permanente de la sociedad a la que servimos, la constante transformación del ordenamiento jurídico o el cambio de categoría, empleo o función de nuestro personal exigen esfuerzos docentes destinados a actualizar y mejorar sus conocimientos profesionales. Esta variada gama de iniciativas se incluye bajo el nombre genérico de enseñanza de *perfeccionamiento*; dentro de ella se pueden distinguir la de especialización, la de capacitación y la de actualización.

4.1. La enseñanza de *especialización* tiene por objeto mejorar la preparación de aquellos miembros de la Guardia Civil que han de orientar su actividad profesional al cumplimiento exclusivo o preferente de alguna de las distintas funciones asignadas a nuestro

Cuerpo. Las opiniones que hace años se oponían a la especialización han venido remitiendo; es incuestionable que un hombre que conoce en profundidad el marco jurídico en que se inscribe su labor, que aplica unas técnicas de trabajo específicas y que dispone de un utillaje adecuado no sólo resulta más rentable para la Institución, sino que ofrece un alto nivel de calidad en el servicio y proporciona al mando respuesta eficaz ante cualquier incidencia que se presente. La realidad se ha impuesto por sí sola y la especialización de los miembros de la Guardia Civil es hoy un hecho incuestionable.

Sin embargo, no hemos logrado inscribir el fenómeno de la especialización en un esquema racional; carecemos incluso de términos de contenido conceptual claro y de general aceptación. La propia palabra "especialidad" necesita ser definida con acierto pues coexisten tantos enfoques como sean los puntos de vista desde los que se observe esa realidad. Desde el ámbito de la enseñanza, procede distinguir entre la especialización que básicamente transmite conocimientos teórico-prácticos y aquella otra que proporciona destrezas o aptitudes. La especialización en funciones de policía judicial o de resguardo fiscal del Estado pertenecen claramente al primer grupo; la de montaña o de servicio marítimo, al segundo. La aptitud para alcanzar un terreno de difícil acceso o para situarse en un punto concreto de nuestro mar territorial es un simple procedimiento de traslado que coloca al especialista ante la vicisitud que requiere la aplicación de conocimientos específicos relacionados con alguna de las funciones asignadas a la Guardia Civil.

La especialización es un hecho beneficioso porque aumenta la eficacia de la actividad profesional de sus hombres y eleva, constantemente, la referencia de calidad en el servicio que prestan a los ciudadanos. La dignidad de una persona se lesiona al asignarle el desempeño de una misión para la que no se encuentra suficientemente capacitada; el ejercicio insatisfactorio de una actividad profesional conduce a la frustración. La diversidad de formas en que se enmascara el delito, la progresiva tecnificación de la actividad social, la creciente cuota de inteligencia puesta al servicio del crimen y la permeabilidad de las fron-

teras en todo el mundo exigen que los Cuerpos de seguridad dispongan de expertos en multitud de áreas de conocimiento. Nuestro sistema de enseñanza debe proporcionar, a las Unidades, los especialistas necesarios, en número y nivel de cualificación, para dar respuesta adecuada al desafío que se nos presenta, al reto de un futuro que se está convirtiendo en presente; pero ese objetivo desborda la capacidad actual de nuestra Escuela de especialización. Por eso, considero beneficiosa la posible creación de una Escala facultativa que proporcione, casi de inmediato, los titulados que necesitamos imperiosamente. Por su número, previsiblemente reducido, esos titulados no pueden desempeñar la totalidad de las funciones profesionales propias de una especialidad, pero sí aquellas que demanden un mayor grado de capacitación técnica.

La enseñanza de especialización desarrollada en la Guardia Civil tiene límites en su complejidad y diversidad. Esos límites vienen impuestos por el costo que supone atender las múltiples orientaciones que se presentan a medida que se descubre el inmenso campo de actividad profesional propio de cada especialidad. Con sentido del humor se ha definido al especialista como la "persona que sabe cada más de cada vez menos hasta que sabe casi todo de casi nada". La diversificación operativa en el seno de una especialidad debe proporcionarla cada Servicio para satisfacer sus propias necesidades; la especialización que se adquiere en las Escuelas con que cuenta la Guardia Civil proporciona los conocimientos teórico-prácticos necesarios para participar en la labor que desarrolla un Servicio específico. Es deseo largamente sentido la creación de un Centro de enseñanza especializada suficiente, bien equipado y capacitado para la investigación doctrinal y para proporcionar a sus alumnos los niveles de calidad precisos; aunque estamos lejos del ideal, se han conseguido claros avances en este aspecto.

4.2. La enseñanza de *capacitación* debe proporcionar, a quienes se hallan próximos a ascender a determinados empleos, una actualización de sus conocimientos profesionales y una mejora en su capacidad para afrontar el desempeño de nuevas obligacio-

nes desde una mayor riqueza de criterios y recursos intelectuales. Sin embargo, las ocasiones en que la ley prevé la realización de estos cursos produce desconcierto. Nada que objetar a los cursos de capacitación para el ascenso a Cabo o a los de Comandante y General de Brigada de la Escala Superior; son cursos que mejoran la capacitación profesional de alumnos a los que queda por cumplir un largo tramo en su respectiva carrera. Sin embargo, no se advierte fácilmente el sentido de aquellos cursos de capacitación para ascender al último empleo de cada una de las demás Escalas; de ordinario, serán cursos con reducido número de alumnos que facultarán para el ascenso a empleos minoritarios en los que se permanecerá tiempo insuficiente para rentabilizar el gasto realizado. Forzosamente, el legislador pretende conseguir fines que no explicita pero que se intuyen distintos a los de actualización de conocimientos profesionales.

Debemos detenernos en el curso de aptitud para ascenso a Cabo porque este empleo ha sufrido un cambio considerable en su significado tradicional. Hoy no se accede a la Guardia Civil sino a una Escala concreta de la Guardia Civil. Todos los miembros de cada Escala tienen las mismas facultades genéricas salvo las derivadas de las atribuciones propias del empleo que posean. Los miembros de la Escala Básica de Cabos y Guardias, cualquiera que sea su empleo, pueden acceder, por promoción interna, a la Escala de Suboficiales si reúnen los demás requisitos exigidos por la norma; dicho de otro modo, para ser Suboficial no es preciso pasar por el empleo de Cabo <sup>1º</sup>. En consecuencia, los miembros de la Escala Básica que no accedan a la de Suboficiales, permanecerán en ella, con indiferencia de su empleo, hasta su pase a reserva o retiro.

Por otra parte, el Cabo y el Cabo <sup>1º</sup> no tienen atribuida potestad sancionadora ni siquiera cuando ocupen destino como Comandantes de Puesto; las faltas disciplinarias que observen en sus inferiores deben ponerlas en conocimiento del superior que las pueda sancionar. Esta circunstancia produce efectos considerables pues no parece lógico que el mando de una Unidad territorial carezca de atribuciones para garantizar, por sí mismos, la

disciplina en sus subordinados; el futuro irá desplazando a los Cabos y Cabos 1º del mando de Puesto. Si eso es así, carece de sentido que el Cabo ascienda a Cabo 1º al cumplir un año en el empleo pues ya no precisa ese "período de prácticas" para mandar nuestra Unidad territorial elemental; por otra parte, parece conveniente distribuir, entre todos los empleos que la integran, el tiempo de permanencia en la Escala Básica de Cabos y Guardias.

Otro curso de capacitación de especial interés es el de ascenso a Comandante de la Escala Superior. Los Capitanes que lo realizan han adquirido experiencia suficiente para afrontar, con conocimiento de la realidad institucional, el tramo de carrera que les resta por cubrir; desde ese punto de vista pueden observar que cada vez son más los destinos de Oficial superior en que resultan necesarios conocimientos específicos y diferenciados: los mandos de Unidad territorial son escasos frente a los de gestión u organización. Deben llegar a la certeza de que este Curso de capacitación es la primera y gran oportunidad que se les ofrece para orientar su capacitación profesional en el sentido que les interese de acuerdo con sus propias aspiraciones y previsiones de futuro. En esos empleos es preciso ofrecer, a los Organos de gestión de personal, una diversificación de capacitaciones profesionales que permita la cobertura de vacantes con el candidato idóneo. El Curso de Estado Mayor no debe ser la única forma de capacitación específica de interés para la Guardia Civil.

4.3. Todos los demás esfuerzos docentes destinados a poner al día los conocimientos profesionales de nuestra plantilla constituyen la enseñanza de *actualización*: simposios, seminarios, publicaciones, revistas especializadas, etc. La fase de correspondencia de cursos de especialización que siguen, desde sus destinos, un número de peticionarios muy superior al de plazas anunciadas para la fase de presente, contribuye a actualizar su capacitación en las materias de que trate el curso en cuestión. Nuestra red informática pondrá a disposición de todas las Unidades la normativa y la jurisprudencia necesarias para la actualización permanente de conocimientos. El sistema de enseñanza debe aprovechar

todos los recursos de que dispone la Guardia Civil para cumplir la misión que tiene asignada; no pasa desapercibido el hecho de que las bibliotecas existentes en diferentes Unidades puedan prestar, en algún caso, más atención a la conservación de los fondos que a la difusión de su contenido.

## 5. LA ENSEÑANZA DE ALTOS ESTUDIOS PROFESIONALES

Es la forma de enseñanza más necesitada de desarrollo en la Guardia Civil; dar contenido a este concepto y establecer el sistema necesario para lograr los fines que deben alcanzarse con este tipo de enseñanza exige una seria reflexión institucional y la aportación de los recursos personales, materiales y económicos necesarios. No existe aún una conciencia colectiva suficiente sobre la necesidad de impulsar esta actividad; tampoco dispone la Guardia Civil del personal capacitado para llevarla a cabo con sus propios medios. Como ha ocurrido con otras materias, puede ser conveniente esperar a que la necesidad se manifieste con mayor definición para dar la respuesta adecuada, pero en enseñanza la pérdida de oportunidades tiene un alto precio.

En un análisis somero de la situación cabe decir que la Guardia Civil tiene necesidad de un mayor nivel de capacitación intelectual en sus miembros, especialmente en los que ocupan empleos o destinos de mayor rango o responsabilidad porque han de tomar decisiones trascendentales en un futuro cada vez más problemático. Esa necesidad que siente la Guardia Civil no puede satisfacerse con cursos de escasa duración: es preciso establecer una línea de mejora continua en un proceso sostenido en el tiempo que podría tener su punto de partida en el Curso de Capacitación para el Ascenso a Comandante. No se cuestiona el indudable beneficio que supone la obtención, por miembros del Cuerpo, de diplomaturas o licenciaturas universitarias en áreas próximas a los conocimientos necesarios para el cumplimiento de nuestras funciones profesionales; se trata de sopesar la conveniencia de ofrecer otras alternativas a esa posibilidad, de establecer estu-

dios de tercer ciclo en materias de nuestra responsabilidad profesional.

Si la enseñanza de formación profesional impartida en la Guardia Civil encuentra amparo en la exclusividad de los estudios que nos facultan para desempeñar funciones de seguridad pública, no hay razón alguna para fijar un límite máximo en el nivel de conocimientos que puedan poseer, en ese área, los miembros del Cuerpo. Ciertamente que gran parte de ese saber que buscamos puede proporcionarlo la Universidad, pero la actividad docente a desarrollar para mejorar la alta capacitación de nuestros Oficiales superiores no coincidirá exactamente con los planes de estudios diseñados para alcanzar objetivos docentes en profesiones distintas a la nuestra. Debemos hacer un esfuerzo para identificar, definir y cuantificar nuestras necesidades institucionales en este aspecto y elaborar los planes de estudios necesarios para satisfacerlas. Será preciso contar con la colaboración de la Universidad, pero debe ser la Guardia Civil quien protagonice e impulse esta iniciativa; los convenios de cooperación suscritos con numerosas Universidades ofrecen el marco adecuado para definir y llevar a cabo las iniciativas que se estimen oportunas en este tipo de enseñanza. La implantación de una red informática cada vez mejor en extensión y

prestaciones puede facilitar el seguimiento de los cursos de tercer grado que se establezcan, desde el lugar de destino de los interesados.

## 5. CONCLUSION

Parece claro que la vía más segura para incrementar la eficacia y el prestigio de nuestra Institución es la búsqueda constante de la calidad en el servicio. Mejorar la formación de quienes ya pertenecen a la Guardia Civil y de quienes aspiran a ingresar en cualquiera de sus Escalas, es objetivo fundamental. Soy consciente de que existen otras muchas necesidades que reclaman fuertes inversiones económicas; por eso, hemos de fijar criterios de prioridad en la asignación de recursos de forma que reciban atención preferente aquellas actividades que impulsen más claramente el progreso de nuestra Institución. En este mundo de limitaciones económicas y de rentabilidad inmediata del gasto, la enseñanza suele resultar insuficientemente atendida porque sus aciertos o fracasos se manifiestan a medio y largo plazo; pero quienes trabajamos en ella vemos con claridad meridiana que la Guardia Civil, como Cuerpo de seguridad pública, será en el futuro lo que hoy sea su sistema docente.

## ¿A MENOS VIOLENCIA MAS CONFLICTO? UNA NOTA SOBRE LA ACTUAL SITUACION POLITICA VASCA

FERNANDO REINARES

Cátedra Jean Monnet de Estudios Políticos Europeos, UNED  
Instituto Universitario Ortega y Gasset

EN la sociedad vasca se ha vivido, desde septiembre de 1998, una aparente paradoja. Por una parte, durante este tiempo ha cesado, temporal pero indefinidamente, el terrorismo que durante tres decenios había venido practicando sin apenas interrupción ETA, ocasionando cerca de ochocientas víctimas mortales, con el fin de imponer a los hombres y las mujeres de Euskadi sus maximalistas planteamientos políticos. Bien es cierto que los atentados cruentos de esa banda armada registraban una frecuencia anual decreciente desde el inicio de los ochenta y en especial desde finales de esa misma década, tras la sangrienta escalada que acompañó los años cruciales de la transición democrática española (1). Además, los episodios auxiliares de vandalismo y otras acciones coactivas llevadas a cabo desde mediados los años noventa por jóvenes pertenecientes a grupos de la izquierda *abertzale*, siempre dentro de una estratagema terrorista más amplia, parecen haber remitido, aunque todavía se siguen profiriendo amenazas contra ciudadanos vascos que no acatan su ideario radicalizado, al igual que continúan produciéndose casos de extorsión.

Por otra parte, esta disminución sin precedentes en las expresiones violentas asociadas con el conflicto suscitado por el nacionalismo vasco parece haber coincidido con un incremento en la intensidad de dicho antagonismo social. Es decir, con una tendencia, auspiciada sin duda por un segmento la élite política vasca más propensa a doctrinas decimonónicas y amplificada de manera deliberada o involuntaria en los medios de comunicación, a asignar una importancia mayor de la que previamente tenía a la rivalidad entre los sectores nacionalista y no nacionalista. De este modo se han pretendido delinear los



parámetros de un discurso que predomine en la esfera pública vasca y forzar la masiva autoubicación de los ciudadanos en los términos de dicha polaridad. Así pues, la relación entre intensidad y violencia como dimensiones básicas del conflicto social no tiene por qué ser unívoca y bajo determinadas condiciones es incluso inversa (2). Para dar sentido a esta situación en el caso vasco y discutir sobre sus eventuales implicaciones, conviene aludir a los antecedentes y correlatos del cese indefinido del terrorismo etarra.

La decisión de suspender temporalmente los asesinatos y otras acciones cruentas fue adoptada con criterios de indudable racionalidad por los dirigentes de ETA cuando esta organización terrorista se encontraba en el peor momento de su trayectoria postfranquista. Una decadencia debida en parte al deterioro interno de la banda armada, pero sobre todo a factores externos como la respuesta estatal y la reacción social. Por lo que se refiere a la respuesta estatal, es preciso mencionar la institucionalización del autogobierno tras casi veinte años de funcionamiento en el contexto de un régimen democrático consolidado, las medidas de reinserción social implementadas con mayor o menor rendimiento por sucesivos gobiernos, intervenciones policiales de notable eficacia implementadas por fin al margen del injustificable y contraproducente terrorismo estatal que supuso la *guerra sucia*, una acción judicial que vino definitivamente a terminar con la impunidad legal de la cual se beneficiaba el entorno cómplice y encubridor de los terroristas, al igual que el desarrollo de la cooperación internacional dentro y fuera del ámbito europeo (3). Pero un factor externo determinante ha sido, sin lugar a dudas, la reacción social contra la violencia, una progresiva y a la postre amplísima movilización popular en favor de la paz protagonizada desde mediados los ochenta, con extraordinario coraje moral, por amplios agregados de la ciudadanía vasca (4). La experiencia previa del proceso inaugurado para el caso norirlandés también ha ejercido su inmediata impronta sobre la decisión adoptada por el directorio etarra, aunque de manera mucho más limitada que los condicionamientos referidos a la respuesta estatal y la reacción social.

Así, ante el abrumador rechazo social del terrorismo y la manifiesta derrota política de ETA, los responsables de esta última, muy debilitada en su estructura interna aunque todavía con una apreciable capacidad letal, se mostraron durante el pasado año en mejor y más unitaria disposición que nunca antes para considerar alguna posibilidad que les facilitara terminar con la actividad violenta sin que resultase demasiado aparente su decadencia como grupo armado insurgente. Al mismo tiempo, el debilitamiento de la organización terrorista fue percibido con inquietud y desasosiego por algunos mandatarios del nacionalismo llamado moderado. A buen seguro, no tanto por quienes, dentro del Partido Nacionalista Vasco por ejemplo, sostenían ya para entonces que la banda armada era más expresión de un contencioso entre los propios vascos, entre demócratas y no demócratas, que entre una Euskadi imaginada y un igualmente fantaseado Estado. La inquietud y el desasosiego por la suerte que acuciaba a los terroristas eran sentidos más bien por los dirigentes inclinados a actitudes y conductas ambivalentes respecto al tema de la violencia.

Para estos últimos, inservible una ETA socialmente aislada e internacionalmente desprestigiada como instrumento para modificar los márgenes del autogobierno vasco, conscientes asimismo de que el aglutinamiento de voluntades individuales mediante los procedimientos democráticos formalmente establecidos no era previsible que garantizara la satisfacción de sus expectativas, al menos a corto y medio plazo, cabía la oportunidad de lograr un avance de tales objetivos políticos tratando de gestionar el final de la violencia. Es en la confluencia de estas circunstancias, el pretexto necesitado por unos y el interés partidista de otros, como se inicia, en septiembre de 1998, el proceso que fragua una alianza, requerida por ETA y formalizada en el Pacto de Lizarra, entre las fuerzas nacionalistas tanto moderadas como radicales. Cierto que este pacto, por descontado que legítimo, puede estar favoreciendo la integración del nacionalismo radical en la dinámica del intercambio político que se desarrolla en los órganos de autogobierno, propiciando con ello la definitiva desaparición de ETA. Siempre, claro

está, que no se termine por menoscabar las instituciones mediante argucias políticas, como la Asamblea de Electos Municipales, que claramente desvirtúan los sujetos y cauces de la representación comunes a las democracias liberales, pudiendo además generar serias disfunciones en la administración de los asuntos públicos y problemas de gobernabilidad para el ejecutivo autónomo vasco.

Pero el mencionado Acuerdo de Estella, suscrito por las fuerzas nacionalistas, ha supuesto también, qué duda cabe, una intensificación del conflicto político subyacente al mismo, lo que conlleva importantes riesgos para la sociedad vasca en su conjunto. Conlleva, en primer lugar, el riesgo de que se produzca un deterioro de la democracia en que viven los vascos, la cual sigue siendo deficitaria en un ingrediente cualitativamente fundamental como es el de las actitudes tolerantes y pluralistas. Al haber adquirido preponderancia, dentro del nacionalismo moderado en general y del Partido Nacionalista Vasco en particular, las posiciones etnicistas sobre las más genuinamente cívicas, sus dirigentes han apostado por alinearse con fuerzas que comparten un mismo imaginario colectivo, basado sobre todo en elementos primordiales y una determinada concepción de la territorialidad, antes que con aquellas que coinciden por encima de otras consideraciones en el respeto a los principios y procedimientos democráticos, a los derechos fundamentales y las libertades públicas que han de disfrutar los ciudadanos a título individual.

En segundo lugar, la intensificación del conflicto provocada por el alineamiento de las fuerzas nacionalistas, sobre fundamentos principalmente etnicistas como ya se ha dicho, implica un grave riesgo de polarización social. Al ofrecer un modelo exclusivo de identidad vasca, incompatible con otras como la española o la francesa, los nacionalistas se muestran renuentes a aceptar con todas sus consecuencias la pluralidad social, lingüística y política constitutiva de la actual Euskal

Herría. Si España es un Estado plurinacional, el País Vasco es un ámbito heterogéneo en el que coexisten también distintas y extendidas ideas de nación (5). Negar esta evidencia equivale a apostar por la erosión de

ese amplio espacio de moderación conciliadora, encuentro multicultural e identificaciones múltiples en el que prefieren ubicarse, como reiteran una y otra vez los estudios de opinión pública, la mayoría de los hombres y mujeres que habitan Euskadi.

Las recientes elecciones locales celebradas en junio de 1999, cuyos resultados alteraron de modo significativo la distribución del poder en el ámbito vasco, abrieron posibilidades para que los arreglos entre partidos permitan superar las lógicas frentistas que pretenden instalar en la divergencia permanente a nacionalistas y constitucionalistas. Es necesario reproducir el entendimiento entre las fuerzas moderadas, tanto nacionalistas como no nacionalistas, sin que ello obligue a acuerdos globales inadecuados para un escenario propicio a pactos múltiples, en el que los actores colectivos implicados están especialmente obligados a sopesar con cuidado, a la vista de la experiencia más reciente, los costes y beneficios de su comportamiento. De esta manera, se estará contribuyendo a reducir la intensidad del principal conflicto político vasco y, sobre todo, a evitar una polarización social susceptible, si se traspasa cierto margen de distanciamiento entre sectores diferenciados de la misma población, de promover dinámicas conducentes al enfrentamiento civil.

#### NOTAS

(1) A este respecto, véase Fernando Reinares, "Sociogénesis y evolución del terrorismo en España", págs. 353-396, en Salvador Giner (ed.), *España: sociedad y política*, Madrid. Espasa Calpe, 1990; Patxo Unzueta, *El terrorismo. ETA y el problema vasco*, Barcelona. Ediciones Destino, 1997; Florencio Domínguez Iribarren, *De la negociación a la tregua ¿El final de ETA?*, Madrid. Taurus, 1998, capítulo primero.

(2) Para una aproximación al estudio del conflicto social de acuerdo con esta perspectiva, Ralf Dahrendorf, *Sociedad y libertad: para un análisis sociológico de la actualidad*, Madrid. Tecnos, 1971, especialmente págs. 198-199.

(3) En torno a la política antiterrorista de los sucesivos gobiernos españoles desde la transición democrática hasta nuestros días, véase Fernando Reinares, "The political conditioning of collective violence: regime change and insurgent terrorism in Spain", *Research on Democracy and Society*, vol. 3 (1996), págs. 297-326; Florencio Domínguez Iribarren, *De la negociación a la tregua. ¿El final de ETA?*, Madrid. Taurus, 1998, capítulo tercero; Santiago Sánchez, "Spain: have we learnt anything from our experience?", págs. 41-58, en Fernando Reinares (ed.), *State and societal reactions to terrorism*, Oñati: International Institute for the Sociology of Law, 1997; Oscar Jaime-Jiménez, "Legislación antiterrorista y agencias estatales de seguridad: un análisis de la experiencia española, 1960-1996", *Revista de Derecho Penal y*

*Criminología* núm. 6 (1996), págs. 569-597; del mismo autor, "Policía y terrorismo en España (1976-1996)", *Ciencia Policial*, núm. 43 (1998), págs. 85-102; Antonio Vercher, *Antiterrorismo en el Ulster y en el País Vasco. Legislación y medidas*, Barcelona. Promociones y Publicaciones Universitarias, 1991.

(4) Sobre los orígenes y vicisitudes de este fenómeno es obligada la lectura del libro de María Jesús Funes, *La salida del silen-*

*cio. Movilizaciones por la paz en Euskadi 1986-1998*, Madrid. Akal, 1998.

(5) Para un tratamiento histórico de esta y otras cuestiones anejas, véase Juan Pablo Fusi, *El País Vasco. Pluralismo y nacionalidad*, Madrid. Alianza, 1984; desde una óptica politológica, Francisco Llera, *Los vascos y la política*. Bilbao. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1994.

## LA PROYECCION EXTERIOR DE LA GUARDIA CIVIL

**IGNACIO COSIDO GUTIERREZ**

Jefe del Gabinete del Director General de la Guardia Civil

La Guardia Civil ha realizado en los últimos años una veintena de operaciones en el exterior. En estas operaciones, relacionadas o derivadas de procesos de paz, han participado más de dos mil hombres y mujeres repartidos en veinticuatro países diferentes. En este tipo de misiones hay actualmente más de trescientos Guardias Civiles desplegados en Bosnia-Herzegovina, Croacia, Guatemala, Angola, Nicaragua, Mozambique, Albania y El Salvador. Todos estos datos ponen de manifiesto que la Guardia Civil se ha convertido en un elemento importante de la presencia de España en el mundo y en un instrumento eficaz de nuestra política exterior.

La presencia exterior de la Guardia Civil no es sin embargo estrictamente novedosa. Ya en 1894 esta Institución recibió el encargo de crear e instruir a un Cuerpo semejante al suyo en Guatemala. Esta experiencia se amplió entre 1912 y 1921 a El Salvador, Colombia y Perú. No resulta extraño que un siglo después de esas primeras experiencias internacionales la Guardia Civil haya retornado a algunos de esos países iberoamericanos para cooperar en la formación de sus nuevas policías democráticas.

La proyección exterior de la Guardia Civil ha dado también pasos importantes en los últimos meses en lo que se refiere a la presencia del Cuerpo en las organizaciones internacionales de cooperación policial, en especial en aquellas de ámbito europeo. Así, el actual director del Area Schengen en nuestro país es un Coronel del Cuerpo y la Guardia Civil cuenta con enlaces permanentes en EURO-POL y UCLAF, y *participa en el seno de INTERPOL en los grupos de trabajo de*

*Internet y de Nuevas Tecnologías de la información.*

Este cuadro de la dimensión exterior de la Guardia Civil debe ser completado además con el fortalecimiento de las relaciones bilaterales y multilaterales que el Cuerpo ha venido manteniendo con diversas fuerzas de igual naturaleza o función. En el aspecto multilateral destaca la FIEP, una asociación que agrupa a la Gendarmería francesa, los Carabineros italianos, la Guardia Nacional Republicana de Portugal y la Guardia Civil. La asociación tiene como fines fomentar la cooperación entre estos Cuerpos en el campo de la organización y la doctrina, la formación de los recursos humanos y el desarrollo tecnológico, especialmente en el campo de las telecomunicaciones. En estos momentos se está debatiendo la admisión de nuevos Cuerpos a la misma, como la Gendarmería turca, la Marachaisse holandesa o la Gendarmería Real de Marruecos.

Por su parte, las relaciones bilaterales son numerosas e intensas. Destacar en el terreno operativo la estrecha cooperación que se mantiene con los GRS franceses en materia de terrorismo, con la Guardia de Finanzas italiana en la lucha contra el narcotráfico y el blanqueo de dinero y con la Gendarmería Real de Marruecos para contener la inmigración ilegal y el tráfico de hachís. Sin embargo, éstos son sólo un ejemplo de otras muchas colaboraciones que se realizan con otros países para casos más concretos.

Las dos prioridades fundamentales en este tipo de relaciones se centran en estos momentos en Iberoamérica y el Mediterráneo. Respecto al primer grupo es de destacar los acuerdos firmados con la Gendarmería argentina y con los Carabineros de Chile. Ambos acuerdos recogen una voluntad general de colaboración en la formación y en los aspectos técnicos y doctrinales. Por otro lado, hay una declaración de principios firmada en Carrión de los Condes en agosto de 1997 por representantes de quince cuerpos de seguridad de naturaleza militar iberoamericanos que constituye un claro compromiso de velar por las libertades y los derechos de los ciudadanos, así como una voluntad expresa de colaboración entre todos los implicados.

Respecto a los países del Norte de África la

colaboración se ha centrado fundamentalmente en Marruecos, aunque comienzan a mantenerse algunos contactos con la gendarmería argelina. Así, el pasado mes de diciembre fue destinado un oficial superior de la Guardia Civil como agregado en la Embajada española en Rabat al objeto de actuar de enlace permanente ante la Gendarmería Real. Por otro lado, se ha intensificado la colaboración en materia de formación y especialización no sólo con Marruecos sino también con otros países del Magreb como es el caso de Argelia o Egipto.

Otro aspecto relevante de nuestra proyección exterior son los servicios de seguridad que prestamos a las instalaciones oficiales españolas en el extranjero. En estos momentos la Guardia Civil garantiza la seguridad de las Embajadas de París, Londres, Roma, Andorra, Washington, Bogotá, Quito, Guatemala y la representación en la OTAN; con unos efectivos totales de 14 Mandos y 33 Guardias Civiles dedicados a esa tarea.

La cooperación internacional que ha desarrollado la Guardia Civil puede clasificarse en tres grupos fundamentales: en primer lugar, en su activa participación en el desarrollo y consolidación de un espacio de libertad y seguridad común en el seno de la Unión Europea; en segundo término, su contribución a las operaciones de mantenimiento de la paz que diversas organizaciones internacionales están llevando a cabo por todo el mundo; finalmente, la Guardia Civil realiza también una intensa actividad en la cooperación técnica para la formación de nuevas policías, bien sobre una base bilateral o multilateral.

## **HACIA UN ESPACIO DE SEGURIDAD COMUN**

El principal desafío exterior que tiene planteado la Guardia Civil en estos momentos es su plena participación en la construcción de un espacio común de seguridad y libertad en Europa. Hay dos razones fundamentales para asumir este reto. En primer lugar, porque la unión política que los europeos tenemos vocación de construir será siempre incompleta si margina los aspectos relacionados con la

seguridad de sus ciudadanos. En segundo término, porque será difícil que las fuerzas de seguridad del futuro puedan seguir garantizando la seguridad de sus ciudadanos nacionales si Europa no es capaz de dar respuestas comunes a los riesgos y amenazas que como el terrorismo, la droga, la inmigración ilegal o el crimen organizado nos afectan a todos.

La Guardia Civil, que había sido dejada al margen de las distintas iniciativas de cooperación policial de la Unión Europea por la Administración anterior, ha recuperado, en el último bienio, gran parte del tiempo perdido, pudiendo afirmar hoy que el Cuerpo realiza ya una contribución relevante en el proceso de construcción de un espacio europeo de legalidad, libertad y seguridad.

El Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht integró la antigua red de cooperación policial de los países miembros de la Comunidad Europea en el denominado "Tercer Pilar", relativo a *los asuntos de Interior y Justicia comunes*. Las dificultades que han surgido desde la ratificación del Tratado en la aplicación práctica de los artículos referidos a este tercer pilar han sido numerosas: disparidad en el tratamiento penal de los diversos delitos, lentitud de los procedimientos, superficialidad de la cooperación alcanzada hasta la fecha. Pero junto a estas dificultades son también innegables los avances logrados. En cualquier caso, el camino abierto hacia una cooperación policial cada vez más intensa en el seno de la Unión Europea parece ya una vía de no retorno. La firma del Tratado de Amsterdam ha venido a corroborar e incrementar esta voluntad de cooperación, orientándola hacia aspectos más operativos.

Entre los principales éxitos alcanzados podemos destacar, especialmente desde un punto de vista español, la firma del Convenio de Extradición Europeo, firmado en la cumbre de Dublín. Los principales avances de este nuevo convenio son que el terrorismo deja de ser considerado como un delito político, la supresión del principio de la doble incriminación y que la pertenencia a banda armada debe ser siempre causa de extradición. Este acuerdo es un excelente ejemplo de cómo la cooperación europea constituye hoy un requisito imprescindible para poder luchar con efi-

cia contra las amenazas a nuestra seguridad interior.

Por otro lado, tenemos también el convenio de Europol, ratificado ya por todos los Estados signatarios.

El 3 de enero de 1994 inició su andadura la EDU –Unidad de Drogas de Europol–, que ha actuado como precursora del resto de la organización. Este instrumento de cooperación policial fue creado por los socios de la Unión sin estatuto legal y es supervisada por el Consejo de Ministros de Justicia e Interior, a través del denominado Grupo Director II, y más concretamente por el grupo de Trabajo Europol del Tercer Pilar. Una vez ratificado el Convenio de Europol por todos los países, la infraestructura y personal de EDU pasará a la nueva organización, Europol, que tendrá personalidad jurídica propia.

La Oficina EDU-Europol *comenzó intercambiando* información entre los Estados miembros para favorecer investigaciones criminales específicas de delitos relacionados con las drogas, así como preparar informes sobre la situación general de la delincuencia. Entre sus competencias se *encuentran* también el tráfico ilícito de materias radiactivas y nucleares, las organizaciones de inmigración clandestina, tráfico ilícito de vehículos y el blanqueo de capitales relacionado con todas estas actividades. Los requisitos necesarios para que EDU-Europol *pueda actuar son que exista* una organización criminal y que la actividad de la organización delictiva afecte como mínimo a dos estados miembros.

Sin embargo, tras la ratificación del Convenio, las competencias de Europol están en fase expansiva, como lo demuestra el mandato recibido para hacerse cargo de la lucha contra el terrorismo, algo sobre lo que España ha insistido particularmente. A estos efectos se ha creado ya un grupo de trabajo que en un plazo de seis meses deberá remitir un informe sobre las líneas de acción a seguir en este campo. En el futuro, Europol podría convertirse en el eje de la cooperación policial europea, plenamente operativa en *los delitos que son actualmente de su competencia o puedan serlo en el futuro*.

La presencia de la Guardia Civil en EDU-Europol es muy reciente, enero de este año, pero quizá por esta razón, particularmente

activa. En la actualidad la EDU dispone de unas 135 personas, incluidos los funcionarios de enlace. España dispone de cuatro, por el momento uno de la Guardia Civil y tres del CNP.

En el grupo encargado de desarrollar la competencia de terrorismo también se ha integrado desde el primer momento un comandante del Cuerpo. En la medida en que Europol supere la fase actual de mero intercambiador de información y pase a una fase operativa será necesario reforzar aún en mayor medida esta incipiente participación de la Guardia Civil, tanto en la sede central de la organización en La Haya como en la Oficina Nacional en Madrid, donde se integrarán al menos otros cuatro Oficiales de la Guardia Civil.

Una vez que EUROPOL ha iniciado oficialmente su andadura parece lógico que la unidad de Europol en nuestro país pase en un futuro no muy lejano a integrarse en el organigrama de la Secretaría de Estado de Seguridad, que es quien debe coordinar la política policial internacional de nuestro país, y quien debe garantizar la plena participación del conjunto de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en los distintos mecanismos de integración y cooperación creados en el seno de la Unión Europea.

Paralelamente a este desarrollo del Tercer Pilar, un grupo de países comunitarios firmaron en julio de 1985 en la ciudad luxemburguesa de Schengen un acuerdo para "la supresión gradual de los controles en las fronteras". España se adhirió a este acuerdo en noviembre de 1991, aunque el mismo no ha entrado efectivamente en vigor hasta marzo de 1995.

El acuerdo de Schengen tuvo, a pesar de no incluir a la totalidad de los países de la Unión, una trascendental importancia política. Consagra el principio de libre circulación de todas las personas, comunitarias y no comunitarias, dentro de su espacio de aplicación; instituye el concepto de frontera exterior común y señala las condiciones necesarias para permitir la entrada de ciudadanos de terceros países; diseña un sistema de visados comunes Schengen; establece unos procedimientos comunes en materia de refugiados; crea mecanismos concretos de vigilancia trans-

fronteriza, cooperación policial y "persecución en caliente" en el territorio de otro estado; impulsa la cooperación judicial en materia penal y contiene normas sobre armas de fuego y municiones.

Para poder hacer realidad esos objetivos, el acuerdo ha generado una base de datos común entre todos los países miembros en la que actualmente se tiene 1.195.000 datos sobre personas, 1.250.000 datos sobre vehículos robados, 200.000 armas robadas y casi seis millones de documentos y billetes falsos, robados o extraviados. Es de destacar que la parte nacional de este sistema informático es operado en más del 70 por 100 por personal de la Guardia Civil.

El Tratado de Amsterdam viene a *terminar* con esta duplicidad de instituciones entre el Convenio Schengen y el Tercer Pilar, integrando al primero en el segundo. Esta integración acarrea algunos problemas, como la presencia en el Convenio de Schengen de países no comunitarios, como Islandia o Noruega, o a la inversa, la presencia en el Tercer Pilar de países no participantes en Schengen como el Reino Unido o Irlanda. Esta segunda cuestión puede haberse superado con el Protocolo anejo al Tratado, en el que se articula la opción de decidir si se desea o qué se desea asumir del área de Schengen.

En esta nueva fase, la participación de la Guardia Civil en todo lo relativo al desarrollo y aplicación de la cooperación fronteriza debe potenciarse de forma significativa. En especial a lo que se refiere a la denominada oficina SIRENE, el componente operativo del acuerdo, que en buena lógica *tenderá a una creciente colaboración con EUROPOL*.

La cooperación transfronteriza abarcará tres aspectos fundamentales: las solicitudes de asistencia mutua, la vigilancia transfronteriza y la persecución transfronteriza. Es muy importante que tanto la Dirección General de la Guardia Civil como las comandancias de las provincias fronterizas queden pronto integrados en los mecanismos operativos que hacen efectivas estas tres áreas de cooperación. Nuestros cuerpos homólogos en Francia y Portugal participan plenamente en los mismos e iría en detrimento de la eficacia de nuestra participación en el acuerdo el que la

Guardia Civil continuara por más tiempo fuera de ellos.

Por otro lado, la Guardia Civil se incorporará próximamente a los acuerdos sobre creación de "comisarias conjuntas" en las zonas fronterizas comunes entre Francia, Portugal y España. Existen poderosas razones para ello. En primer lugar, la Guardia Civil no sólo es Cuerpo de Seguridad plenamente reconocido en el Acuerdo de Adhesión al Convenio de Schengen, sino que es a su vez Resguardo Fiscal del Estado y por tanto tiene también cabida en materia de cooperación aduanera. En segundo término, la custodia de fronteras es una función atribuida específicamente a la Guardia Civil. Finalmente, se da la circunstancia de que la práctica totalidad del territorio fronterizo es demarcación de la Guardia Civil. En definitiva, consideramos que cualquier futuro acuerdo de cooperación transfronteriza debe siempre contemplar una activa y plena participación de la Guardia Civil para poder tener verdadera eficacia y operatividad.

No podemos terminar este breve repaso a la participación de la Guardia Civil en los instrumentos de cooperación europeos sin mencionar la presencia del Cuerpo en la UCLAF. Los aspectos relacionados con la seguridad económica de la Unión Europea —lucha contra el fraude, los tráficos ilícitos, el contrabando o el blanqueo de dinero— adquirirán en el próximo siglo una importancia creciente. La Guardia Civil, como Resguardo Fiscal del Estado, asume un importante compromiso en este campo, y participa activamente en los instrumentos de cooperación europea en *esta materia*.

## OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

La proyección exterior de la Guardia Civil del próximo siglo debe ir, sin embargo, más allá del propio ámbito comunitario. En un mundo crecientemente interdependiente es difícil imaginar Europa como una isla tranquila en un mar sacudido por multitud de conflictos. Contribuir a la pacificación y a la estabilidad en otras áreas del mundo, por lejanas que aparentemente se encuentran, es también un modo eficaz de contribuir a la seguri-

dad de los ciudadanos europeos y españoles. La Guardia Civil tiene también, por tanto, un compromiso definido con el mantenimiento de la paz y la estabilidad internacional.

La primera vez que la Guardia Civil se planteó su participación en una misión internacional de pacificación fue en el año 1934, como componente de la Fuerza Internacional que habría de vigilar la celebración de un plebiscito en el Sarre. Esta primera misión internacional se vio frustrada por el estallido de la Revolución de Asturias en ese mismo año. El aislamiento en que vivió España tras la Guerra Civil imposibilitó que se retomasen este tipo de iniciativas hasta hace tan sólo una década.

El proceso de plena inserción de nuestro país en la escena internacional tras la instauración de la democracia ha tenido sus hitos más significativos en nuestra integración en la Unión Europea y en la Alianza Atlántica. Este cambio profundo de nuestra política exterior ha traído consigo una plena incorporación de España a los esfuerzos colectivos en favor de la paz.

Los factores principales que han hecho posible esta importante presencia exterior española en favor de la paz han sido la decidida voluntad política de asumir plenamente nuestras responsabilidades en el seno de la Comunidad Internacional, el peso creciente de España en los foros internacionales y el profundo cambio en el concepto estratégico de actuación, así como la modernización de nuestras Fuerzas Armadas, que han constituido el elemento fundamental de nuestra participación en los esfuerzos por la paz.

Las operaciones internacionales de mantenimiento de la paz han puesto de manifiesto un nuevo concepto de operaciones multifuncionales en el que el componente militar precisa ser apoyado en muchas de las nuevas facetas de esas misiones por contingentes policiales, mejor preparados para realizar ciertas misiones. Así lo entendieron las Naciones Unidas al incluir por primera vez un componente policial a la fuerza de asistencia para el período transitorio de la independencia de Namibia (UNTAC). Hoy la participación policial en las fuerzas de paz ha pasado de ser inexistente a estar constituida por cerca de tres mil policías de diferentes países.



La especial adaptación de la Guardia Civil al desarrollo de misiones de paz tiene una doble causa. Por un lado, la combinación de su naturaleza militar con sus funciones normalmente civiles lo hace un Cuerpo especialmente versátil para estas misiones. Por otro, el factor multinacional inherente al nuevo concepto de la Defensa Nacional facilita también esta participación.

El ordenamiento jurídico español configura a la Guardia Civil como una organización de naturaleza militar y carácter mixto. Por un lado, es un Instituto armado de naturaleza castrense que forma parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y desde esta vertiente civil cumple ordinariamente las misiones de defensa de los derechos y libertades y de garantizar la seguridad ciudadana, tareas que la Constitución le encomienda bajo la dependencia orgánica y funcional del Ministerio del Interior.

Por otro lado, dada su naturaleza militar, constituye además un Cuerpo que, sin pertenecer constitucionalmente a las Fuerzas Armadas, mantiene también una dependencia permanente del Ministro de Defensa, quien puede encomendarle el cumplimiento de misiones militares tanto en tiempo de paz como de guerra.

La Directiva de Defensa Nacional 1/92 supuso una renovación profunda del concepto tradicional de la Defensa en España, recogiendo las profundas transformaciones operadas en el panorama estratégico. Así, la defensa ya no se limitará en el futuro a un espacio territorial propio e inmediato, sino que se extenderá allí donde estén en cuestión nuestros intereses vitales, incluyendo en esos intereses los derivados de nuestros compromisos internacionales. Se abandona así el concepto de seguridad clásico, sustituyéndolo por el de seguridad colectiva o compartida.

La consecuencia más inmediata de todo ello es el nuevo espectro de posibilidades de actuación de nuestras Fuerzas Armadas, antes constreñidas a nuestras fronteras y hoy actuando en escenarios muy alejados bajo el paraguas de diferentes organizaciones internacionales.

Este inédito campo de intervención militar —situaciones de crisis o de conflictos de baja intensidad— resulta totalmente atípico para

nuestros ejércitos. Las nuevas misiones se caracterizan por ser básicamente de seguridad y humanitarias, con un fuerte contenido cuasi policial. Estamos, por tanto, ante algo que puede resultar paradójico: a las Fuerzas Armadas, principales garantes de la Defensa Militar, les corresponde ahora desarrollar misiones humanitarias, de defensa de los derechos humanos y libertades públicas en cualquier parte del mundo, siguiendo mandatos de organismos internacionales e incluso interviniendo en conflictos de baja intensidad, como operaciones contra el narcotráfico y el terrorismo, acciones clásicamente policiales pero que las nuevas tendencias doctrinales vislumbran como riesgos emergentes para la seguridad nacional.

Las características de estas nuevas misiones encajan perfectamente con los cometidos que el ordenamiento jurídico encomienda a las Fuerzas de Seguridad del Estado. Así, al igual que se internacionalizan las misiones de las Fuerzas Armadas, ocurre lo mismo con las Fuerzas de Seguridad y, muy especialmente, con la Guardia Civil, al tener en su seno unidades especialmente idóneas para desarrollar eficazmente estas tareas y estar obligada a realizar aquellas misiones militares que el Ministro de Defensa o el Gobierno le encomienda.

Dentro de las operaciones de mantenimiento de la paz pueden existir tipos de misiones muy diferentes. La Guardia Civil ha participado en la última década al menos de las siguientes formas: Integrando un contingente militar como policía de esta naturaleza, como observadores policiales, formando parte del apoyo a la operación —técnicos de policía judicial, inteligencia, explosivos, tráfico, interventores de armas, etc.—, ayuda humanitaria en catástrofes, ayuda a refugiados, operaciones de desarme y control de armamentos, embargos internacionales y supervisión de acuerdos de pacificación.

La operación para el mantenimiento de la paz en El Salvador (ONUSAL), puesta en marcha en 1989, constituyó la primera experiencia real de la Guardia Civil en este tipo de operaciones de mantenimiento de la paz. El Instituto ha contribuido desde entonces, y de forma muy significativa, a que España alcance el nivel de presencia internacional conse-

guido en los últimos años, equiparable al de otros países de gran tradición en el campo de la cooperación internacional.

La operación constituyó una doble novedad. Por un lado, era la primera vez que la ONU asignaba como misión a una fuerza de pacificación la vigilancia del respeto a los derechos humanos. Por otro, es también la primera vez que fuerzas de seguridad españolas intervienen en misiones de la ONU.

En 1993 la UEO pone en marcha la operación de embargo del Danubio con el objetivo de ayudar a Bulgaria, Rumania y Hungría a llevar a efecto las resoluciones 757, 787 y 870 de las Naciones Unidas, que prohibían la importación y tránsito de productos estratégicos hacia Serbia. El control del río exigía el envío de embarcaciones y personal adecuado para el desempeño de funciones aduaneras y policiales.

España envió una patrullera del Servicio Marítimo de la Guardia Civil y un contingente de cincuenta hombres que tuvieron una doble participación: el Mando de la Sección Logística de apoyo a la operación, ubicado en Calafat (Rumania) y asumiendo una de las áreas de control del Danubio en Russe (Bulgaria). La operación finalizó en 1996 después de que un total de 543 miembros del Cuerpo hubieran participado en la misma.

También en 1993 un contingente de 11 oficiales, 14 suboficiales y 15 guardias civiles se trasladaron a Mozambique para participar en la misión puesta en marcha por la ONU en ese país (ONUMOS). El contingente tenía como misión supervisar las actividades policiales y velar por el respeto a los derechos humanos hasta la celebración de las elecciones generales que tuvieron lugar en octubre de 1994.

En ese mismo año la UEO vuelve a requerir a la Guardia Civil para participar en una misión internacional. La operación forma parte de los programas puestos en marcha por la organización de defensa y seguridad europea para la reconstrucción y reunificación de la ciudad de Mostar. Un contingente de 28 guardias civiles se integró en la Policía Unificada que se constituyó en esta ciudad con aquellos fines. En esta misma ciudad, la Guardia Civil se hace cargo en 1996 de la protección del Administrador Europeo.

Como puede verse, el conflicto en la antigua Yugoslavia ha sido un auténtico banco de pruebas para todo tipo de operaciones de mantenimiento de la paz, no sólo para la Guardia Civil, que es la única fuerza que junto con la Gendarmería francesa y Carabinieri italianos ha participado en todas cuantas iniciativas de pacificación se han puesto en marcha en este territorio, sino también para las propias instituciones internacionales que han auspiciado esas operaciones.

Así, tras la nefasta experiencia de UNPROFOR se llegó al convencimiento de que sin un mandato claro y contundente, una fuerza suficiente para hacer cumplir ese mandato y una capacidad de disuasión capaz de evitar el enfrentamiento directo, no habría ninguna posibilidad de éxito. Es así como la OTAN se involucra en la pacificación de Bosnia-Herzegovina poniendo en marcha IFOR -fuerzas de implementación de los acuerdos de paz-, y que ahora ha pasado a denominarse SFOR-fuerza de estabilización.

En el seno de esta fuerza, la Guardia Civil aparece por primera vez integrada en un contingente estrictamente militar en una misión de paz, y lo hace en tres niveles diferentes. En primer lugar, treinta y siete miembros del Cuerpo se encuentran encuadrados en la Brigada española, formando la Unidad de Policía Militar (UGUCI) con misiones de vigilancia del tráfico de vehículos SFOR, investigación de delitos e información y apoyo a las fuerzas de IPTF de la zona. En segundo término, quince guardias civiles se encuadran en la Unidad Multinacional de Policía Militar de la División Sudoeste, formada también por gendarmes franceses y carabinieri italianos bajo la dependencia directa del jefe de la División. Por último, otros dieciocho guardias realizan misiones de seguridad en el Cuartel General del Cuerpo de Ejército en Sarajevo y un oficial superior está integrado en el Estado Mayor de SFOR dentro de la Jefatura del Provost Marshall.

Al margen de esta intensa participación en el contingente militar, la Guardia Civil forma parte también con cincuenta y seis miembros en la fuerza de policía internacional desplegada por la ONU en Bosnia-Herzegovina (IPTF). El objetivo de esta fuerza policial es verificar el respeto a los derechos humanos por los

cuerpos de policía locales y asegurar el cumplimiento de los acuerdos de Dayton en todo lo que se refiere a la seguridad pública.

La principal dificultad de las fuerzas de policía internacional es que requieren un apoyo legal aún más fuerte que el de las fuerzas militares para poder desarrollar con eficacia su labor. Los problemas con los que ha chocado IPTF son comunes a otras muchas misiones policiales de pacificación: falta unidad de doctrina, existen desequilibrios en la formación y procedimientos de sus componentes, no existe un claro principio de la disciplina y van desarmados —lo que constituye al mismo tiempo una ventaja y un inconveniente—. No obstante, la mayor dificultad de IPTF ha sido la debilidad del mandato del que están dotados, lo que permite a las policías locales burlar en muchos casos la monitorización a la que la policía internacional intenta someterles.

Otras operaciones de mantenimiento de la paz en las que participa en estos momentos la Guardia Civil tienen lugar en Croacia, Albania, Angola y Guatemala. En Croacia, dos guardias civiles trabajan en el seguimiento de las actividades de las fuerzas policiales, en especial en los aspectos relacionados con el trato de los refugiados. Asimismo, sirven de enlace con los mandos policiales en materias de mutuo interés y llevan a cabo investigaciones y encuentros sobre asuntos policiales. Todo ello dentro de la misión general de la OSCE de proporcionar asistencia y conocimientos técnicos a las autoridades croatas en el campo de la protección de los derechos humanos y los derechos de las minorías. En breve plazo será destinado además un nuevo contingente de guardias civiles a la Eslavonia Oriental con el fin de supervisar el proceso de paz y el respeto a los derechos humanos en aquella zona, que tiene grandes problemas con refugiados y desplazados.

En Albania, tres componentes del Cuerpo supervisan la actuación de la policía albanesa, integrados en un equipo de verificación multinacional (MAPE) organizado por la UEO. Además colaboran en la formación de la policía en los Centros de Entrenamiento de Policía de Tirana y Durrës. En próximas fechas este contingente de guardias civiles puede verse incrementado incorporando ade-

más un oficial superior a un puesto de máxima responsabilidad en el Estado Mayor de esta fuerza.

En Angola, desde primeros de junio pasado se integraron diez guardias civiles en la fuerza de policía multinacional que bajo los auspicios de la ONU están verificando el proceso de paz en ese país, muy deteriorado en los últimos meses debido a la gran inestabilidad en toda la región.

Finalmente, en Guatemala quince componentes del Cuerpo están integrados en MINUGUA, repartidos por todo el país con la misión de verificar el respeto a los derechos humanos y el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, bajo la bandera de la ONU. Trabajan en unión de policías de otros países, encuadrados en Oficinas Regionales de Naciones Unidas, donde se integran en equipos de expertos no sólo en temas policiales, sino también sociales, laborales, jurídicos, de minorías, desplazados y asuntos de tierras. Algunas de estas Oficinas Regionales están ubicadas en zonas de difícil acceso y las condiciones de vida del personal que allí trabaja son especialmente duras.

En definitiva, podemos afirmar que desde el Mar Negro al Océano Pacífico, desde el Adriático hasta el Índico, en cuatro de los cinco Continentes y bajo el mandato de las más importantes organizaciones internacionales —Naciones Unidas, OSCE, OTAN, Unión Europea Occidental—, casi dos mil guardias civiles han actuado en la última década en veinticuatro países en una amplia variedad de misiones de paz.

El reconocimiento y el éxito alcanzado por la Guardia Civil en todas las operaciones internacionales en las que ha participado puede explicarse por la idoneidad de nuestra Institución a este tipo de misiones de paz. La capacidad demostrada por los guardias civiles que han participado para adaptarse a las costumbres y a la cultura de los países en los que han de operar, ganándose el aprecio y la simpatía del conjunto de la población civil, no reside sólo en las indudables cualidades humanas de sus hombres, sino muy especialmente en sus aptitudes profesionales, en su formación y en la naturalidad en el desempeño de unas misiones que la mayor parte de las veces son las habituales en su carrera

profesional. Estas cualidades profesionales, unidas a las de naturaleza castrense que profesan como cuerpo militar, como son el espíritu de sacrificio y la disciplina, hacen de la Guardia Civil un excelente instrumento para el desarrollo de estas misiones internacionales de pacificación.

## MISIONES DE ASISTENCIA TECNICA

La experiencia de más de diez años participando en misiones de paz nos ha enseñado que muchas veces no es suficiente para alcanzar los objetivos de la pacificación limitarse a una labor de vigilancia durante un período de tiempo más o menos largo. Tras un conflicto que puede haber durado años y que ha causado profundas heridas en el cuerpo social de un país es necesario poner en marcha un verdadero programa de reconstrucción en el que la recuperación de las instituciones juega un papel determinante. Esta experiencia ha empujado a la Guardia Civil en hacerse una verdadera experta en la formación y organización de policías en procesos de paz o transición democrática.

El prestigio internacional del Cuerpo, su eficacia probada, su adaptación permanente a las demandas sociales y a los nuevos retos de la seguridad, su alto sentido de la disciplina, el honor y el deber, su espíritu benemérito, son todos ellos factores valorados por muy diversos países que han optado por la Guardia Civil española como modelo a seguir en la reconstrucción de sus sistemas policiales.

En estos momentos, los principales proyectos de asistencia técnica que lidera la Guardia Civil son los de Guatemala y Mozambique, pero son cada vez más los países que muestran un interés creciente por nuestro modelo, especialmente por parte de los países iberoamericanos.

En Guatemala la Guardia Civil, al margen de su participación en MINUGUA, está realizando una valiosa colaboración en la creación de la nueva policía civil. Cincuenta guardias civiles están desplegados en el país con la misión de asesorar a la recién creada Policía Nacional Civil. Esta nueva policía fue creada tras la firma de los Acuerdos de Paz en los que se solicitaba la cooperación internacional

para ponerla en marcha. El Gobierno de Guatemala, tras estudiar la propuesta de varios países, eligió el modelo de la Guardia Civil. Ante esta demanda, España decidió hacerse cargo de la fase inicial del proyecto a través de la Agencia de Cooperación Internacional, que ha venido financiando el mismo desde su puesta en marcha en febrero de 1997. Desde ese momento la Guardia Civil comenzó a formar a los futuros policías de aquel país y a asesorar a su Ministerio del Interior en todo lo concerniente a su organización, despliegue, estatus jurídico y de personal. Actualmente, el proyecto está siendo ya financiado por la Unión Europea.

Dentro de este proyecto, la Guardia Civil supervisa también el funcionamiento de las recién creadas Comisarías de la PNC, que se nutren a su vez de los policías recién graduados en la nueva Academia, de forma que las líneas trazadas desde la Academia y las normas de funcionamiento impartidas desde el Ministerio del Interior se cumplan en la mayor medida posible.

Por su parte, en Mozambique, treinta guardias civiles prestan su asesoramiento para crear la Policía de la República de Mozambique (PRM), también según el modelo de la Guardia Civil. El contingente está dividido en dos estructuras. La primera —el Estado Mayor del Jefe de misión— estudia el despliegue, prepara los proyectos de organización y aspectos legales y reglamentarios que configurarán la futura policía. La segunda, que es el grueso del contingente, está dedicando su esfuerzo a las labores de enseñanza en la Academia de Michafutene. En estos momentos se están realizando los cursos para reciclar a los actuales policías que, en tandas de seiscientos, permanecerán en la Academia durante tres meses. El PNUD de Naciones Unidas es quien patrocina y financia el proyecto, que tiene una duración inicial de tres años pero que podría ampliarse si encuentra nueva financiación.

A estas dos misiones principales habría que añadir la cooperación que se mantiene con El Salvador y con Nicaragua, que se concreta en impartir diversos cursos de especialización. A tal efecto se desplazan al país correspondiente los profesores más idóneos para impartir los diferentes cursos. Fundamentalmente, el

apoyo se centra en materias de circulación y tráfico, medio ambiente y armas y explosivos entre otros.

No obstante, en materia de enseñanza y formación la cooperación internacional de la Guardia Civil ha sido tradicionalmente muy intensa, habiendo pasado por sus centros de formación más de mil alumnos extranjeros provenientes de un total de cincuenta países diferentes.

## CONCLUSION

La Guardia Civil a través de su participación en los instrumentos internacionales de cooperación policial, en operaciones de mantenimiento de la paz y en proyectos de asistencia técnica está realizando una contribución muy significativa a la presencia de España en áreas de máximo interés estratégico para nuestro país, como Iberoamérica, Africa o Europa del Este. Su naturaleza militar y su función eminentemente policial la convierten en un instrumento especialmente adecuado para poder hacer frente a las complejas misiones de nuevo tipo que la Comunidad Internacional demanda a nuestro país.

Pero también se puede morir de éxito. El reconocimiento alcanzado por la Guardia Civil en todas aquellas misiones internacionales en las que ha participado ha provocado una cre-

ciente demanda de presencia de guardias civiles en el exterior. El problema es que la trascendencia de las misiones que constitucionalmente corresponden a la Guardia Civil dentro de España, la defensa de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, ponen límites razonables al vuelco exterior que está experimentando el Cuerpo después de un siglo y medio de práctica reclusión en el ámbito rural español.

No obstante, conviene recordar que el hecho de que un Cuerpo de casi 73.000 hombres y mujeres, mantenga fuera de nuestras fronteras poco más de 300 efectivos, difícilmente puede poner en riesgo nuestra seguridad interior. Por el contrario, en estas páginas hemos intentado demostrar la rentabilidad que en términos de prestigio para España, y de seguridad para el conjunto de la Unión Europea, hemos obtenido por la presencia de esos pocos guardias en el exterior.

En cualquier caso, después de este meteórico despegue internacional del Cuerpo se impone un periodo de reflexión. En el futuro será imprescindible priorizar. Para la Guardia Civil las prioridades fundamentales de esta proyección internacional se sitúan en el campo de la cooperación policial en la Unión Europea, y en aquellos proyectos de cooperación técnica que tengan un claro interés político o estratégico para nuestro país.

# EL PAPEL DEL OBSERVADOR POLICIAL EN LAS OPERACIONES DE PAZ

FRANCISCO DIAZ ALCANTUD

Comandante de la Guardia Civil

## 1. ANTECEDENTES

La confrontación ideológica y política de los dos bloques surgidos con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial motivó un difícil equilibrio entre las superpotencias en orden a evitar una confrontación directa que provocara una nueva escalada de la tensión que desembocara en una conflagración mundial; este escenario llevó consigo que el funcionamiento del Consejo de Seguridad, en cuestiones de importancia estratégica, en la solución de los conflictos internacionales, estuviera a muy bajo nivel por el continuo uso del veto por estas superpotencias.

Para salvar esta situación, el entonces Secretario General de la ONU, Dag Hammarskjöld, propuso una solución *ad hoc*, como fueron las operaciones de mantenimiento de la paz, para la resolución de determinados conflictos internacionales. Estas operaciones no figuran como tales en la Carta de las Naciones Unidas y se consideraron actuaciones situadas entre el Capítulo VI (Arreglo pacífico de controversias) y el Capítulo VII (Medidas coercitivas), por esto se les ha conocido en algunos ámbitos como acciones del Capítulo VI y medio.

En este sentido las Naciones Unidas se plantearon la realización de misiones de mantenimiento de paz como un instrumento adecuado para mantener la seguridad internacional y conseguir la estabilización derivada de los procesos de paz después de un período de conflicto en el ámbito de la comunidad internacional.

El primer antecedente de una misión de mantenimiento de la paz como tal la encontramos en mayo de 1948, cuando el Consejo

de Seguridad decidió establecer una operación para supervisar la frágil tregua surgida de la primera guerra árabe-israelí; en esta ocasión fueron desplegados 36 observadores militares que se pueden considerar los primeros "cascos azules" de la historia.

Desde entonces más de 750.000 personas, de las cuales la mayoría eran soldados, aunque también policías y diferentes personas pertenecientes a la sociedad civil, han prestado sus servicios en 49 operaciones de paz. Es de significar que durante este medio siglo de historia alrededor de 1.500 personas entre militares y civiles han muerto mientras desempeñaban sus servicios en operaciones bajo la bandera de las Naciones Unidas.

Las primeras operaciones, tradicionalmente se limitaron esencialmente a vigilar y ayudar a mantener el alto el fuego, observar las líneas fronterizas, actuar como fuerza de interposición entre los beligerantes, controlar el desarme de las partes en conflicto o asistir en la retirada de tropas, contribuyendo así a evitar una reanudación de las hostilidades; por tanto, estas operaciones perseguían como objetivo principal el "mantener la paz", de aquí su primigenia denominación. Este tipo de operaciones eran llevadas a cabo principalmente por fuerzas de tipo militar y se solían activar después de un conflicto armado internacional. Al tratar básicamente de mantener la paz, obtenida en muchos casos de forma precaria, estas operaciones se fundamentaban en tres principios relacionados entre sí: el asenso de las partes implicadas, el recurso a la fuerza solamente en caso de legítima defensa y el mantenimiento de la imparcialidad en el desarrollo de la misión.

Al no disponer las Naciones Unidas de fuerzas propias, son los Estados miembros los que, voluntariamente, aportan los diferentes contingentes para participar en estas misiones, estos militares participantes lo hacen con la uniformidad de su propio país, siendo el único rasgo identificativo de su actuación bajo la bandera de las Naciones Unidas portar un casco o boina azul y la insignia de la ONU, de esta característica se ha derivado que sean internacionalmente conocidos como los "cascos azules".

## 2. EVOLUCION

Las operaciones de mantenimiento de la paz al demostrar su utilidad como instrumento adecuado de las Naciones Unidas para preservar la seguridad y la paz internacionales continuaron siendo empleadas, pero es a partir de finales de los años ochenta, coincidiendo con el desmantelamiento del bloque soviético y la desaparición de la confrontación de los dos bloques antagónicos, cuando estas operaciones experimentan un salto cuantitativo y cualitativo; para ilustrar esta afirmación, señalar que de las 49 operaciones acometidas desde el año 48, hasta el año 88 se habían desarrollado 13 y a partir de este año el resto, es decir, en los primeros 40 años 13 operaciones y en los últimos 10 un total de 36 (*el triple en una cuarta parte del tiempo*).

En el ámbito internacional el período posterior a la guerra fría se ha caracterizado por una proliferación de guerras civiles y otros conflictos armados dentro de los Estados que amenazan la paz y la seguridad internacionales y causan sufrimientos humanos de forma masiva. Las operaciones de mantenimiento de paz, desarrolladas inicialmente como un medio para intervenir en los conflictos entre Estados, han sido empleadas cada vez con mayor profusión en conflictos dentro de Estados y guerras civiles. Actualmente los conflictos tienen lugar, con frecuencia, entre múltiples facciones armadas con diferentes objetivos políticos y sin una línea de confrontación definida.

El panorama mundial diseña un escenario donde, quizá, haya disminuido el peligro de una confrontación a gran escala, pero ha aumentado en gran medida los conflictos regionales e internos de los países, en muchas ocasiones estos conflictos son irregulares y como consecuencia los participantes en operaciones de paz se han encontrado en situaciones límites donde los acuerdos de alto el fuego eran ignorados, o la presencia de los "cascos azules" era cuestionada, y en ocasiones donde las instituciones y la administración de un Estado habían dejado de funcionar o estaban muy deterioradas. Las acciones llevadas a cabo por fuerzas irregulares o milicias que ignoran o violan a propósito los derechos humanos y el constante cambio de la

línea de confrontación han complicado la labor de los componentes de las operaciones de paz.

Con las consideraciones anteriores se puede decir que en los últimos años no sólo ha habido un aumento del número y de la envergadura de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, sino también una imprevista ampliación de su mandato, trascendiendo, a menudo, claramente las fronteras del tradicional mantenimiento de la paz y siendo completadas a tales efectos con estructuras de personal y de equipamiento adecuadas. A veces, para solucionar conflictos se ha tenido que acudir a lo estipulado en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas que prevé actuaciones coercitivas para restaurar la paz y seguridad, para lo cual no es preciso el asenso de las partes en conflicto, estas operaciones se han catalogado como de *"imposición de la paz"* en lugar de las tradicionales de *"mantenimiento de la paz"*, aunque en ocasiones la diferencia entre unas y otras no esté claramente delimitada, ya que en ocasiones los objetivos de algunas operaciones pueden distar considerablemente de las funciones de interposición o de supervisión asignadas a las operaciones tradicionales de mantenimiento de la paz y ampliarse al establecimiento de un entorno seguro en un país asolado por la guerra civil, a fin de propiciar las condiciones necesarias para la distribución de la asistencia humanitaria. En otros casos, las fuerzas de las Naciones Unidas pueden estar encargadas de proteger algunas zonas contra los efectos de las hostilidades cuando dichas zonas y su respectiva población son precisamente el objetivo militar de una de las partes beligerantes, lo que menoscaba gravemente la neutralidad de la operación y por último en los casos antes mencionados los conceptos tradicionales de uso mínimo de la fuerza y de defensa propia pierden toda su validez.

En este nuevo escenario de la actuación de las operaciones de paz, junto con las fuerzas militares participan oficiales de policía, observadores electorales, supervisores de derechos humanos, otro personal civil e incluso ONG,s. Sus cometidos van desde proteger y distribuir la asistencia humanitaria hasta ayudar a las partes en conflicto a llevar a la prác-

tica complicados acuerdos de paz. Se ha acudido a estas fuerzas de las Naciones Unidas para que contribuyan a desarmar y desmovilizar a los beligerantes, para que realicen las tareas de formación y supervisión de la policía y para que organicen y supervisen procesos electorales; asimismo, en colaboración con los organismos de las Naciones Unidas y con otras organizaciones humanitarias, las fuerzas intervinientes en este tipo de operaciones han colaborado para que los refugiados regresen a sus hogares, han vigilado el respeto de los derechos humanos, han limpiado campos de minas o han iniciado tareas de reconstrucción de infraestructuras.

Como resultado de este proceso evolutivo se puede afirmar que las tradicionales operaciones de mantenimiento de paz han sufrido un cambio y es más correcto referirse al conjunto de posibilidades de actuación de la comunidad internacional como operaciones de paz de forma genérica, siendo las de mantenimiento de paz un caso específico.

Como características de la evolución experimentada desde el inicio de estas actuaciones cabe señalar:

- Menor riesgo de una confrontación a gran escala, pero un incremento de los conflictos regionales y locales.
- Incremento en el recurso a las operaciones de paz por parte de la comunidad internacional como medio para la resolución de conflictos, contribuyendo a la consolidación y fortalecimiento de la paz y seguridad mundial.
- Las operaciones tienen un carácter multifuncional al conjugar personal militar, policial y civil.
- Gran abanico de funciones que una operación de paz puede desarrollar: desde acciones militares a asistencia humanitaria en todas sus vertientes, tutela de procesos electorales, formación y supervisión de la policía, fortalecimiento de las instituciones,...

### 3. CLASIFICACION DE LAS OPERACIONES DE PAZ

La evolución que han experimentado a lo largo de su historia las actuaciones de las



Naciones Unidas para asegurar la consecución de la paz y la seguridad internacional, así como la complejidad de su definición, ha llevado a las propias Naciones Unidas a realizar un intento de clasificar estas actuaciones de la forma siguiente:

- **DIPLOMACIA PREVENTIVA:** Son medidas destinadas a evitar que surjan controversias entre dos o más partes, que las controversias existentes se transformen en conflictos y que éstos, si ocurren, se extiendan.
- **ESTABLECIMIENTO DE LA PAZ (*Peacemaking*):** Acciones diplomáticas para llevar a las partes hostiles a negociar acuerdos a través de medios pacíficos previstos bajo el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas. Entre este tipo de acciones se pueden señalar el recurso a la Corte Internacional de Justicia, la mediación y negociación y la prestación de asistencia para solucionar las causas de la disputa.
- **MANTENIMIENTO DE LA PAZ (*Peacekeeping*):** Se trata de operaciones de las Naciones Unidas desplegadas en la zona de las hostilidades, normalmente compuesta por personal militar, policial y civil, con el consentimiento de las partes involucradas, y con el objeto de controlar la implementación de acuerdos relativos al control del conflicto (alto el fuego, separación de fuerzas, etc.), de su solución o para asegurar el suministro de la asistencia humanitaria.
- **IMPOSICION DE LA PAZ (*Peace-enforcement*):** Se podrá emplear cuando otros esfuerzos pacíficos hayan fracasado. La autorización de su uso esta proporcionada por el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, e incluye el uso de medidas coercitivas a través de una fuerza armada para mantener o restaurar la seguridad y la paz internacional en aquellas situaciones en las que el Consejo de Seguridad ha determinado la existencia de una amenaza para la paz, ruptura del orden público o actos de agresión.
- **CONSOLIDACION DE LA PAZ (*Peacebuilding*):** Son acciones posteriores a un conflicto, una vez logrado un acuerdo de

paz estable. Incluye la identificación y apoyo de las medidas y estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz y la confianza entre los antiguos enemigos, para evitar una reanudación del conflicto. Entre este tipo de actuaciones se pueden indicar: la asistencia técnica para la reorganización y formación de las fuerzas de seguridad, el apoyo al fortalecimiento de las instituciones, la repatriación y ubicación de refugiados, la tutela de procesos electorales, el desminado de grandes áreas para reanudar segmentos vitales de la economía de un país como son el transporte o la agricultura.

- **SANCIONES:** Consiste en aplicar medidas coercitivas que no implican el uso de la fuerza armada para mantener o restaurar la paz y seguridad internacionales, su objetivo es tratar de modificar la actitud de una o ambas partes en el conflicto a través de la presión política internacional. Suele ser un paso previo al posible empleo de la fuerza armada para solucionar el conflicto. Entre este tipo de acciones se encuentran: la ruptura total o parcial de las relaciones económicas a través de embargos, interrupción total o parcial de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas u otro tipo de comunicación, la ruptura de relaciones diplomáticas.
- **DESARME:** Consiste en acciones dirigidas a la recogida, el control o la destrucción de las armas. Este tipo de actuación no se suele presentar en un contexto aislado o como una acción independiente, sino que normalmente acompaña a otro tipo de actuaciones y se presenta en alguna de las definidas anteriormente, de esta forma lo podemos encontrar como una acción en el proceso de consolidación de la paz (*peace-building*), o puede seguir a una actuación de imposición de la paz (*peace-enforcement*), así como es normal que cualquier régimen de sanciones incluya el embargo de armas.

#### 4. CARACTERISTICAS

Las operaciones de paz tienen un conjunto de principios característicos a los que deben

ajustarse para estar revestidas de garantías de éxito. Los principios expuestos a continuación son de aplicación al conjunto de las operaciones de paz con excepción de las operaciones de imposición de la paz ejercidas bajo el amparo del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, estas últimas por propia definición no se ajustarán a los principios de las de mantenimiento de la paz en cuanto a:

- Consentimiento de las partes: al tratarse de medidas coercitivas e impositivas se podrán ejecutar sin el asenso de los beligerantes.
- La neutralidad e imparcialidad: en algún caso las medidas coercitivas pueden ir dirigidas contra una de las partes en exclusividad.
- El mínimo uso de la fuerza: este principio pierde en estos casos su vigencia al tener que emplear la fuerza en contra de la voluntad de una de las partes para imponer una decisión.

Independientemente de las consideraciones anteriores para las operaciones coercitivas acometidas al amparo del Capítulo VII, el resto de operaciones y en concreto las de mantenimiento de la paz se caracterizan por los siguientes principios:

#### 4.1. PRINCIPIOS UNIVERSALES

Una operación de paz obtiene su legitimidad del apoyo internacional, de la adecuación a las convenciones y leyes internacionales establecidas y de la credibilidad de la fuerza actuante. Es esencial que los participantes en estas misiones conozcan los principios universalmente reconocidos en cuanto al respeto de los derechos humanos y los lleven a efecto en sus actuaciones. Estos principios sirven tanto como una guía como un marco de referencia para todos los participantes en estas operaciones. Asimismo es necesario que estas misiones estén basadas en un mandato del Consejo de Seguridad claro y alcanzable.

#### 4.2. FUNDAMENTOS DEL MANTENIMIENTO DE LA PAZ

- **Consentimiento:** Deben ser establecidas con el consentimiento y la cooperación de las principales partes involucradas en el conflicto.
- **Imparcialidad:** Una fuerza de mantenimiento de la paz tiene que ser imparcial en sus actuaciones, no puede decantarse por uno de los contendientes ya que perdería la legitimidad de alcanzar su objetivo en cuanto al control y la resolución del conflicto.
- **Mínimo uso de la fuerza:** Como norma general el uso de la fuerza no debe ser utilizado para llevar a cabo las actuaciones en este tipo de operaciones, encontrándose limitado a la autodefensa del personal o propiedad de las Naciones Unidas. El uso de la fuerza tiene que estar claramente definido en las Reglas de Enfrentamiento (ROE).
- **Credibilidad:** Consiste en la capacidad para cumplir el mandato de una forma efectiva. Para llevar a cabo el mandato y ganar la confianza de las partes, una fuerza de mantenimiento de la paz tiene que estar compuesta por personal entrenado, que esté bien equipado y posea un alto nivel profesional.
- **Negociación y mediación:** Tienen una gran importancia en reducir la tensión en un conflicto, promover un entorno de seguridad y confianza mutua y desarrollar posteriores soluciones pacíficas al conflicto.

#### 4.3. CONSIDERACIONES TACTICAS Y OPERACIONALES

Una operación de mantenimiento de la paz es fundamentalmente una operación de tipo político; la dirección de la misión es responsable de establecer la interoperabilidad de los diferentes componentes de la misión, considerando los objetivos políticos definidos en el mandato.

Estas operaciones tienen que afrontar, a veces, situaciones inesperadas o rápidamente cambiantes, para lo cual se necesita un marco de actuación que posibilite respuestas

inmediatas; las características que definen este marco de actuación son:

- **Transparencia:** Todas las partes implicadas deben tener un conocimiento lo más amplio posible de los motivos, objetivos e intenciones de la misión. Con este conocimiento se conseguirá una mayor seguridad en el desarrollo de las acciones de las diferentes partes que componen el operativo, al quedar perfectamente definido el alcance de las obligaciones y responsabilidades en cada área.
- **Coordinación:** Normalmente están implicadas un amplio espectro de organizaciones, tanto de tipo militar; como policial, de ayuda humanitaria e inclusive organizaciones no gubernamentales. El personal a todos los niveles debe ser consciente de la necesidad de fomentar la coordinación en el seno de la misión, con el cuartel general que las Naciones Unidas haya desplegado para la misión, así como en sus áreas operacionales e inclusive con las instituciones representativas de la población local.
- **Enlace:** Las comunicaciones deben ser establecidas a todos los niveles posibles siempre que sea factible. Este enlace facilitará el flujo de información entre las diferentes áreas y aumentará la necesaria coordinación.
- **Información:** Es esencial disponer de la información requerida para poder hacer valoraciones continuamente actualizadas de las actitudes y capacidades de las partes involucradas. Disponer de una actualizada información es requisito indispensable para desempeñar con garantías de éxito las misiones encomendadas.
- **Limitaciones y restricciones:** Es necesario conocer en detalle las limitaciones definidas en el marco de actuación a fin de evitar situaciones tensas y problemáticas con las partes en conflicto, para ello debe estar perfectamente claro para los participantes el área geográfica de actuación, las posibilidades de obtener información, las limitaciones en el uso de las armas y cualquier otro tipo de restricción.
- **Armamento:** Las fuerzas de mantenimiento de la paz serán desplegadas sólo con el armamento necesario para su autodefensa, que será consistente con el mandato recibido y con la situación en el área de las operaciones. Esto supondrá que, normalmente, dispondrán de armamento de tipo ligero.
- **Visibilidad:** La uniformidad normal de los participantes en estas operaciones debe ser completada con unos distintivos físicos inequívocos y que sean fácilmente identificables y reconocibles por todas las partes involucradas, de tal forma que no genere ningún tipo de dudas su condición de actuantes bajo la cobertura de las Naciones Unidas. Estos distintivos son normalmente boinas, cascos o gorras azules, brazaletes e insignias de la ONU; asimismo, los vehículos suelen estar pintados de blanco con las siglas de la ONU.
- **Movilidad:** Los participantes deben disponer de los medios móviles necesarios para tener capacidad de responder rápidamente a cualquier incidente, así como poder realizar las patrullas definidas para el cumplimiento de sus funciones.
- **Centralización:** La condición de misiones de tipo multifuncional con diferentes áreas implicadas, así como la naturaleza de las actividades a desarrollar que pueden tener ramificaciones de tipo político, hace necesario que el proceso de adopción de decisiones de importancia y de emisión de informes relevantes sea de carácter centralizado. Para conseguir una centralización eficaz es necesario un adecuado sistema de comunicaciones que facilite una rápida transmisión de información desde los niveles bajos hasta el cuartel general de la misión.
- **Autosuficiencia:** Las unidades participantes en estas operaciones deben llegar a la zona de operaciones tan pronto como sea posible, con suficientes apoyos para desarrollar sus actuaciones hasta que se pueda fundamentar el apoyo logístico a través de la infraestructura local.

De la complejidad y variedad de operaciones que se pueden acometer en el marco del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales bajo la cobertura de las Naciones

Unidas, se deduce la gran cantidad de parámetros diferentes que pueden confluír en una operación determinada que llevará consigo la presencia de factores específicos y diferenciadores de otra; se puede concluir que no existen dos operaciones iguales, incluso dentro del mismo epígrafe genérico. En suma, cada operación tendrá un conjunto de connotaciones que definirán su "status" y que la harán tener características propias, en cuanto al alcance del mandato, requisitos a cumplir, funciones y actividades a desarrollar, entorno y características de la zona de operaciones, restricciones y limitaciones a tener en cuenta o marco normativo a respetar.

## 5. MARCO DE ACTUACION

### 5.1. INICIO DE UNA OPERACION

En el ámbito de las Naciones Unidas y según su Carta es el Consejo de Seguridad el que tiene la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, haciendo uso de las prerrogativas previstas en los Capítulos VI, VII y VIII; por tanto, el proceso de decisión sobre la activación de una operación de paz recae sobre los 15 países miembros del Consejo de Seguridad. Para que la operación sea aprobada necesita al menos 9 votos a favor y que ninguno de los miembros permanentes ejerza su derecho de veto.

Una vez aprobada la operación y según la Carta, todos los miembros de las Naciones Unidas deben respaldarla y aceptar la ejecución de las decisiones del Consejo de Seguridad.

En la activación de una operación intervienen en diferentes momentos organismos, autoridades y países. En orden a clarificar el proceso, a continuación se exponen, resumidamente, los hitos más importantes:

- **EL CONSEJO DE SEGURIDAD:** Autoriza el despliegue y determina el mandato que recogerá el alcance de la operación, asimismo autoriza su finalización. Estas resoluciones son adoptadas normalmente sobre la base de los informes aportados por el Secretario General.

- **LA ASAMBLEA GENERAL** tiene una importante participación en la revisión y autorización de los gastos que conllevará una operación de paz, así como en el respaldo político a la operación.
- **EL SECRETARIO GENERAL:** Es el responsable ante el Consejo de Seguridad de la organización, conducción y dirección de las operaciones de las Naciones Unidas. Elige al jefe de la operación que, según sus características, puede ser un civil (Representante Especial) o un militar (Jefe de la Fuerza) en el que delega el mando operacional en la zona de operaciones. Asimismo sondea a los países miembros para que contribuyan con tropas, policía u otro personal necesario.
- **EL DEPARTAMENTO DE OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE PAZ (DPKO):** Es un organismo dentro de la estructura de la Secretaría General, constituyendo el instrumento operativo de su Secretario General para el planeamiento, preparación, conducción, dirección y seguimiento diario de todas las operaciones de paz.
- **RECURSOS HUMANOS:** Además de los miembros de las áreas militar, policial y civil proporcionados por los Estados miembros, el staff de la operación puede proceder de: la propia estructura de las Naciones Unidas (funcionarios), personal en préstamo de los países miembros o personal contratado internacional y localmente para desempeñar trabajos específicos.
- **RECURSOS MATERIALES:** El equipamiento, transporte y apoyo logístico normalmente es proporcionado por los países participantes en la operación y en algunos casos por empresas privadas contratadas.

### 5.2. PRINCIPIOS GENERALES

El marco normativo de tipo genérico que rigen las operaciones de paz lo encontramos fundamentalmente en la legislación internacional que afecta o incide sobre el Derecho Humanitario (Convenios de Ginebra, los Protocolos Adicionales o la Convención de La Haya sobre la protección de la propiedad cul-

tural en casos de conflictos armados) y en la Carta de las Naciones Unidas; dentro de la Carta merece especial mención:

- El objetivo principal de las Naciones Unidas expresado en su artículo primero: "*Mantener la paz y seguridad internacional y para este fin: adoptar medidas colectivas efectivas para la prevención y solución de amenazas de la paz, y la supresión de actos de agresión u otra forma de ruptura de la paz...*"
- El CAPITULO VI donde encontramos las directrices para el arreglo de conflictos por medios pacíficos.
- El CAPITULO VII proporciona el marco para la imposición de la paz por medios coercitivos, incluyendo el uso de la fuerza militar.
- El CAPITULO VIII fomenta la utilización de acuerdos de tipo regional para solucionar las disputas locales; asimismo el Consejo de Seguridad puede utilizar organizaciones regionales (OTAN, ECO-MOG, CIS, etc.) para la imposición de la paz bajo su autoridad.

### 5.3. MARCO NORMATIVO ESPECIFICO

Para cada operación de paz existen unas normas específicas que se van elaborando durante el proceso de activación de la operación, básicamente estas normas son:

- El MANDATO conferido por el Consejo de Seguridad, en el cual se aprueba la realización de la operación de paz y se marca su alcance. Suele contener consideraciones de tipo genérico, como la duración inicial de la operación.
- Los ACUERDOS DE CONTRIBUCION (*Contribution agreements*), los cuales son realizados entre las Naciones Unidas y los Estados que contribuirán con personal o equipo en la operación, en estos acuerdos se marcan cuestiones fundamentalmente de tipo administrativo y financiero. Cuando las Naciones Unidas utilizan a organizaciones de tipo regional, se produce un Acuerdo de Contribución entre ambos organismos en el cual se definen las misiones y responsabilidades de cada organismo.

- El ACUERDO SOBRE EL "STATUS" DE LA FUERZA (*SOFA: Status of Forces Agreement*) es alcanzado entre las Naciones Unidas y el país donde se va a desarrollar la operación, es un documento de gran importancia ya que especifica los privilegios e inmunidades del personal participante, la jurisdicción que debe resolver los litigios, la libertad de movimientos, la resolución de reclamaciones, en suma los derechos y responsabilidades de cada parte. Asimismo suele incluir desde 1992 la aplicabilidad de los principios del derecho internacional humanitario en la conducción de las operaciones. Es necesario puntualizar que este tipo de acuerdo no se produce en las operaciones de imposición de la paz del Capítulo VII, ya que por propia definición se realiza sin consentimiento de la parte implicada.
- Las REGLAS DE ENFRENTAMIENTO (*ROE: Rules of Engagement*) son normas para el uso de las armas, por tanto van dirigidas fundamentalmente a las unidades militares. Como regla general, la legislación internacional prohíbe el uso de la fuerza, sin embargo este principio tiene dos excepciones, una es el derecho individual y colectivo a la autodefensa (artículo 51 de la Carta) y la otra son las operaciones emprendidas bajo el Capítulo VII. Las ROE son directivas que definen cuándo y cómo puede ser usada la fuerza, proporcionando a los jefes militares en los diferentes niveles unas directrices de cuándo el uso de la fuerza esta permitido. Estas normas suelen ser preparadas por el Jefe de la Fuerza a desplegar, posteriormente son revisadas en la sede central de las Naciones Unidas (por la oficina del consejero militar y por la oficina de asuntos legales) y por último son aprobadas por el Secretario General de las Naciones Unidas a través del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO). Estas reglas respetan los principios legales de la autodefensa como son: la proporcionalidad en cuanto a que la fuerza debe estar limitada al grado y la duración necesaria para alcanzar el propósito perseguido, la no

- existencia de represalias y evitar en la medida de lo posible daños colaterales.
- **DIRECTRICES DE LA OPERACION (Guidelines):** Son elaboradas por el DPKO de acuerdo con los países que envían contingentes a la operación y contienen información de carácter operativo, administrativo y económico.
- **TERMINOS DE REFERENCIA (TOR: Terms of Reference):** En algunas operaciones se pueden presentar estas normas, elaboradas por el DPKO y en las cuales se definen los diferentes puestos de trabajo, en cuanto al perfil que deben reunir sus componentes, sus cometidos y la duración de su puesto de trabajo.
- **PROCEDIMIENTOS OPERATIVOS ESTANDAR (SOP: Standard Operation Procedures):** Se tratan de normas de tipo operativo que describen los procedimientos a llevar a cabo para el cumplimiento de las actividades a realizar en la operación.
- En algunas operaciones se pueden alcanzar acuerdos adicionales en el área de operaciones con las autoridades locales.

## 6. ESTRUCTURA DE UNA OPERACION DE PAZ

El amplio espectro de operaciones de paz que se pueden presentar hacen que su composición esté muy relacionada con el alcance de la operación en concreto, en cuanto a la problemática que trata de resolver en el área del conflicto, así como de los acuerdos políticos alcanzados entre las Naciones Unidas y las partes en conflicto. Se puede afirmar que cada operación se confeccionará con los componentes necesarios para cumplir con los objetivos marcados en el mandato, de esta forma, y dependiendo del tipo de operación, podrá tener más peso específico un determinado componente de la misión.

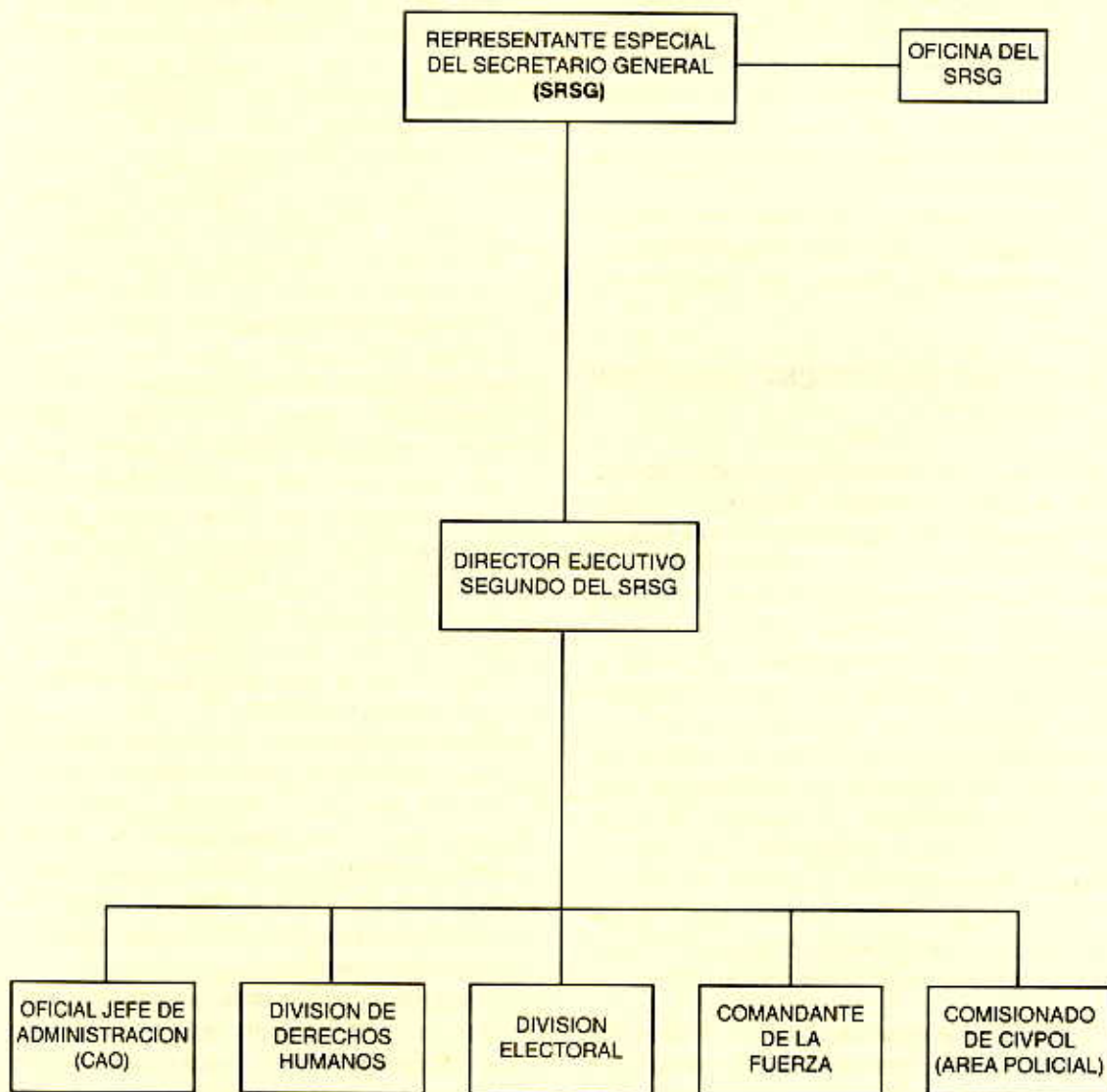
De forma general, y en el más amplio sentido, en una operación de paz pueden estar involucrados los siguientes componentes:

- *Personal político, diplomático y miembros de su staff:* Para desempeñar tareas que pueden ir desde las negociaciones políticas a supervisar, monitorizar o dirigir el control sobre cuerpos de la Administración del país anfitrión.
- *Componente de derechos humanos:* Para monitorizar el cumplimiento de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la prevención contra los abusos de los derechos humanos y el desarrollo e implementación de programas educativos sobre estas materias.
- *Componente electoral:* Para asesorar en la organización de procesos electorales o referéndums y supervisar su celebración de una forma libre y con garantías.
- *Componente de repatriación:* Este componente desarrolla actividades relacionadas con la atención de los refugiados, personas desplazadas, prisioneros políticos u otro tipo de detenidos, asimismo organiza procesos de reasentamiento de estas personas.
- *Componente policial:* Supervisa y controla que la policía local actúa de una forma imparcial y respetando los derechos humanos y las libertades fundamentales.
- *Monitores fronterizos:* Controlan cualquier embargo impuesto por las Naciones Unidas entre partes con una frontera internacionalmente reconocida.
- *Componente militar:* Con una gran variedad de funciones que se pueden resumir en: separación de fuerzas enfrentadas, establecimiento de zonas neutralizadas de interposición, supervisión de treguas o acuerdos de alto el fuego, prevención de conflictos armados entre naciones o dentro de una nación, contribución al mantenimiento de la ley y el orden y la vuelta a condiciones normales.
- *Staff internacional y servicio de campo:* Este personal se encarga de las funciones de apoyo a la operación, la administración está encabezada por el Oficial Jefe Administrativo (CAO = Chief Administrative Officer) y asume los aspectos administrativos, financieros, de comunicaciones, logísticos.
- *Personal local:* Se trata de personal del área del conflicto contratado para realizar funciones de apoyo (conductores, intérpretes, personal administrativo, etc.).

La principal conclusión que se puede extraer es la evidencia de que las actuales operaciones de paz tienen un marcado carácter multifuncional con diversidad de áreas y componentes implicados, los cuales deben posibilitar hacer frente a la complejidad de una operación de este tipo. Paralela a esa complejidad surge la necesidad de una estudiada

coordinación y dirección de los componentes participantes, para que este entramado pueda funcionar eficazmente y conseguir los objetivos propuestos.

A modo de ejemplo se puede señalar que una estructura tipo de una operación de paz compleja estaría formada por:



Dentro de esta estructura, y de una forma más específica, el área policial tendría los siguientes niveles:

1. CUARTEL GENERAL DEL AREA POLICIAL.
2. CUARTELES REGIONALES.
3. DISTRITOS POLICIALES.
4. DESTACAMENTOS POLICIALES.

## 7. FUNCIONES DEL AREA POLICIAL (CIVPOL)

Tradicionalmente la función de la UNCIVPOL ha sido la de monitorizar la actuación de la policía local en cuanto a "asegurar que cumple sus obligaciones sin ningún tipo de discriminación o abuso contra los derechos humanos". Aunque este concepto sigue vigente, en los últimos años se ha ampliado el alcance de las funciones de la CIVPOL y se maneja un nuevo concepto denominado "SMART", que obedece a las siglas inglesas de Support (Apoyar), Monitoring (Monitorización), Advice (Asesorar), Report (Informar) y Train (Entrenar). Básicamente se trata de:

- Apoyar a la distribución de la asistencia humanitaria, a la observación de los derechos humanos y a otras actividades de la misión.
- Monitorizar la implementación de los acuerdos, el cumplimiento de los derechos humanos y la actividad de la policía local.
- Asesorar a la policía local en el cumplimiento de la ley de una forma efectiva y siguiendo los estándares que marcan las leyes internacionales.
- Informar de las situaciones y de los incidentes observados.
- Entrenar a la policía local en un mejor desarrollo de las funciones policiales de acuerdo con los derechos humanos.

De todas las funciones antes expresadas, las más comunes e importantes son la monitorización de la policía local y la redacción de informes. El contacto diario con los policías locales en el área de operaciones donde se deben llevar a cabo las actividades de

CIVPOL hace que subconscientemente se estable una relación personal y una implicación, en algunos casos, afectiva; esta situación, junto con la dificultad intrínseca de la monitorización, que implica un control sobre la actuación de la policía local en su propio país, conduce a veces a una relajación de esta función en beneficio de otras que son menos problemáticas. Esta tendencia, cuando se presenta, debe ser reconducida ya que el principal motivo del despliegue de la CIVPOL es precisamente la monitorización de la actuación de la policía local.

En orden a ser más exhaustivos y dependiendo de lo recogido en el mandato que activa la operación, las tareas en que se pueden descomponer las funciones del área policial son:

- Observar la conducta y el desarrollo de las actividades de la policía local y de las autoridades de investigación en el arresto, detención e interrogatorio de personas sospechosas de haber cometido algún delito.
- Observar el trato dispensado a los presos.
- Acompañar a la policía local en su patrullaje.
- Realizar patrullas independientes observando la presencia o ausencia de la policía local.
- Acudir a los lugares donde se han producido delitos.
- Observar e informar de los movimientos de refugiados y personas desplazadas.
- Observar las reuniones y manifestaciones.
- Visitar prisiones y observar el trato dispensado a los presos.
- Hacer un seguimiento a las investigaciones en las que estén involucradas las minorías y monitorizar el resultado final.
- Asistir a las agencias de ayuda humanitaria y a los componentes de asuntos civiles.
- Ayudar a disminuir las tensiones entre diferentes grupos.
- Registrar e informar de todos los incidentes que presencien.
- Monitorizar la tranquilidad y el mantenimiento de la ley y el orden en la proximidad.



dad de los lugares destinados a las votaciones.

- Asistir en la reorganización y entrenamiento de la policía local.

Las principales características que reúne el área policial de una operación son:

- Está integrada por personal que desempeñan sus actividades sin armas.
- Su composición es de tipo multinacional, con diferentes países que aportan contingentes, esto supone unas especiales connotaciones de tipo cultural que es necesario tener en cuenta.
- Sus miembros no disponen de poder ejecutivo en el área de operaciones, por tanto no pueden asumir las competencias de la policía local.
- El área policial dispone de una propia e independiente cadena de mando dentro de la estructura de la operación, por tanto el Jefe del Área policial informa directamente al Jefe de la Operación de Paz (Representante Especial del Secretario General de la ONU).

## 8. CODIGO DE CONDUCTA DEL OBSERVADOR POLICIAL

En el entorno donde se desarrollan las operaciones de paz suelen confluir diferentes culturas, debido a los diversos países que aportan contingentes y sobre todo debido a la idiosincrasia y tradiciones religiosas y culturales del área donde tiene lugar la operación. Además debemos tener presente que el personal que interviene en una operación de paz está representando a su institución, a su país y también a las Naciones Unidas. En este escenario el código de conducta que debe poseer todo profesional de un Cuerpo Policial adquiere una especial relevancia debiendo procurar exhibir una conducta ejemplar e intachable ante las partes en conflicto que siempre estarán expectantes a la actuación de los representantes de las Naciones Unidas.

Ante este trascendental aspecto de la actuación de los participantes en una operación de paz bajo la bandera de la ONU, la propia Organización ha elaborado unas directrices extraídas de la experiencia acumulada

durante los 50 años de existencia de estas operaciones y que a continuación se exponen.

En primer lugar se trata de mentalizar a los participantes en la operación que son "mantenedores de la paz de las Naciones Unidas" y esto lleva consigo:

- La organización de las Naciones Unidas personifica la aspiración de todos los pueblos del mundo por la paz. En este contexto la Carta de las Naciones Unidas requiere que todo el personal mantenga los más altos niveles de integridad y conducta.
- La base fundamental de nuestras normas se extraerá de cumplir con las directrices que la Ley Humanitaria Internacional marca para las Fuerzas que intervienen en operaciones de paz y la parte aplicable de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Como "mantenedores de la paz" representamos a las Naciones Unidas y a nuestro propio país y estamos presentes en el área de operaciones para ayudar a la población a recuperarse del trauma del conflicto. De lo anterior se deriva que tenemos que estar conscientemente preparados para aceptar especiales restricciones en nuestro comportamiento público y privado para ser acordes a los ideales de la ONU.
- Estaremos revestidos de ciertos privilegios e inmunidades a través de acuerdos negociados entre las Naciones Unidas y el país donde tiene lugar el conflicto, pero sólo con el propósito de centrarnos en nuestra labor de mantenedores de la paz y no con el propósito de obtener beneficios personales. Las expectativas de la comunidad mundial y de la población local serán grandes y nuestro comportamiento y actuaciones estarán fuertemente controladas.

La ONU ha elaborado una serie de medidas a adoptar a modo de recordatorio para los participantes en estas operaciones, dividiéndolas en las que siempre habrá que tener presente para seguir y en aquellas que nunca se deben acometer:

### SIEMPRE:

- Nos conduciremos en una forma profesional y disciplinada.
- Nos dedicaremos a alcanzar los objetivos de las Naciones Unidas.
- Conoceremos el mandato y la misión y cumpliremos con sus directrices.
- Respetaremos el entorno del país donde se desarrolla la operación.
- Respetaremos las prácticas y costumbres locales a través del conocimiento y respeto de los asuntos relacionados con la cultura, religión, tradiciones y el género.
- Trataremos a los habitantes del país anfitrión con respeto, cortesía y consideración.
- Actuaremos con imparcialidad, integridad y tacto.
- Apoyaremos y ayudaremos al débil y enfermo.
- Obedeceremos a los superiores de las Naciones Unidas y respetaremos la cadena de mando.
- Respetaremos a miembros de otros contingentes de la operación sin discriminaciones por su "status", rango, etnia, origen, raza, género o creencias religiosas.
- Apoyaremos e incentivaremos una conducta apropiada entre nuestros compañeros de misión.
- Mantendremos en todo momento un porte personal y vestimenta apropiadas.
- Responderemos adecuadamente del dinero y de la propiedad que se nos asigne como miembros de la misión.
- Cuidaremos de todo el equipo de Naciones Unidas puesto a nuestra disposición.

### NUNCA:

- Llevaremos el descrédito sobre las Naciones Unidas o sobre nuestro país por conductas personales inapropiadas, fallos en el cumplimiento de nuestras obligaciones o abuso de nuestra posición como "mantenedores de la paz".
- Realizaremos una acción que pueda comprometer la misión.
- Haremos declaraciones no autorizadas a

agencias externas, incluidas las de prensa no autorizadas.

- Revelaremos datos inapropiadamente o usaremos la información obtenida a través de nuestra posición en la operación.
- Usaremos violencia innecesaria para amenazar a cualquiera que tengamos bajo nuestra custodia.
- Cometeremos actos que pudieran provocar daños o sufrimiento físico, sexual o psicológico a los miembros de la población local, especialmente a las mujeres y los niños.
- Estaremos implicados en relaciones sexuales que pudieran afectar nuestra imparcialidad o el buen concepto de otros.
- Seremos abusivos o descorteses con cualquier miembro de la población.
- Dañaremos conscientemente o haremos mal uso de la propiedad o equipo de las Naciones Unidas.
- Usaremos inapropiadamente un vehículo o lo haremos sin autorización.
- Recogeremos recuerdos no autorizados.
- Participaremos en actividades ilegales, corrupciones o prácticas inapropiadas.
- Intentaremos usar nuestra posición para obtener ventajas personales, hacer falsas reclamaciones o aceptar beneficios para los cuales no estamos autorizados.

Por otra parte hay que ser conscientes que no actuar dentro de los anteriores principios puede erosionar la confianza en las Naciones Unidas, comprometer la consecución de la misión o comprometer el "status" y el entorno de seguridad como "mantenedores de la paz".

Por último es necesario reseñar el decálogo que Naciones Unidas ha diseñado como Código de conducta personal para los cascos azules:

1. Vestir, pensar, hablar, actuar y comportarse en una manera acorde con la dignidad de un soldado disciplinado, cuidadoso, considerado, maduro, respetuoso y profesional; mostrando la mayor integridad e imparcialidad. Sentirse orgulloso de su posición como un "mantenedor de la paz" y no abusar o hacer mal uso de su autoridad.

2. Respetar las leyes del país anfitrión, su

cultura local, tradiciones, costumbres y prácticas.

3. Tratar a los habitantes del país anfitrión con respeto, cortesía y consideración. Los cascacos azules son invitados que vienen a ayudarles y por eso serán bienvenidos y admirados. No solicitar ni aceptar recompensas materiales, honores o regalos.

4. No consentir con la realización de actos inmorales de tipo sexual, físico o de explotación o abusos psicológicos de la población local o del staff de las Naciones Unidas, especialmente respecto de las mujeres o niños.

5. Respetar y observar los derechos humanos. Apoyar y ayudar a los enfermos y débiles. No actuar en revancha o con malicia, en particular cuando se trate con prisioneros, detenidos o personal bajo custodia,

6. Cuidar y responder adecuadamente de todo el dinero, vehículos, equipo y propiedades de las Naciones Unidas asignadas y no comerciar o traficar con ellas para buscar beneficios personales.

7. Mostrar cortesía militar y dispensar un trato adecuado a todos los miembros de la misión, incluyendo otros contingentes de las Naciones Unidas sin discriminación a sus creencias, sexo, rango u origen.

8. Mostrar respeto y promocionar el cuidado del entorno del país anfitrión, incluyendo la flora y la fauna.

9. No involucrarse en tráfico de drogas o excesivo consumo de alcohol.

10. Ejercer la mayor discreción en el manejo de información confidencial, así como asuntos de naturaleza oficial que puedan poner en peligro vidas humanas o perjudicar la imagen de las Naciones Unidas.

Todas estas normas y otras que se podrían recopilar en el mismo sentido vienen a configurar un Código de Conducta a tener presente por aquellos que vayan a participar en una operación de paz bajo la bandera de las Naciones Unidas o de cualquier otro organismo internacional.

#### BIBLIOGRAFIA

- *An Agenda for Peace*. Boutros Boutros-Ghali, United Nations, New York, 1992.
- *The Blue Helmets - A Review of the United Nations in Peace-Keeping*. United Nations Department of Public Information, New York, 1990.
- *UN Peacekeeping, 50 years (1948-1998)*, United Nations Department of Public Information, New York, 1998.
- *United Nations Civilian Police Handbook*, United Nations Department of Peace Keeping Operations, New York, 1995.
- *General Guidelines for Peace-Keeping Operations*. United Nations Department of Peace Keeping Operations, New York, 1995.
- *Police in the service of peace*. Ministry for Foreign Affairs of Sweden, Estocolmo, 1997.
- *La Carta de las Naciones Unidas*. United Nations Department of Public Information, New York.
- *Orientaciones de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OR7-001)*. Estado Mayor del Ejército, 1993.

## LA DIMENSION ESTRATEGICA DEL PROCESO DE PAZ EN ORIENTE MEDIO

**GUSTAVO DE ARISTEGUI**

Jefe del Gabinete del Ministro del Interior  
Diplomático

**E**L conflicto árabe-israelí es, sin duda, uno de los factores de mayor peso en la inestabilidad general de Oriente Medio. Desde una administración poco afortunada del conflicto por parte de las autoridades coloniales británicas, a la falta de visión histórica de algunos dirigentes árabes para darse cuenta que la situación que ellos creían transitoria iba a ser en realidad definitiva, todos los factores históricos y geoestratégicos de la posguerra jugaban claramente en contra de una solución equilibrada y justa del conflicto.

Muchos han sido los intentos de mediación y de solución pacífica desde las incumplidas Resoluciones 181, 242 y 338 de las NN.UU., a la frustrada mediación —por su asesinato— del Conde Wallenberg, o la Conferencia de Paz de la Isla de Rodas que por su estructura y método de trabajo acabó en rotundo fracaso.

Muchos años más tarde nos encontramos con antecedentes que podríamos denominar, incluso, bases para el diseño del actual proceso de paz, que debe su actual forma, como ya habremos adivinado, a las propuestas europeas de organizar una conferencia internacional sobre Oriente Medio auspiciada por las NN.UU. y más conocidas por sus siglas CIOM o CIPOM.

La actual estructura fue posible, muy probablemente, por la caída del muro de Berlín y la resolución definitiva de la guerra fría, que tuvo como resultado el debilitamiento y posterior desaparición del bloque oriental, lo que posibilitó el copatrocinio estadounidense y el entonces todavía soviético.

La división del proceso en dos grandes ejercicios, uno de bandas bilaterales y otro multilateral, obedeció, en gran medida, a permitir un diálogo más franco y fluido entre el Estado

de Israel y sus vecinos, evitando así el síndrome de mantener posiciones rígidas por hablar ante la galería.

Por otra parte, la banda multilateral era necesaria para arreglar muchas de las cuestiones que no eran estrictamente de orden geopolítico pero que tenían y siguen teniendo una profunda incidencia en las relaciones entre las partes en conflicto y cuya definitiva clarificación es una de las bases más importantes para la conservación de una paz justa, global y duradera. Nos referimos a cuestiones tan importantes como el desarrollo económico y humano, la agricultura y el agua (elemento esencial en la paz de Oriente Medio), las relaciones comerciales, las infraestructuras y otras cuestiones, el turismo entre otras.

Como claves del proceso de paz de Oriente Medio en el plano estrictamente político podríamos citar sus objetivos esenciales: lograr una paz justa, global y duradera que asegure y garantice una estabilidad política y social a una región que lleva en permanente convulsión a lo largo de toda su historia, pero muy especialmente en este siglo XX. Para lograr estos objetivos se han de construir medidas de confianza que impliquen ajustar a una dimensión razonable los ejércitos y los arsenales de la región. Llegar a unos arreglos de seguridad que permitan fijar unas fronteras claras, seguras y admitidas por todos los contendientes.

Resolver problemas tan espinosos como la negociación para la devolución de territorios ocupados, el problema de refugiados y desplazados y quizá el más espinoso de todos que es, sin duda, Jerusalén.

En esta complicada e incierta ecuación falta otra incógnita que es la del profundo valor estratégico que un elemento tan vital como el agua tiene en Oriente Medio.

Las negociaciones más disputadas y en las que, a veces, más difícil es cumplir con lo pactado es justamente en el reparto de los escasísimos recursos hídricos de esta región.

Los riesgos que pueden frustrar la llegada a buen puerto de este complejo proceso son la convergencia de factores tan negativos como el riesgo de la proliferación de ideas extremistas en los diferentes estados que toman parte en la negociación, los actos terroristas consecuencia de lo anterior o el agravamiento de

las crisis económicas y sociales que han azotado y siguen afectando a esta parte del mundo. No olvidemos que la frustración económica y social, la profundización de las diferencias económicas, la explosión demográfica, el desempleo, la falta de perspectivas o el paulatino e inexorable empobrecimiento de capas crecientes de la población de esa región son, seguramente, el mejor caldo de cultivo para el crecimiento y proliferación de ideas radicales de todo tipo.

A estas alturas de este breve estudio quizá convenga hacer un análisis somero del proceso por bandas.

## **BANDA JORDANO-ISRAELI**

Cuando se firmó el Tratado de Paz entre Jordania e Israel, el 24 de octubre de 1994, ambos países llevaban 27 años sin haber entrado en conflicto bélico. Conviene recordar que Jordania no participó en la guerra del Yom Kipur de 1973, lo que sin duda constituía una excelente base para una reconciliación entre estados. Sin embargo, la reconciliación entre sociedades fue más difícil de lo que a primera vista pudo parecer.

Ambos gobiernos mostraron siempre fervientes deseos de lograr una paz definitiva entre ambos países, sin embargo entre amplios sectores de la sociedad jordana quedaban aún algunos rescoldos de resentimiento y desconfianza. No olvidemos que entre el 65 y 70 por 100 de la población del reino hachemí es de origen palestino.

Es un hecho conocido que el difunto rey Hussein tenía unas relaciones fluidas y continuas con los sucesivos Primeros Ministros israelíes y con muchos Presidentes del Estado, sin embargo el materializar estas relaciones tenía mucha más envidia de lo que incluso algunos altos responsables de la política exterior europea llegaron a afirmar de manera, quizá, algo apresurada. Jordania empezó a construir su tratado de paz sobre sólidas bases: logrando una delimitación clara y definitiva de sus fronteras, obteniendo la devolución de una franja de más de 350 kilómetros cuadrados en el desierto de Wadi Araba, un claro reconocimiento de propiedad sobre las riberas y marismas del río Jarmuk si bien cedía la posesión de este territorio a

Israel por un tiempo determinado y a cambio de un generoso alquiler; se estableció un proyecto de acuerdo sobre el uso conjunto de las aguas del río Jarmuk, el lago Tiberiades y los acuíferos subterráneos; se estableció un sistema de medidas de confianza militares y civiles permitiendo incluso el sobrevuelo comercial del espacio aéreo israelí antes incluso de que se firmase el Tratado de Paz.

La firma solemne del Tratado de Paz entre Israel y Jordania, el 24 de octubre de 1994, supuso un hito histórico en Oriente Medio ya que era el primero que se firmaba en la zona y más de 15 años después de los míticos acuerdos de Camp David.

## BANDA SIRIO-ISRAELÍ

Se ha hablado siempre de las cuatro patas de la mesa sirio-israelí que podríamos resumir en las siguientes: retirada israelí del Golán, establecimiento de un sistema de medidas de confianza y seguridad, la normalización de relaciones diplomáticas y comerciales, en un primer momento, y en todos los demás ámbitos con posterioridad; y, por fin, un calendario para las tres anteriores.

Sin embargo, Siria es un país mucho más complejo y mucho más difícil de lo que podría parecer a primera vista dada la existencia de un régimen autoritario aparentemente monolítico y una sociedad en apariencia conformista. Sin embargo, Siria, como muchos otros países de Oriente Próximo, es un crisol de razas, religiones y minorías. Hay que tener en cuenta, en primer lugar, que Siria está dominada por una minoría étnica, los alauíes, considerados musulmanes herejes tanto por suníes como por chiítas. Esta minoría que ha dominado el país desde el golpe de estado perpetrado por el actual Presidente Hafez al Assad en 1970. Por ello los objetivos reales, a nuestro entender, de la banda sirio-israelí para el régimen de Damasco serían los siguientes: La obtención de un cierto reconocimiento y estabilidad —léase perpetuación— para el actual régimen sirio; en segundo lugar el reconocimiento internacional de la especial posición —léase hegemónica— de Siria en el Líbano; en tercer lugar el reconocimiento de un cierto papel de líder, o como mínimo colider regional en Oriente Medio; cuarto, obtener

las necesarias ayudas económicas antes de firmar el Tratado de Paz con Israel y no después, para evitar lo que ellos consideran que le ha pasado al Reino Hachemí de Jordania, y quinto, lograr una definitiva respetabilidad y homologación internacionales para dejar de ser considerados definitivamente país patrocinador del tráfico de estupefacientes y del terrorismo.

Estas cinco cuestiones que he tenido ocasión de contrastar con insignes analistas estratégicos de la región se consideran, cada vez más, las auténticas claves de la banda sirio-israelí.

La banda Líbano-israelí es en gran medida tributaria de la anterior, y en la medida en que aquélla se desbloquee, ésta estaría en gran medida resuelta. Sin embargo, conviene hacer aquí las siguientes precisiones: Es preciso tener en cuenta la endémica inestabilidad política del país, su extraordinaria diversidad religiosa, cultural y étnica (17 comunidades distintas y 10 religiones, excisiones religiosas o sectas). Es importante tener en cuenta la existencia en su territorio de movimientos extremadamente radicales que hoy parecen estar aplacados o dominados por el momento, pero que pueden salir a la luz en cualquier momento.

En este contexto, la imperiosa necesidad de una frontera norte segura para Israel pasa necesariamente por la consolidación del ejército y las fuerzas de seguridad interior del Líbano, objetivo aún lejano y por desgracia incierto. Por tanto, Siria tendrá que jugar un papel esencial en el control efectivo de las milicias y señores de la guerra que puedan sentir la tentación de hostigar al Estado de Israel desde el sur de su país.

Todo esto nos lleva a la más difícil e incierta de las bandas, que es, además, el punto central del proceso de paz: Hablamos de la banda Israelo-Palestina. Los problemas de la devolución de una parte o de casi todos los territorios ocupados en 1967, la creación de una amplia autonomía con policía propia, la elección de una asamblea parlamentaria y la puesta en marcha de un gobierno cuasi estatal no son, ni mucho menos, los ejes centrales de esta banda. No quiero decir con esto que lo logrado hasta ahora no sea importante, simplemente quiero subrayar la extraordina-

ría complejidad de los problemas que aún quedan por resolver, a saber: Jerusalén, la vuelta de refugiados y desplazados, la política de asentamientos israelíes en territorios ocupados y los siempre complejos problemas y arreglos de seguridad que incluirán cuestiones tan espinosas como la lucha contra el terrorismo radical islámico practicado por algunas organizaciones palestinas por parte de la policía palestina; el control de la exacerbación de los ánimos entre los extremistas de una parte y de otra; la polémica sobre la definición de la jurisdicción única israelí, única Palestina o compartida (las conocidas zonas a, b o c); los pasos francos y carreteras especiales para colonos, los controles de los pasos y la muy delicada cuestión de los cupos de trabajadores palestinos que les habilitan a pasar de los territorios ocupados para trabajar en los límites del Estado de Israel, cuestión que tiene unas implicaciones claramente económicas para la supervivencia de los estados

ocupados pero una indudable importancia securitaria dado los terribles atentados perpetrados en mercados, calles, autobuses en diversas ciudades israelíes.

Las recientes elecciones israelíes del pasado 17 de mayo han arrojado un resultado que, sin desmerecer a ningún partido político concurrente, podríamos calificar de esperanzador para el proceso de paz. La formación de un gobierno encabezado por el General Ehud Barak, que pudiese estar conformado por un amplio abanico de partidos políticos, podría significar un avance muy notable en la banda Sirio-Palestina y en consecuencia desbloquear la esencia misma del proceso de paz permitiendo avances importantes en las negociaciones con Siria y por consiguiente el encarrilamiento de la banda Líbano-israelí. Sólo nos queda desear desde estas líneas suerte y acierto a todos los negociadores por el bien de sus países, de la estabilidad y paz regional y en definitiva del mundo entero.

## LOS CONFLICTOS DE AMERICA CENTRAL, 1978-1996

JUAN AVILES FARRE  
Catedrático de Historia Contemporánea  
UNED

A lo largo de los años ochenta Nicaragua, El Salvador y Guatemala, tres países centroamericanos habitualmente olvidados por la prensa internacional, aparecieron con cierta frecuencia en los titulares de los periódicos. La primera gran noticia fue el triunfo sandinista en Nicaragua (1979), que parecía presagiar una nueva era revolucionaria en América Latina, como veinte años antes había ocurrido con el triunfo de Castro en Cuba. Luego se sucedieron los titulares acerca de los conflictos que asolaban El Salvador, Guatemala y la propia Nicaragua y que a menudo se traducían en hechos atroces, como el asesinato de monseñor Romero, arzobispo de San Salvador (1980), o las matanzas de campesinos mayas en Guatemala, cuyo eco llegó a la opinión mundial a través de la denuncia de Rigoberta Menchú, Premio Nobel de la Paz en 1992. En medio de aquellos conflictos sangrientos se inició en los tres países la transición a la democracia, a partir de la elecciones celebradas en 1982 en El Salvador y en 1984 en Guatemala y Nicaragua, pero cabía pensar que sólo representaban una fachada bajo la que se ocultaba el poder de las armas.

En 1986 una reunión de presidentes centroamericanos, celebrada en la localidad guatemalteca de Esquipulas, dio inicio a un proceso de paz que inicialmente se enfrentó a grandes dificultades. Luego vino la gran sorpresa de 1990, cuando el gobierno sandinista de Nicaragua cedió el poder a la oposición tras su derrota en unas elecciones. Poco después, las fuerzas contrarrevolucionarias nicaragüenses depositaron definitivamente las armas. El proceso tardó más en dar sus frutos en los otros dos países en conflicto, pero también en ellos las negociaciones entre el gobierno y los movimientos guerrilleros, favo-



recidas por la mediación internacional, condujeron a acuerdos de paz, en El Salvador en 1992 y en Guatemala en 1996.

El estudio de estos conflictos presenta por tanto un interés doble. En primer lugar merece la pena preguntarse cómo fuerzas enfrentadas en unos conflictos de una extremada ferocidad lograron llegar a unos acuerdos de paz que, favorecidos por la intervención de países amigos, entre ellos España, se hallan hoy plenamente consolidados. El propósito de este artículo es plantear una posible respuesta a ambas cuestiones.

## LOS FACTORES DEL CONFLICTO

Gran parte de las guerras civiles que han tenido lugar en el mundo durante el siglo XX pueden encuadrarse en dos tipos: las de origen social y las de origen nacional o étnico. El segundo tipo, del que son ejemplos obvios los conflictos surgidos en la antigua Yugoslavia o en Ruanda, es el más común en nuestros días; pero no debe olvidarse que a lo largo del siglo ha sido más frecuente el primero, es decir, el de aquellos conflictos civiles en que se enfrentan bandos que tienen concepciones opuestas del orden social y que por tanto cuentan con apoyos sociales diversos, pues obviamente los privilegiados tienen motivos para defender el orden establecido y los desfavorecidos lo tienen para apoyar los intentos de cambiarlo. Esto se presta a una interpretación muy simple, la de que las guerras de este tipo son el resultado directo de la desigualdad social y la miseria de las masas. Ocurre sin embargo que la desigualdad y la miseria han sido rasgos comunes de las sociedades civilizadas durante milenios y sin embargo las guerras civiles surgidas de la aspiración a un cambio del orden social han sido muy poco frecuentes en la historia, salvo en el último siglo y medio.

Esto probablemente se debe a que su génesis resulta indispensable un factor ideológico, es decir, la existencia de un proyecto de revolución social con suficiente atractivo como para provocar una amplia movilización de masas y a que tales proyectos revolucionarios sólo surgieron a partir del siglo XVIII y, sobre todo, del XIX. A su vez este segundo factor se presta a otra interpretación muy simple y muy

popular en medios conservadores, según la cual este tipo de conflictos no surgen de la miseria de las masas, sino de su manipulación por revolucionarios profesionales al servicio del comunismo internacional. Lo cual nos conduce a un tercer elemento que hay que tener en cuenta: la dimensión internacional de tales conflictos, que en el período de 1945 a 1989 se enmarcaron en el contexto de la guerra fría, por lo que fue frecuente el apoyo de la Unión Soviética a los revolucionarios y de los Estados Unidos a los defensores del orden establecido. Por último, la intervención estadounidense ha dado también lugar a interpretaciones contrapuestas, pues mientras unos la han defendido como una actuación en defensa de la democracia y frente a la amenaza comunista, otros la han denunciado como una manifestación de imperialismo destinada a proteger a unos regímenes tiránicos y corruptos pero favorables a los intereses de la gran potencia americana.

La carga polémica del tema es pues enorme y no resulta fácil llevar a cabo en pocas páginas un análisis ponderado de los distintos factores en juego. Como punto de partida puede afirmarse sin duda que los conflictos centroamericanos fueron del tipo que hemos denominado social, que amplios sectores de la población de los tres países vivían en condiciones de miseria, que sus movimientos revolucionarios eran de orientación leninista y tenían fuertes conexiones con la Cuba castrista y que la intervención de los Estados Unidos jugó un papel muy importante en los casos de Nicaragua y El Salvador. Y para profundizar en el análisis conviene centrar la atención en cuatro aspectos: a) la existencia de un proceso previo de desarrollo económico que no evitó la agudización de las tensiones sociales; b) la estrechez o inexistencia de cauces legales para la lucha a favor de un cambio político y social; c) el auge de una ideología revolucionaria de inspiración básicamente leninista, pero cuya difusión entre las masas se vio favorecida por una conexión cristiana, a través de la denominada teología de la liberalización; y d) los motivos y principios rectores de la intervención de los Estados Unidos.

### a) Desarrollo económico y tensión social.

Como puede observarse en la Tabla 1, los tres países que nos interesan experimentaron en los años sesenta y setenta un importante crecimiento que sólo se interrumpió con el inicio del conflicto. Paralelamente la esperanza media de vida aumentó de forma perceptible, según se observa en la Tabla 2. Es decir, que el conflicto se gestó en un momento en que la prosperidad era mayor que en cualquier período anterior, y ello no es tan sorprendente como pudiera parecer. El desarrollo no siempre favorece la estabilidad política, sino que al contrario la conflictividad a menudo se eleva en sus primeras fases, cuando al tiempo que persiste la miseria se producen fuertes cambios sociales que modifican las formas de vida tradicionales, mientras que el aumento de la alfabetización y el crecimiento urbano proporcionan condiciones favorables para la difusión de nuevas ideas, incluidas las revolucionarias.

**Tabla 1**

Producto Interior Bruto por habitante  
Dólares de 1970. Según la paridad de poder adquisitivo

	El Salvador	Guatemala	Nicaragua
1960	329	335	282
1970	406	416	424
1978	486	507	441
1980	399	519	314
1984	307	440	283

Fuente: V. Bulmer-Thomas (1987), *The political economy of Central America since 1920*. Cambridge University Press.

**Tabla 2**

Esperanza media de vida al nacer  
Años

	El Salvador	Guatemala	Nicaragua
1965-1970	55	50	51
1975-1980	62	56	54
1985-1990	62	62	62

Fuente: IICA (1991): *Centroamérica en cifras*. San José, Costa Rica.

### b) Los estrechos cauces de participación política.

Las aspiraciones al cambio social o político que surgieron en estos países, al compás del desarrollo económico, la urbanización y la alfabetización, se enfrentaron a una carencia de cauces democráticos para expresarse. No faltaban ciertamente algunos elementos que podían dar una apariencia democrática a sus regímenes, pues se celebraban elecciones, eran legales algunos partidos de la oposición y existía cierta libertad de prensa, pero en realidad sólo los candidatos apoyados por el poder tenían posibilidades electorales, las libertades políticas y sindicales eran precarias y, lo que es más grave, no existía una garantía efectiva de los derechos humanos más elementales, de tal manera que los ciudadanos se hallaban indefensos frente a los abusos del poder. Bajo una exigua fachada democrática, los regímenes de Guatemala y El Salvador eran prácticamente dictaduras militares, mientras que Nicaragua se hallaba, desde los años treinta, bajo la dictadura de una dinastía familiar, la de los Somoza. Ello suponía que las corrientes democráticas reformistas, de orientación democristiana, socialdemócrata o incluso comunista (ya que los partidos comunistas de la región defendían la actuación política en el marco de la legalidad), carecían de posibilidades reales de acceder al gobierno.

### c) El auge de la ideología revolucionaria.

La existencia de unas condiciones sociales que favorecían las aspiraciones al cambio y la ausencia de unos cauces democráticos efectivos favorecieron la amplia aceptación de la alternativa revolucionaria en medios sindicales, universitarios e incluso eclesiásticos. Existía en muchas personas la convicción de que no sólo era difícilísimo que pudiera llegar al poder por vías legales un gobierno comprometido con un proyecto de reforma social, sino que en el caso de que así fuera se vería expuesto a la hostilidad de los Estados Unidos, que no repararían en medios para derribarlo. Dos precedentes históricos reforzaban esa convicción: el derrocamiento de Arbenz en Guatemala (1954) y el de Allende

en Chile (1973). Y a su vez el triunfo de la revolución cubana (1959) pareció demostrar que la vía de las armas ofrecía una posibilidad de victoria. De hecho el ejemplo y el estímulo directo de Cuba fueron decisivos para la proliferación de organizaciones guerrilleras que en los años sesenta y setenta se produjo en numerosos países latinoamericanos, entre ellos Nicaragua (desde 1958), Guatemala (desde 1960) y El Salvador (desde 1970).

Al igual que Castro en Cuba, las guerrillas centroamericanas adoptaron una ideología fundamentalmente leninista, con la singularidad, sin embargo, de que bastantes de sus integrantes y simpatizantes llegaron a la opción revolucionaria a través de una radicalización de su compromiso cristiano. Ello se debió al especial impacto que, debido a sus circunstancias sociales y políticas, tuvo en muchos países latinoamericanos el mensaje de renovación católica lanzado por el Concilio Vaticano II (1962-1965). De ahí surgió la teología de la liberación, con su opción preferencial por los pobres, que en su expresión más radical, ciertamente minoritaria, llegaba a justificar la violencia revolucionaria.

#### **d) La intervención de Estados Unidos.**

La ausencia de cauces democráticos favoreció la opción revolucionaria, pero ésta a su vez contribuyó a la radicalización represiva de los regímenes centroamericanos en un círculo vicioso que condujo a la guerra civil. En tales circunstancias la intervención de los Estados Unidos, potencia hegemónica en el área, era previsible y no carecía de precedentes históricos, pues en el marco de los conflictos civiles de Nicaragua hubo tropas norteamericanas en este país de 1912 a 1932.

Pero la intervención norteamericana en los años ochenta debe situarse sobre todo en el contexto de la guerra fría y de la existencia de una posición soviética avanzada en Cuba, aunque también en el de la dramática experiencia de Vietnam, que llevó en adelante a Washington a mostrarse muy reticente en el empleo directo de sus tropas. Bajo la presidencia de Reagan (1981-1989), la política norteamericana se orientó a frenar la expansión soviética, que en años anteriores se había apuntado importantes bazas en Asia y

Africa, y escogió como campo de acción prioritario América Central, un escenario en el que la Unión Soviética difícilmente podía rivalizar con Estados Unidos. Así es que Reagan se dispuso a prestar todo el apoyo necesario, salvo el envío de tropas, para que el gobierno de El Salvador venciera la insurgencia revolucionaria y para que los contrarrevolucionarios nicaragüenses derribaran al gobierno sandinista de Managua. No reanudó en cambio la ayuda militar al régimen guatemalteco que su predecesor Carter había suspendido debido a las violaciones de los derechos humanos cometidas en este país, en el que la guerrilla nunca tuvo posibilidades reales de victoria. Por su parte la Unión Soviética mantuvo siempre un perfil bajo en América Central y nunca otorgó a la Nicaragua sandinista una ayuda comparable a la que prestó a la Cuba castrotrista.

### **EL DESARROLLO DEL CONFLICTO**

La guerra civil que condujo al triunfo sandinista en Nicaragua fue bastante corta, pues se desarrolló fundamentalmente desde mediados de 1978 hasta mediados de 1979, es decir, durante la presidencia de Carter, aunque las primeras acciones armadas del FSLN (Frente Sandinista de Liberación Nacional) se remontaban a 1962. Luego, de 1981 a 1988, el régimen sandinista hubo de hacer frente a una insurgencia contrarrevolucionaria, la llamada "Contra". En cuanto a Guatemala y El Salvador, la fase más aguda del conflicto se desarrolló entre 1979 y 1984, aunque la acción de las guerrillas había comenzado bastantes años antes y continuó, con menor intensidad, hasta 1992 en El Salvador y 1996 en Guatemala.

En cada uno de los tres países actuaron diversas organizaciones armadas revolucionarias con proyectos políticos diferenciados, pues incluso los sandinistas se dividieron en tres tendencias a mediados de los años setenta, pero finalmente todas se integraron bajo un mando nacional unificado. Las tres tendencias del FSLN formaron una dirección conjunta en 1979; las distintas guerrillas de El Salvador (entre ellas la creada por el propio Partido Comunista, que optó por las armas en 1979) se unieron en 1980 en el Frente Fara-

bundo Martí de Liberación Nacional (FMLN); y en 1982 lo hicieron las de Guatemala, que formaron la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG).

En términos generales y de manera especialmente nítida en El Salvador las fuerzas revolucionarias tendieron a adoptar una estructura tripartita, integrada por un partido político, una guerrilla que constituía su brazo armado, y un conjunto de organizaciones de masas a través de las cuales se realizaba la labor de agitación política. En condiciones de guerra civil, sin embargo, esta estructura fue difícil de mantener, porque las organizaciones de masas fueron descabezadas y diezmadas por la represión, mientras que partido y ejército guerrillero tendían a confundirse.

Aunque el estudio del desarrollo concreto del conflicto en cada país exigiría más espacio del que aquí disponemos, cabe al menos hacer algunas observaciones.

#### **a) La revolución sandinista.**

La caída de Anastasio Somoza II, hijo del fundador de la dinastía, respondió al caso relativamente frecuente de un dictador arbitrario y corrupto que termina enajenándose el apoyo de casi todos los sectores sociales significativos. Si no fue derribado por un golpe militar, como le ocurrió a algún dictador salvadoreño o guatemalteco, fue probablemente porque la Guardia Nacional tenía desde sus orígenes en los años treinta una vinculación con la dinastía Somoza insólita en un ejército. Cuando a comienzos de 1978 empezó a surgir una amplia movilización contra su régimen, en la que junto a sectores desfavorecidos participaron también sectores de las clases altas y medias, la política del presidente norteamericano Carter, que hacía bandera de la defensa de los derechos humanos, se orientó a favorecer su abandono del poder a través de un diálogo con la oposición moderada.

Pero si esta política de Washington debilitó a Somoza, no logró forzar su dimisión y facilitó por tanto el mismo resultado que pretendía evitar, es decir, el triunfo del FSLN, una fuerza revolucionaria abiertamente hostil a los Estados Unidos. Frente al descrédito de Somoza y la impotencia de la oposición moderada, los sandinistas mostraron una

gran habilidad en la combinación de la lucha armada, la movilización de las masas populares y el entendimiento con otras fuerzas políticas. En la Junta que tras la huida de Somoza asumió el poder en Managua en julio de 1979 eran hegemónicos los sandinistas, que contaban con el poder militar, pero estaban también representados sectores de la oposición moderada.

#### **b) El inicio de la guerra civil en El Salvador.**

La tesis de que para evitar una revolución es mejor desembarazarse preventivamente de los gobernantes impopulares y abordar una reforma social que satisfaga al menos parcialmente las aspiraciones de las masas no pudo ser llevada a la práctica en Nicaragua, pero sí lo fue en El Salvador. En octubre de 1979, tres meses después de la entrada de los sandinistas en Managua, un golpe militar derribaba en El Salvador al general Romero, vencedor de las fraudulentas elecciones de 1977. Se formó entonces una Junta integrada por militares y por políticos de la oposición moderada y se abrió así la posibilidad de una transición pacífica a la democracia, que muy pronto se frustró. Las organizaciones revolucionarias, estimuladas por el reciente triunfo sandinista, optaron por jugar la carta de la insurrección, mientras que la acción represiva de las fuerzas de seguridad y de los "escuadrones de la muerte" a ellas vinculados se caracterizó por la violencia y la ilegalidad. En tales circunstancias la política reformista de la Junta, presidida desde 1980 por el democristiano Napoleón Duarte, no pudo impedir el estallido de la guerra civil.

La gran ofensiva que el FMLN lanzó en enero de 1981 no logró sin embargo la conquista del poder y sus guerrillas hubieron de refugiarse en áreas rurales. Poco después el gobierno de Reagan inició una masiva ayuda económica y militar a El Salvador. Al tiempo que estimulaba la continuación de las reformas sociales y la transición a la democracia, la intervención norteamericana favoreció la creación de unidades militares de élite entrenadas en tácticas de contrainsurgencia. Lo que no mejoró fue el respeto a los derechos humanos. De hecho fue una de las nuevas unidades entrenadas por los norteameri-

canos, el batallón Atacatl, la que en diciembre de 1991 cometió la peor atrocidad de toda la guerra: la matanza de la población entera del caserío de El Mozote, es decir, más de doscientas personas, entre los que se hallaban, de acuerdo con la escrupulosa investigación forense realizada por un equipo internacional en 1992, al menos 131 niños menores de doce años.

### **c) El inicio de la guerra civil en Guatemala.**

Los guerrilleros revolucionarios lograron tomar el poder en Nicaragua y estuvieron más o menos cerca de conseguirlo en El Salvador, pero nunca llegaron a representar una amenaza semejante para el orden establecido en Guatemala. Y sin embargo fue en este último país donde más sangriento resultó el conflicto, debido a la adopción de unas tácticas de contrainsurgencia destinadas a eliminar o amedrantar mediante el terror masivo a aquellos sectores de la población que pudieran apoyar a la guerrilla. De acuerdo con el informe hecho público en 1999 por la Comisión de Esclarecimiento Histórico establecida en base a los acuerdos de paz y bajo los auspicios de la ONU, el 91 por 100 de las violaciones de los derechos humanos en Guatemala de las que hay constancia entre 1978 y 1984 son atribuibles a agentes del Estado, fundamentalmente militares, y un 3 por 100 a la guerrilla.

El hecho de que las víctimas de las matanzas masivas fueran en su mayoría poblaciones del grupo maya, que representa alrededor de la mitad de la población total guatemalteca, ha conducido a dicha Comisión a acusar a los responsables de las mismas de genocidio, de acuerdo con la definición que del mismo dio la Convención para la Prevención y la Sanción del delito de Genocidio, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948 y ratificada por Guatemala en 1949. Este último aspecto del conflicto en Guatemala, el país con mayor porcentaje de población amerindia de América Central, no debe sin embargo llevar a la conclusión de que se trataba de una guerra de origen étnico. Los dirigentes de las organizaciones guerrilleras eran en su mayo-

ría de origen europeo o mestizo, su objetivo era la revolución social y decían actuar en nombre de todas las masas oprimidas, independientemente de su adscripción étnica.

Por otra parte, aunque la responsabilidad directa de la gran mayoría de las matanzas masivas sea atribuible a agentes del Estado, las tácticas de la guerrilla, que incluían la ocupación temporal de aldeas en las que trataban de ganarse el apoyo de sus habitantes realizaban a menudo asesinatos selectivos para luego retirarse, suponían dejar a la población de las mismas indefensa frente a eventuales represalias.

La época más violenta del conflicto guatemalteco coincidió con las presidencias de los generales Romero Lucas García (1978-1982) y Efraín Ríos Montt (1982-1984). Este último, que había desplazado al anterior mediante un golpe de Estado, fue a su vez derribado por otro golpe militar. Para entonces la guerrilla, aunque subsistía en algunas áreas, estaba muy debilitada.

### **d) La contrarrevolución armada en Nicaragua.**

La caracterización del régimen sandinista constituye una cuestión polémica, pero cabe realizar algunas afirmaciones claras al respecto. En primer lugar es obvio que el objetivo de los sandinistas no era el establecimiento de una democracia pluralista y que muy pronto la capacidad de actuación de los opositores a su régimen, entre quienes se encontraban sectores que habían participado en la lucha contra Somoza, se vio notablemente coartada. Es muy posible que la Nicaragua sandinista se encaminara hacia un futuro de economía estatalizada y dictadura de partido único, pero el hecho es que, a diferencia de lo ocurrido en Cuba, nunca se llegó a ello, pues siempre se mantuvieron en cierta medida la economía mixta y el pluralismo político. Y hay que añadir que, aunque se produjeron violaciones graves de los derechos humanos, los sandinistas no cometieron atrocidades comparables a las que dieron en Guatemala y El Salvador.

Desde el punto de vista del gobierno Reagan, sin embargo, lo esencial era el papel

## EL CAMINO HACIA LA DEMOCRACIA

que jugaba la Nicaragua sandinista en el tablero de la guerra fría, como una segunda Cuba que podía estimular la revolución en los países vecinos y de hecho prestaba apoyo a la guerrilla salvadoreña. En último término, lo más peligroso desde el punto de vista de Washington era que el conflicto armado pudiera extenderse a México, pero la política de Reagan no fue de mera contención de nuevos avances revolucionarios en América Central, sino que se orientó al derrocamiento del régimen sandinista mediante el recurso a distintos medios, incluido el entrenamiento y financiación de una fuerza armada antisandinista, la llamada "Contra", que operó de 1981 a 1988. La importante ayuda norteamericana, que pasó por muchos altibajos porque el Congreso de los Estados Unidos se mostró a menudo reticente ante una operación destinada a derribar a un gobierno extranjero, y la seguridad que le proporcionaban sus bases en Honduras, no convirtieron sin embargo a la "Contra" en una fuerza de combate eficaz. El fracaso de su gran ofensiva de 1987, en la que utilizó lanzamisiles portátiles tierra-aire para hacer frente a la decena de helicópteros arillados de fabricación soviética con los que contaban los sandinistas, le llevó a un acuerdo de cese el fuego en 1998. Sin embargo, su acción contribuyó a debilitar a los sandinistas, que hubieron de detraer recursos de otros fines para financiar el gasto militar. Como puede observarse en la Tabla 3, Nicaragua llegó a tener, a pesar de la exigüidad de su población, las Fuerzas Armadas más numerosas de toda América Central.

Tabla 3

Las Fuerzas Armadas en América Central  
Población (millones). Personal militar (miles)

	1979-80	1988-89	1979-80	1989-90
El Salvador	4,6	5,9	6,9	56,0
Guatemala	6,8	8,6	17,9	42,0
Honduras	3,6	4,8	11,3	18,7
Nicaragua	2,5	3,5	8,3	77,0

Fuente: IISS, The Military Balance.

Los años ochenta se inscriben dentro de un período de avance de la democracia a nivel mundial, que se había iniciado en 1974 con la caída de la dictadura en Portugal y que culminaría en 1989 con el inicio de la transición a la democracia en el antiguo bloque soviético. Los países en conflicto de América Central no se mantuvieron al margen de ese avance y en ellos la democratización y el proceso de paz fueron dos tendencias que se reforzaron mutuamente en un círculo virtuoso. Varios factores influyeron en ello. Por un lado la defensa de la democracia era para el gobierno de Reagan un elemento sustancial en la confrontación global con la Unión Soviética y sus aliados. Por otro las medidas democráticas eran para los sandinistas una baza fundamental en el mantenimiento de su prestigio internacional, que actuaba como escudo frente a la intensa presión de Washington. Y en el fondo lo fundamental fue que también en América Central, donde sólo Costa Rica contaba con una genuina tradición democrática, se fue abriendo paso el convencimiento de que la democracia es la fórmula más adecuada para promover la paz y la prosperidad. Revolucionarios leninistas y conservadores ultraderechistas comenzaron a adoptar un lenguaje democrático, lo que contribuyó a que la lucha armada diera paso al enfrentamiento en las urnas. Pero lo más sorprendente fue que los primeros pasos hacia la democracia se dieran en plena guerra civil.

La primera transición democrática se dio en Honduras, donde la acción de los grupos guerrilleros, muy poco numerosos, no había conducido a una guerra civil. En 1980 fue elegida una Asamblea Constituyente y a partir de las elecciones presidenciales de 1982 el poder militar dio paso al poder civil.

En El Salvador la influencia norteamericana contribuyó a que los jefes militares llegaran a considerar la legitimidad democrática como un instrumento útil en el enfrentamiento con la guerrilla, mientras que la derecha optó por la vía electoral como medio para desplazar del poder a la democracia cristiana. Agrupados en la Alianza Republicana Nacional (ARENA) los conservadores obtuvieron un notable éxito en las elecciones a la Asamblea Constituyen-

te de 1982, pero el democristiano Napoleón Duarte se impuso al candidato de ARENA en las presidenciales de 1984. La izquierda seguía sin embargo al margen del juego democrático y la guerra civil continuaba su trágico curso por lo que se estaba todavía lejos de una genuina democracia.

En Guatemala la transición se inició tras el golpe militar que derrocó a dictador Ríos Montt en 1982. Tras ello se impuso el criterio del sector del ejército que era favorable al retorno del poder civil y en 1984 fue elegida una Asamblea Constituyente. Al año siguiente el democristiano Vinicio Cerezo, que no era el candidato favorito de los militares, triunfó en las elecciones presidenciales.

En Nicaragua los sandinistas, formados en el desprecio leninista hacia la "democracia formal", no mostraron un interés inmediato por refrendar su poder mediante unas elecciones. Recurrieron a las urnas sólo en 1984, cuando se enfrentaban a un fuerte acoso de los Estados Unidos, que el año anterior habían demostrado su determinación mediante una intervención militar que derribó al gobierno revolucionario de Grenada. Pareció posible que en las elecciones participara la oposición, agrupada en una Coordinadora Democrática, lo que habría dado plena legitimidad a los eventuales vencedores, pero en el último momento ésta retiró su candidatura. En tales circunstancias ni el holgado triunfo de los sandinistas ni los escaños obtenidos por algunos pequeños partidos, que probaban la existencia de un cierto pluralismo, proporcionaron al régimen nicaragüense el marchamo plenamente democrático que habría hecho políticamente inviable la continuación del apoyo norteamericano a la "Contra". Y frente a la renovada actividad de ésta el régimen se endureció de nuevo.

## EL PROCESO DE PAZ

Si las guerras civiles que azotaron América Central a partir de 1978 proporcionaron algunos de los más atroces ejemplos de la capacidad de los hombres para ejercer la violencia contra sus semejantes, el proceso de paz que dio su primer paso importante con la conferencia de Esquipulas de 1986 es una buena muestra de cómo una negociación auspiciada

por la mediación internacional puede poner fin incluso a los conflictos más enquistados.

El rasgo más notable de dicho proceso de paz fue su carácter regional, es decir, el hecho de que fuera impulsado mediante acuerdos entre los cinco gobiernos centroamericanos, que constituyeron el marco general en el que se inscribieron los específicos procesos de Nicaragua, El Salvador y Guatemala. Aunque otros gobiernos de fuera de la región y también la ONU jugaron un papel mediador, la pacificación se consiguió a partir de una iniciativa específicamente centroamericana, el proceso de Esquipulas. El Premio Nobel de la Paz concedido en 1987 al presidente costarricense Oscar Arias constituyó un reconocimiento simbólico de este hecho.

Hubo sin embargo una iniciativa de paz anterior, el llamado proceso de Contadora, que fue promovida por los gobiernos de cuatro países latinoamericanos cercanos a América Central: México, Venezuela, Colombia y Panamá. Este proceso tomó su nombre de la reunión que los cuatro celebraron en enero de 1983 en la isla de Contadora (Panamá). Su propósito era promover un acuerdo que garantizara la paz entre los países centroamericanos, en un momento en que las relaciones entre Nicaragua y Honduras eran muy tensas, por la fuerte presencia norteamericana y de la "Contra" en este país.

El grupo de Contadora recibió el respaldo de los Estados miembros de la Comunidad Europea y del llamado grupo de apoyo que en 1985 formaron Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. Se trataba de conseguir que todos los países centroamericanos se comprometieran a evitar que su territorio fuera utilizado como base para ataques contra otro y renunciaran a la presencia de bases e instructores extranjeros en su suelo. Se abordaba pues el aspecto exterior del problema, es decir, el enfrentamiento entre el gobierno de Nicaragua y otros gobiernos de la región, sin entrar a debatir los conflictos internos existentes en la misma Nicaragua y en otros países.

El proyecto de acuerdo, enviado a las partes en septiembre de 1984, fue aprobado por el gobierno de Nicaragua, pero tropezó con

las objeciones de los de Costa Rica, El Salvador y Honduras, que mostraron su preocupación por la preponderancia militar que aquélla tenía en la región. Esos mismos gobiernos, que eran los aliados de Washington en la región, rechazaron también un segundo proyecto una año después, mientras que los Estados Unidos hicieron saber que no habría acuerdo si el gobierno de Managua no aceptaba negociar con la "Contra". Desde la perspectiva de Washington, compartida por sus aliados centroamericanos, el defecto de los sucesivos proyectos impulsados por el grupo de Contadora era que habrían conducido a una situación en que la "Contra" se hubiera visto privada de sus bases exteriores sin que el régimen de Managua se viera obligado a hacer concesiones a la oposición. Esta divergencia condujo al agotamiento del proceso. Tras el fracaso de un tercer proyecto, el grupo de Contadora tiró la toalla en 1986.

Fue entonces cuando Esquipulas tomó el relevo. El nuevo proceso arrancó de la reunión que en dicha localidad guatemalteca celebraron los cinco presidentes centroamericanos en mayo de 1986. Sus primeros impulsores fueron dos presidentes recién elegidos, el democristiano Vinicio Cerezo, de Guatemala, convocante de la reunión, y el socialdemócrata Oscar Arias, de Costa Rica, quien poco después presentó el plan de paz que finalmente tendría éxito. El momento era favorable a nuestras iniciativas porque el escándalo "Irán-Contra" (motivado por el suministro ilegal de armamento a la "Contra") había puesto en cuestión en Estados Unidos la política centroamericana de Reagan.

El acuerdo más importante que se tomó en Esquipulas fue el de institucionalizar las reuniones entre los presidentes centroamericanos, creando así un marco permanente de diálogo. En cuanto al plan de paz de Arias, fue primero asumido por los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras y sólo después presentado al de Nicaragua, que no participó en su elaboración inicial, pero sí en su discusión, que tuvo lugar en una reunión de los cinco presidentes celebrada en Guatemala en agosto de 1987 (Esquipulas II). A diferencia de los proyectos de Contadora, en esta ocasión la democracia pluralista era

sumida como un componente necesario del proceso de paz, pero el planteamiento general seguía siendo favorable al gobierno de Nicaragua, pues quedaba reconocida su legitimidad. De ahí que los sandinistas, a pesar de la democratización interna que se les exigía, firmaran el plan, mientras que la "Contra" se mostró hostil. El gobierno de Reagan, frenado en su margen de maniobra por un Congreso de mayoría demócrata, no se opuso al acuerdo, pero mostró un cierto escepticismo en cuanto a sus eventuales resultados. Los gobiernos centroamericanos aliados de Washington estaban asumiendo pues una línea de actuación independiente, lo que se explica porque para ellos los objetivos de evitar un conflicto generalizado y deslegitimar internacionalmente a los movimientos insurgentes de sus propios países eran más importantes que el de provocar la caída del régimen sandinista. La democratización interna de Nicaragua, que a diferencia de Contadora exigía Esquipulas, era además una garantía importante de que Managua iba a renunciar a promover la revolución en los países vecinos.

En concreto, el acuerdo de paz centroamericano, firmado el 7 de agosto de 1987, preveía que en los países en conflicto se iniciara un diálogo encaminado a la reconciliación nacional, se apelara a un cese el fuego y se garantizaran las libertades democráticas, que cesara la ayuda exterior a los insurgentes y que se abrieran negociaciones para establecer garantías de seguridad entre los países del área. Una comisión internacional, con participación de la OEA y la ONU, asumió el seguimiento de su puesta en práctica. Veamos ahora cuáles fueron sus resultados en cada uno de los países en conflicto.

#### **a) Nicaragua.**

El acuerdo de Esquipulas y el fracaso de su gran ofensiva de aquel año de 1987 dejaron a la "Contra" en una posición muy débil. Por su parte el gobierno sandinista, aunque militarmente victorioso, hacía frente a una situación económica desastrosa y a la continua hostilidad de Washington, por lo que le resultaba muy conveniente llegar a una solución negociada del conflicto. De ahí surgió el acuerdo



provisional de cese el fuego que el gobierno y los insurgentes firmaron en marzo de 1988.

La cuestión fundamental era sin embargo la celebración de unas elecciones con plenas garantías, a lo que el presidente Daniel Ortega se había comprometido en Esquipulas. En ellas esperaba conseguir unas impecables credenciales democráticas que le protegieran frente a Washington, donde un presidente más pragmático, George Bush, había sucedido a Reagan. Fue una segunda oportunidad, después de la que se había perdido en 1984, pero que se dio en un contexto internacional muy distinto, ya que la guerra fría tocaba a su fin al producirse, en los meses finales de 1989, el hundimiento del comunismo en la Europa centro-oriental. Por otra parte, la intervención norteamericana en Panamá (diciembre de 1989) demostró una vez más la voluntad de Washington de utilizar la fuerza siempre que lo considera necesario.

Ante la sorpresa general, en las elecciones presidenciales de febrero de 1990 Violeta Chamorro, candidata de la coalición opositora, se impuso al sandinista Daniel Ortega. Pocos meses después la "Contra" depuso las armas (junio de 1990). Un país devastado por más de diez años de guerra civil emprendió así el difícil camino de la reconciliación nacional y la reconstrucción económica.

## **b) El Salvador.**

A diferencia de la "Contra" nicaragüense y de la guerrilla guatemalteca, el FMLN seguía teniendo en 1989 una importante capacidad ofensiva. Sus aspiraciones no habían tenido sin embargo eco alguno en el acuerdo de Esquipulas, que se había limitado a un genérico llamamiento al cese el fuego entre las partes en conflicto. El objetivo de hacer valer el peso de sus armas para obtener concesiones políticas a cambio de deponerlas, más que el de lograr una muy difícil victoria, fue por tanto el que guió su gran ofensiva de noviembre de 1989, en el curso de la cual sus columnas ocuparon durante varios días ciertos barrios de la capital. En medio de estos combates, efectivos del ejército cometieron una atrocidad que tuvo un gran eco en la opi-

nión pública internacional: el asesinato de seis jesuitas de la Universidad Centro Americana, cinco de ellos españoles, acusados por la extrema derecha de ser intelectualmente proclives a la guerrilla.

Por su parte, el recién elegido presidente Alfredo Cristiani, de ARENA, intensificó los esfuerzos de negociación con el FMLN que había iniciado a finales de 1987 su predecesor Napoleón Duarte. A lo largo de diversos encuentros, que se iniciaron con el celebrado en Ginebra en abril de 1990, gobierno e insurgentes fueron llegando, bajo el constante estímulo del secretario general de la ONU, Javier Pérez de Cuéllar, a un conjunto de acuerdos que culminaron con la firma de la paz en México, en enero de 1992.

## **c) Guatemala.**

El país más poblado del istmo centroamericano y aquel en que más sangrienta había sido la guerra fue también el último en alcanzar la paz. El primer paso se dio en Madrid, en agosto de 1988, con un encuentro entre la URNG y la recién creada Comisión Nacional de Reconciliación, pero fue sólo en 1994 cuando comenzaron las negociaciones directas entre el gobierno y los insurgentes. La paz se firmó dos años después, en diciembre de 1996.

Una misión de pacificación de la ONU, MINUGUA, actuó en 1997 para verificar el cumplimiento de los acuerdos entre el gobierno guatemalteco y la URNG. Hubo en ella participación española, lo mismo que en las anteriores misiones que la ONU había establecido para verificar el cumplimiento del acuerdo de los cinco gobiernos centroamericanos de cesar toda ayuda a los movimientos insurreccionales de otros países (ONUCA, 1989-1992), y el de los acuerdos entre el gobierno de El Salvador y el FMLN (ONUSAL, 1991-1995). Y la cooperación española sigue estando hoy presente en estos países de América Central, que tras años de conflicto se enfrentan a la ingente tarea de la consolidación de la democracia, la afirmación del Estado de Derecho y el desarrollo económico y social.

## LOS CONFLICTOS YUGOSLAVOS

MANUEL COMA CANELLA

Profesor. UNED

**E**N los años setenta, una pregunta que suscitaba inquietud en Occidente era la de qué iba a pasar en Yugoslavia cuando Tito desapareciese. La extraordinaria posición internacional del país, comunista pero neutral y con un dispositivo militar orientado a resistirse a una invasión del Pacto de Varsovia y abierto a la ayuda occidental, era uno de los factores fundamentales del equilibrio europeo. Pero como había sucedido a lo largo del siglo XIX, aunque Rusia no se inmiscuyese en los asuntos del imperio otomano, la disintegración del mismo venía propulsada por levantamientos nacionalistas de sus súbditos cristianos en los Balcanes. Ahora como entonces la heterogeneidad nacional de Yugoslavia podría trabajar a favor de los intereses soviéticos.

Tito murió en 1980 y por un tiempo pareció que las inquietudes no estaban justificadas y que había dejado todo atado y bien atado, mediante un complicado mecanismo federal que depositaba la presidencia del país en un colegio formado por ocho presidentes de cada una de las seis repúblicas federadas y las dos regiones autónomas de Serbia, prácticamente equiparadas a las repúblicas. Pero ya al año siguiente surgieron problemas en una de estas regiones autónomas, Kósovo, venerada por los serbios como la cuna de su nación, pero poblada por una abrumadora mayoría de albaneses. Estos reclamaban para su región el pleno reconocimiento como una república más de las que constituían la federación y para sí mismos el status de nacionalidad, puesto que constitucionalmente eran designados como minoría. Las manifestaciones iniciadas en el 81 fueron reprimidas por el ejército con gran dureza y tendieron a transformarse en una revuelta albanesa. El número de muertos alcanzó el millar, anun-

ciando la tragedia yugoslava que se avecinaba.

Esas tensiones políticas en aumento a lo largo de los ochenta, fueron acompañadas de una crisis económica también en estado de agravamiento progresivo, de características similares a las de otras muchas naciones del bloque comunista por la misma época, crisis que constituye un componente esencial del derrumbe de comunismo a finales de esa década. Se puede hablar de un agotamiento del modelo económico existente, el cual para salir del atolladero necesitaba reformas estructurales profundas. A ello hay que añadir que Yugoslavia, lo mismo que Polonia y Hungría en el bloque comunista y muchos países del tercer mundo, se había endeudado alegremente a lo largo de los setenta. Esos capitales importados de Occidente habían servido para ocultar la magnitud de la crisis pero no habían sido utilizados para financiar los cambios que se necesitaban. En los ochenta, cuando tocaba devolver los créditos, el peso de la deuda no hacía más que agravar la crisis. Es bien sabido que las dificultades económicas son un excelente caldo de cultivo para las tensiones étnicas y los enfrentamientos nacionalistas. Los líderes utilizan las segundas para zafarse de las responsabilidades por las primeras y las diferencias económicas entre grupos se convierten en objeto de envidias y reproches. La multiétnica república federal de Yugoslavia se vio afectada de lleno por ese diabólico engranaje.

El federalismo yugoslavo estaba copiado del soviético y como en aquél, el férreo centralismo del partido vaciaba de contenido la descentralización de poderes que proclamaba la constitución. Ese modelo, sin embargo, siguió en Yugoslavia una evolución opuesta a la de la patria del socialismo. No sólo porque de reforma constitucional en reforma constitucional Tito fue aumentando los poderes de las repúblicas, sino, sobre todo, porque la misma estructura del partido, la Liga de Comunistas Yugoslavos, fue federalizándose cada vez más, de forma que al final era sólo la indiscutida e indiscutible autoridad personal de Tito lo único que garantizaba la unidad del país. Esa descentralización cada vez más real no consiguió calmar la sed de autogobierno de los distintos nacionalismos, que denunciaban los

elementos de falsificación del sistema utilizando los poderes efectivos que éste les concedía.

En Yugoslavia todas las nacionalidades eran nacionalistas y venían a coincidir, con algunas excepciones importantes, con la división en repúblicas. Yugo significa sur en los idiomas eslavos, y en efecto, casi todos los componentes étnicos de la federación son eslavos meridionales y por tanto estrechamente emparentados entre sí. Estos, siguiendo criterios lingüísticos, que son los únicos seguros, se clasifican en tres grupos o colecciones de dialectos afines. Bien entendido, la afinidad existe también de grupo a grupo y era mucho mayor en los orígenes, pues el tiempo ha ido aumentando la diferenciación. Esos grupos son el esloveno, alojado en los valles alpinos y que a pesar de ser el más pequeño demográficamente (dos millones escasos) es el más diversificado dialectalmente, pues cada valle habla su propia variante. Luego está el conjunto serbio-croata y más al sur el búlgaro-macedónico.

Serbios y croatas son tribus eslavas, que se instalan en el espacio yugoslavo en siglo VII, procedentes del sur de Rusia, donde, muy posiblemente, se habrían mezclado ya con otros elementos. Ese espacio viene a coincidir aproximadamente con la antigua provincia romana de Iliria. De los ilirios se sabe muy poco, ni siquiera si eran un solo pueblo o un conjunto de tribus étnicamente diferenciadas. Se supone que de él o ellos proceden dos grupos que han llegado hasta nuestros días. Por un lado los menos romanizados, que habrían mantenido su idioma originario, único resto, por tanto, de ese desconocido ilirio de la antigüedad, que son los albaneses, filiación que la historiografía nacionalista serbia discute. Por otro lado estarían los descendientes de la población local romanizada, conocidos con el nombre de arumani, castellanizado como arumanos, que indica su origen romano y su parentesco con los rumanos, subrayado por otra peculiaridad lingüística: son llamados también vlaqs, palabra en la que vemos la raíz de válico y Valaquía, una de las grandes divisiones regionales de Rumanía.

Hay que soponer que estos pueblos eslavos han ido incrementando sus efectivos a lo largo de los siglos mediante la asimilación de

los descendientes de los ilirios, romanizados o arumani, de los que quedan pocos que hayan preservado su vieja identidad, o no romanizados o protoalbaneses. De ser cierta esta plausible teoría, la población serbia actual podría estar genéticamente muy emparentada con los albaneses, de los que se siente, culturalmente, a años luz.

Aunque serbios y croatas son mencionados en las fuentes bizantinas como dos tribus diferentes, hablan dialectos que forman un continuo lingüístico claramente homogéneo y es la historia y la cultura lo que los ha diferenciado. Los serbios se convierten al cristianismo en su versión oriental, ortodoxa, lo que los hace gravitar en el esfera bizantina, y escribirán su idioma en caracteres cirílicos, procedentes del griego, casi idénticos a los rusos, mientras que los croatas, lo mismo que sus vecinos del norte, los eslovenos, se convierten a la versión latina del cristianismo, y escribirán con caracteres también latinos. Luego, los territorios serbios fueron conquistados por los turcos y pasaron a formar parte del imperio otomano. A una parte de las tierras croatas les sucedió lo mismo, pero fueron liberadas antes y el núcleo central croata en torno a Zagreb se unió a la corona de San Esteban (la Gran Hungría medieval) preservando su individualidad política, y a través de ella al imperio de los Habsburgo de Viena. Los croatas, y aún más los eslovenos, están muy germanizados, se consideran centroeuropeos y rechazan toda relación con los Balcanes. Tienden a ver a sus hermanos serbios como muy orientales y hablan respecto a ellos de bizantinismo en sentido despectivo. Los serbios ven en los croatas unos papistas sometidos al Vaticano, mientras ellos tienen una iglesia autocéfala, y que han vendido su alma eslava al germanismo.

A pesar de esas reticencias, serbios y croatas no habían luchado nunca entre sí, y solamente la Primera Guerra Mundial los situó en campos antagónicos, al ser Croacia un parte del imperio austrohúngaro. Por eso, en los crueles enfrentamientos que han tenido lugar en el siglo XX no hay que ver el resultado de encarnizados odios históricos, aunque sí se deja sentir claramente el peso de la historia por cuanto ha creado en dos pueblos que originariamente estaban estrechamente empa-

rentados dos identidades nacionales perfectamente diferenciadas. Serbios y croatas no han empezado a matarse hasta que se les ha puesto juntos.

Eso ha sucedido con la creación del Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos tras la primera guerra mundial, que diez años después pasaría a llamarse Reino de Yugoslavia. A la vista de la tragedia actual, muchos han invocado el carácter artificial del país, al tiempo que, con frecuencia, le negaban el derecho a separarse a las repúblicas secesionistas. Sin embargo, en 1919 se pretendía satisfacer lo que se suponía que eran profundos anhelos populares a la unificación de los eslavos del sur. Al reino de Serbia se le llamaba el Piamonte yugoslavo, suponiendo que aspiraba a jugar el mismo papel unificador que aquél en el caso italiano. Sin embargo, el nacionalismo yugoeslavista, que durante un breve tiempo se llamó a sí mismo ilirianismo, nació entre los intelectuales croatas y fueron ellos los difusores de la unificación idiomática, adoptando como la base del idioma oficial, común a los dos pueblos, justamente llamado serbio-croata (si bien los croatas prefieren croata-serbio), un dialecto de la Herzegovina oriental, de hecho más afín a los dialectos serbios que al habla natural de estos nacionalistas de Zagreb, lo que significaba no poco sacrificio en aras de la unidad.

Los serbios fueron, en general, panyosgolavistas más tibios. Veían oportunidades en la idea yugoslava. Pero siendo los más numerosos de entre los pueblos hermanos y los únicos que en el siglo XIX se habían labrado un estado independiente en lucha contra los turcos, se consideraban como los auténticos yugoslavos: una eslavía que los agrupase a todos debería ser una Serbia expandida, un instrumento de serbianización de los demás. Pero al tiempo subsistía el recelo de que Serbia no consiguiese ejercer una tal influencia cultural y que la unión pudiese llegar a suponer una amenaza para su especificidad. Por su lado los croatas consideraban un estado que agrupase a los hermanos eslavos meridionales como la mejor fórmula política para preservar su identidad. Su experiencia histórica secular era la de la defensa de sus derechos estatales dentro de un conjunto político-territorial más amplio: la corona de

San Esteban, el imperio austrohúngaro. Esperaban que esos derechos quedarían mejor asegurados en una unión fraternal e igualitaria. Las dos concepciones de Yugoslavia, la serbia y la croata, chocaron inmediatamente y el país evolucionó con rapidez hacia una dictadura serbia.

La frustración croata, en el ambiente político europeo de los años treinta, fue el caldo de cultivo del desarrollo de una forma de fascismo croata, el movimiento ustasha de Ante Pávelich, extremadamente nacionalista y extremadamente violento. Recibió el apoyo de Mussolini, y ya comenzada la guerra, el de Alemania. Tiene en su haber el espeluznante récord de haberse adelantado en un par de meses a lo que los nazis llamaron la solución final, para la que los judíos han popularizado el nombre de holocausto. En el caso de los ustashi se trataba del "problema" de los serbios de Croacia y Bosnia (Bosnia formaba parte de una gran Croacia bajo protectorado alemán), para el que Pávelich propuso, y se dedicó a aplicar, la solución de los tres tercios: a un tercio se les obliga a convertirse al catolicismo, a otro se los expulsaba y al tercero se los mataba. El exterminio estuvo también dirigido contra otras minorías mucho más pequeñas, como los gitanos y los judíos, pero no contra los musulmanes de Bosnia, a quienes los nacionalistas croatas, no sólo los ustashi, tienden a considerar como croatas islamizados. Algunos de éstos se vengaron de sus rivalidades con los serbios colaborando en las matanzas con los fascistas croatas. Los cálculos realizados con más rigor científico sitúan el número de asesinatos en torno a los 350.000.

La réplica serbia no se dejó esperar. Una organización de nacionalistas serbios monárquicos, los chetniks, de ideología más moderada que los ustashi, recurrió pronto a los mismos métodos en contra de los croatas. Y contra unos y otros, los partisanos del comunista Tito usaron también de la matanza indiscriminada como instrumento de combate. Tito, un croata hijo de madre eslovena, vio nutrir las filas de su organización guerrillera de serbios de Croacia y Bosnia, que sin ser en muchos casos comunistas habían visto en los partisanos la mejor defensa contra la violencia ustasha.

Al final Tito resultó ganador, porque consiguió el apoyo de los aliados, ante todo de los ingleses, porque estimaron que sus hombres luchaban más eficazmente contra los alemanes que sus rivales conservadores serbios, los chetniks, cosa no del todo demostrada. Como vencedor, la propaganda del nuevo régimen comunista exageró los ya de por sí execrables crímenes de los ustashi y puso al movimiento chetnik en el mismo plano. Tito creó la segunda Yugoslavia, con los mecanismos federales ya descritos, y una demarcación territorial de las repúblicas bastante fiel a las realidades históricas y étnicas. La consigna del régimen, repetida hasta la náusea, fue "unidad y fraternidad". Toda manifestación de nacionalismo era absolutamente tabú.

Llegó a parecer que Tito había conseguido su propósito, recreando una Yugoslavia que podía alojar pacíficamente a todos los eslavos del sur. La sangrienta descomposición del país diez años después de su muerte ha llevado a que hoy día prevalezca la opinión diametralmente opuesta: La represión comunista contuvo por la fuerza las enconadas incompatibilidades de las distintas nacionalidades, que no han hecho más que despedazarse mutuamente en cuanto han tenido oportunidad de hacerlo. La verdad ha de estar en algún punto intermedio, nada fácil de situar. Una parte de la reconciliación nacional bajo el titismo fue genuina. Entre los jóvenes de las áreas mixtas llegó a ser de mal tono enfatizar la pertenencia étnica. En las ciudades las amistades interétnicas entre muchachos que estudiaban juntos no ofrecían problema. En Sarajevo, cuando estalló el conflicto, la tercera parte de los matrimonios eran mixtos.

Junto a esa realidad o, en muchos casos, por debajo de la misma, está la otra, mucho más torva, de la persistencia de viejos rencores, de la memoria de las heridas familiares. Las reticencias históricas entre los pueblos pueden tener viejas raíces, pero las memorias familiares de agravios suelen remontarse a sólo una generación. No era inexorable que tuviesen que surgir a la superficie con la violencia que lo ha hecho, por eso la responsabilidades de los líderes que han agitado los viejos fantasmas resulta especialmente grave. De entre todos ellos destaca por

su especialísima contribución a la catástrofe el serbio Milósevich.

Mientras que los demás pueblos yugoslavos vivieron el titismo con la idea de que de nuevo los serbios se habían apoderado del estado de todos, porque la mayor parte de los funcionarios, los diplomáticos, los militares eran de esa nacionalidad, cuya capital, Belgrado, era también la de la federación, los serbios salieron del titismo con un profundo sentimiento de agravio, convencidos de que el croata Tito no había hecho más que perjudicarlos. Ese sentimiento se polarizaba en torno a la cuestión de la autonomía concedida por Tito a las regiones septentrional y meridional de Serbia, la Voivódina y el Kósovo, y en especial en torno a la cuestión albanesa asociada con la segunda de las autonomías.

Las repúblicas del norte, Eslovenia y Croacia, son también las más eficientes desde el punto de vista económico y están convencidas de que la federación es para ellas un carga que por la vía de los mecanismos de solidaridad les obliga a estar continuamente subvencionando a las atrasadas y pobres repúblicas del sur. Durante los años ochenta, eslovenos y croatas pugnan por un mayor control de los asuntos económicos, por una mayor descentralización, en el fondo una fórmula confederal, que dejaría muy pocos poderes en los organismos centrales.

Esos años son los del ascenso en Serbia de Slodoban Milósevich, un oscuro aparatchik nacionalista, ambicioso, enigmático, formidable en la intriga y consumado oportunista. En el 87 llega a la presidencia de la Liga Comunista de Serbia y se encuentra con que el gran desafío al comunismo lo representa el nacionalismo serbio en plena ebullición. El año anterior, el 86, la Academia de Ciencias de Serbia había elaborado un memorándum en el que expone todas las frustraciones nacionales y elabora un proyecto de Gran Serbia. Milósevich se propone contentar a sus comunistas eludiendo la tan necesaria transformación del sistema económico y, en el más puro titismo, diciéndoles que el nacionalismo serbio constituye una amenaza de muerte para Yugoslavia.

Pero al mismo tiempo se lanza a sobrepujar a los nacionalistas explotando el resentimiento antialbanés de sus conciudadanos, entre

los que circulan toda clase de leyendas sobre las persecuciones contra la minoría serbia de Kósovo. Esa campaña culmina en el 89 en un mitin monstruo para conmemorar el sexto centenario de la muy mitificada batalla de Kósovo, en la que los serbios fueron derrotados por los turcos y perdieron su independencia, humillación contra la que se han revuelto durante siglos hasta el punto de convertirla en su fiesta nacional. El gélido, introvertido y anticarismático Milósevich conseguirá ser exaltado como un liberador nacional, arrebatándole esa bandera de manera rotunda a los nacionalistas como Vuk Dráskovich. Milósevich da satisfacción a sus entusiastas seguidores iniciando el proceso que conduce a la supresión de la autonomía de Kósovo y la Voivódina y se lanza a por el control de Yugoslavia, intentando centralizar el país bajo dirección serbia.

Extiende la campaña de mítines a las otras repúblicas y consigue someter a su control a la dirección política de Montenegro. Los montenegrinos, como ortodoxos que escriben con caracteres cirílicos, tienen muy claro que son serbios, pero se dividen sobre las implicaciones políticas de ese hecho. Para unos el pueblo serbio, único, está formado por dos naciones diferentes, y los serbios montenegrinos, que mantuvieron su independencia a lo largo de todo el período otomano y han tenido siempre un estado propio, tienen derecho a seguir teniéndolo. Los otros piensan que siendo un solo pueblo deben ser también una sola nación y un solo estado. Esta división parte casi por la mitad a los eslavos de Montenegro y es también una división norte-sur. Los independentistas se localizan preferentemente en el sur y los partidarios de la fusión con Serbia en el norte. Milósevich, con su campaña de presiones, utilizando todos los recursos del poder comunista no reformado y del populismo nacionalista más desenfrenado, consigue situar a sus hombres al frente de la pequeña república. Como, mediante la abolición de la autonomía, manipula también el nombramiento de los representantes de la Voivódina y el Kósovo en la presidencia colegial, se encuentra con que controla incondicionalmente cuatro de los ocho votos, puesto que, contra toda lógica, las dos regiones que han visto abroga-

da su autonomía siguen conservando su representación en la cabeza del estado.

En vísperas de las primeras elecciones más o menos democráticas en las repúblicas, en el 90, Milósevich extiende a las capitales del norte su campaña de grandes mítines centralistas, hostiles a la distribución federal de poderes, por el procedimiento de trasladar masivamente en autobuses desde Serbia a un público de exaltados nacionalistas. Las repúblicas del norte, que aspiran a una descentralización, especialmente económica, todavía mayor, ven lo que le ha sucedido a las dos autonomías serbias y la dura represión que están sufriendo los albaneses. Asustadas inician el camino contrario, el de la ruptura del país.

La constitución en vigor, del 74, concede a las repúblicas, y quizá, de manera menos clara, también a las regiones autónomas, el derecho de autodeterminación y por tanto de secesión. El mecanismo legal para ponerlo en práctica es complicado y con Milósevich controlando cuatro votos en la presidencia federal resulta también inviable. Pero los nacionalistas que llegaron al poder en Zagreb y Liubliana en las elecciones del 90 no están dispuestos a dejarse paralizar por formalismos legales y, tras un largo y dramático tira y afloja en la presidencia federal, proclaman su independencia el 25 de junio de 1991.

Desde el 90, con el triunfo de esos nacionalismos separatistas en el norte, Milósevich ve fracasar su primer gran proyecto de consolidar su poder ofreciéndole a los nacionalistas serbios el dominio de una Yugoslavia centralizada. Inmediatamente pone en marcha el segundo, para el cual los secesionistas le prestan involuntariamente su colaboración. Milósevich se lanza a por la Gran Serbia, la del proyecto de la Academia de Ciencias del 86, que responde al lema de que ningún serbio debe vivir fuera de Serbia, lo que no significa una política de repatriación, como hizo la República Federal Alemana a lo largo de toda la guerra fría, sino estirar las fronteras de Serbia hasta donde haya comunidades de serbios. Milósevich dirá muy pronto que acepta el derecho de secesión, pero no sobre la base de las fronteras republicanas existentes, que considera puramente internas y administrativas, no nacionales. Quien quiera irse habrá de cambiar sus fronteras para que sus

minorías serbias puedan quedar dentro de una Serbia engrandecida.

No es esa la posición del ejército yugoslavo, que tiene su propia organización comunista al margen de las repúblicas y es la única institución del país propiamente yugoslava. Cuando la Eslovenia autoproclamada independiente invita al ejército a retirarse, pero dejando todo su material para el futuro ejército del nuevo país, estalla una guerra de asedio a cuarteles, que se resuelve en once días, porque Milósevich, en su nuevo proyecto de Gran Serbia, no está interesado por Eslovenia, étnicamente muy homogénea, con muy pocos serbios y sin fronteras con Serbia. Milósevich necesita algún tiempo para hacerle tragar al ejército la píldora de la destrucción de Yugoslavia, y sobre todo para proceder a una rápida transformación de los mandos militares, para convertirlo en el ejército de esa Gran Serbia. Sin embargo, por razones internacionales y de formalismo jurídico le interesará seguir manteniendo el nombre de Yugoslavia. Aunque su proyecto es en el fondo tan secesionista como los de los eslovenos y croatas, mantendrá la ficción de que los que se van son los otros y el suyo es el heredero del anterior estado. Al final del proceso Yugoslavia la formarán solamente Serbia y Montenegro.

La actitud de Milósevich respecto a la independencia de Croacia es muy diferente de la que sostuvo ante Eslovenia. A pesar de las masacres de la Segunda Guerra Mundial, el 11 por 100 de la población de Croacia son serbios, algo menos de la mitad de los cuales están concentrados a lo largo de la frontera con Bosnia, en una región que se llama Krajina (= frontera o confín, en idiomas eslavos). En torno a la ciudad de Knin llegan a ser el 90 por 100 de la población, aunque en otros muchos ayuntamientos no llegan al 50 por 100. En los meses que preceden a la proclamación de la independencia se empiezan a producir en Croacia fenómenos de purificación étnica. Los croatas se resienten de que gran parte del aparato estatal en su república (funcionarios, policía, incluso los dirigentes de la liga comunista) son serbios, que ocupan esos puestos en proporción del doble al triple de la de sus efectivos demográficos en el conjunto de la población. Los nuevos nacionalis-

tas en el poder proceden a cambiar rápidamente esa situación, poniendo en la calle a muchos serbios de Croacia, al tiempo que amenazadoramente rehabilitan los símbolos ústasha como símbolos nacionales.

Nada más favorable para la nueva campaña de Milósevich, que azuza esos temores históricos tratando de separar la Krajina de Croacia. En donde los serbios locales, con la ayuda del ejército yugoslavo, en rápida transformación en el instrumento armado de la Gran Serbia, consiguen hacerse con el poder, proceden inmediatamente a la expulsión de los habitantes étnicamente croatas. El proceso no hace más que intensificarse tras la proclamación de independencia. Antes de dar el paso definitivo, los croatas habían estado importando armas clandestinamente y tratando de formar un ejército a base de las milicias locales procedentes de la época de Tito. La decisión eslovena de proclamar la independencia se produjo cuando aún no estaban preparados, pero Tudjman pensó que no podían quedar descolgados. Por eso la proclamación de independencia en ambas fue simultánea, pero la insolidaridad eslovena fue costosa para Croacia, donde sí se produjo algo ya mucho más parecido a una guerra, con asedio de cuarteles por parte del incipiente ejército croata, y sistemática destrucción por parte del ejército yugoslavo no sólo de activos económicos, sino también del patrimonio histórico-artístico que constituye un elemento de las señas de identidad del pueblo croata.

Desde el estallido de las primeras violencias el tema preocupó intensamente en la Unión Europea. Como sucede frecuentemente con tantos fenómenos históricos, la desintegración de Yugoslavia sólo puede explicarse en un contexto más amplio, formado por acontecimientos de gran envergadura: la caída del comunismo, la descomposición de la Unión Soviética, el consiguiente final de la guerra fría, la unificación de Alemania, un nuevo paso en la integración europea con el tratado de Maastricht y la guerra del Golfo. La tragedia yugoslava es una cuenta más en ese histórico rosario. Como vimos al principio, el statu quo en la Yugoslavia de Tito tenía un gran valor estratégico en los equilibrios de la guerra fría. Pero, para su desgracia, había

dejado de tenerlo. Yugoslavia ya no era importante. Y nadie pensaba que las grandes potencias pudiesen ir a la guerra por una cuestión balcánica, como en los tiempos en que la Cuestión Oriental era el eterno irritante de la política europea.

Sin embargo, sobre todo a los americanos, preocupaba el mal ejemplo del independentismo en un momento en el que la prioridad absoluta era el futuro de la Unión Soviética. Se temía las explosiones a las que su desintegración pudiera dar lugar y la política occidental había apostado por Gorbachov, a su vez decidido partidario del mantenimiento de la unión. En ese contexto, antes de las declaraciones de independencia, el secretario de estado americano Baker visitó Belgrado y dio su respaldo a la continuidad de la federación. Esto fue interpretado por Milósevich como una luz verde para la utilización de la fuerza contra los secesionistas, de ahí la importancia para él de presentarse como el continuador de la Yugoslavia que tan activamente había contribuido a destruir.

En Alemania las cosas seguían una dirección en cierto sentido opuesta. Eufóricos con su unificación, los alemanes se sentían solidarios de las aspiraciones nacionales que resurgieron en Europa con el final de la guerra fría y el gobierno se sentía impulsado por la casi absoluta unanimidad de los medios de comunicación y partidos políticos, verdes incluidos, en apoyo de las causas croata y eslovena. Además, a comienzos del año, el gabinete de Kohl se había sentido frustrado por su inhibición en la guerra del Golfo, a la que sólo contribuyó con dinero, no con medios militares, cuando todas las encuestas de opinión mostraban apoyo a una participación alemana más activa. Cuando se planteó la cuestión yugoslava Kohl y su ministro de exteriores, el jefe de los liberales Genscher, no quisieron cometer el mismo error, y arrojaron el gran peso de Alemania tras la causa de la independencia. Alentaron a los líderes eslovenos y croatas a dar el gran paso y luego colaboraron con los croatas para crear un ejército en plenas circunstancias bélicas.

El resto de los países de la Unión Europea contemplaba con sumo desagrado lo que estaba sucediendo en Yugoslavia. Pocos eran



los que no contaban en su propio territorio nacional algún nacionalismo centrifugo para el que la fragmentación del país de Tito constituía un pésimo ejemplo. Contaba para todos, naturalmente, la repugnancia instintiva de todos los estados contra cualquier ataque contra las soberanías constituidas. Más importante aún era lo que el caso yugoslavo tenía de atentado contra el nuevo clima y los principios mismos en los que pretendía basarse la nueva Europa, que en la Carta de París en noviembre del 90 había reafirmado los principios del Acta de Helsinki del 75, rechazando cualquier cambio en las fronteras que se realizase por medios violentos. A escala todavía más amplia las nuevas guerras balcánicas atentaban contra las ilusiones de un nuevo orden mundial basado en el respeto del derecho internacional y en la resolución pacífica de los conflictos. En el momento en el que terminaba la guerra fría, la guerra del Golfo había recordado que el recurso a la fuerza para satisfacer ambiciones territoriales no había desaparecido, pero el desenlace del conflicto parecía confirmar las esperanzas puestas en el nuevo orden. Pocos meses después la maldición de la guerra reaparecía en el medio de una Europa que creía haber superado definitivamente las lacras del pasado, y Europa se veía ensombrecida por los torvos nubarrones de las depuraciones étnicas.

Este trasfondo da cuenta de la preocupación creada en Europa por los sucesos yugoslavos. Para completar el cuadro hay que añadir que a la confianza en sí misma de la nueva Alemania habría que sumar las expectativas suscitadas por la reciente aprobación del tratado de Maastricht: Europa empezaba a dotarse de contenidos políticos. Esa Europa debería ser capaz de actuar por sí misma en temas de seguridad en su propio entorno geográfico. La administración Bush estaba más que dispuesta a dejar la cuestión yugoslava en manos de sus aliados. Habiendo dado el do de pecho en el Golfo, se sentía poco atraída por un asunto en el que no se podría justificar ante su opinión pública la existencia de intereses nacionales. Había también una travesía curiosidad por ver cómo los europeos se las arreglaban solos.

Durante los seis meses largos que dura el

conflicto armado en Croacia, desde comienzos de julio del 91 hasta que por fin la decimocuarta tregua firmada por las partes por instigación europea se mantuvo, a mediados de enero del 92, la Unión Europea intentó influir en los acontecimientos sin blandir nunca el bastón militar. Su único instrumento es la zanahoria económica, que ejercía cierto peso en croatas y eslovenos, deseosos de ser admitidos en los clubs europeos, pero mucho más deseosos de consolidar sus independencias sin la más mínima cesión territorial. Durante meses Europa sólo consiguió que las partes admitiesen el envío de observadores y firmasen una inútil tregua tras otra.

Los episodios más notables de la guerra fueron los bombardeos por parte serbia de Dubrovnik, joya medieval declarada por la UNESCO patrimonio de la Humanidad, y sobre todo de Vukovar, cada una en una punta opuesta de Croacia. La segunda fue arrasada tras un cerco de dos meses y su toma acompañada de toda clase de horrores. El comandante de la plaza acusó a Tudjman de haberla sacrificado por los efectos propagandísticos antiserbios que el cerco tuvo en toda la prensa mundial. Poco después de su caída se firmó esa decimocuarta tregua que congeló por tres años la línea del frente. Tudjman volvió a ser acusado por los nacionalistas más extremos, pero en este caso sus motivaciones fueron más complejas y no del todo conocidas. Tudjman había conseguido un objetivo importante, pues la independencia de Croacia —y por supuesto de Eslovenia— acababa de ser reconocida por la Unión Europea, y el ejército de Croacia, en vías de formación, aunque hacía rápidos progresos, no era rival del ejército yugoslavo que se había atrincherado en el territorio que deseaba amputar a Croacia para integrarlo en la Gran Serbia. Las fuerzas armadas croatas necesitaban tiempo para desarrollarse y la tregua no significaba en absoluto una renuncia a esos territorios reconocidos internacionalmente como de soberanía croata y si la interposición de una fuerza de pacificadores de las Naciones Unidas que preservaban a Croacia de una ataque serbio. Ese territorio suponía un 27 por 100 de la superficie de la nueva república y depurado por completo de los croatas estaba ocupado por sólo un 4 por

100 de la población del país, todos ellos serbios, pero dejando a una mayoría de los serbios de Croacia fuera. La República serbia de Krajina se organizó inmediatamente como estado independiente, en espera de su integración en la madre patria. Estaba constituido por tres núcleos: La Krajina propiamente dicha, en torno a Knin, la Eslavonia Occidental y la Eslavonia Oriental, fronteriza esta última con Serbia.

Las dos repúblicas de las que todavía no hemos hablado, Bosnia y Macedonia, contemplaron horrorizadas el drama de la desintegración del país al que hasta entonces habían pertenecido. Conscientes de los peligros de la ruptura, patentes en el caso croata, y conscientes también de su menor viabilidad económica, hubieran preferido el mantenimiento de alguna forma de unidad, aun incrementando la descentralización, pero no estaban dispuestas a quedarse solas con una Serbia prepotente, sin el contrapeso de las repúblicas septentrionales, así que optaron también por hacer uso del derecho de autodeterminación y abandonar el barco que se hundía. Cada una de ellas, sin embargo, era un caso muy distinto y planteaba para Milósevich una oportunidad y un problema muy diferente.

El idioma o más bien los dialectos macedonios forman parte del conjunto bulgaromacedonio. De hecho los búlgaros normalizaron su idioma buscando el acercamiento a los macedonios, y a finales del siglo XIX esperaban que el proceso de independencia respecto al imperio turco llevaría a una Bulgaria que englobase toda la Macedonia otomana. Pero en las guerras macedónicas que precedieron inmediatamente a la Primera Guerra Mundial, los búlgaros terminaron siendo perdedores y Macedonia quedó repartida entre Grecia y Serbia, correspondiéndole a ellos solamente una pequeña franja (la Macedonia del Pireo). Los propios eslavos macedonios estaban divididos entre los que se sentían ante todo búlgaros y los que se consideraban una nación diferente. Los serbios han seguido hasta hoy el criterio de considerar a los macedonios serbios del sur, y en esa primera Yugoslavia que fue el Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos no eran tenidos en cuenta. Tito, en su afán de poner coto al predominio serbio y

su deseo de reconocer en la mayor medida posible las realidades nacionales de su Yugoslavia, elevó a Macedonia a la categoría de República, y siguiendo la lógica del federalismo yugoslavo los macedonios no hicieron más que afirmar su personalidad diferenciada de los serbios.

Cuando Milósevich se tuvo que enfrentar al independentismo macedonio, como hemos visto reflejo de la situación creada por la separación de las repúblicas del norte, se topó con varios problemas: En primer lugar, aunque los territorios de Serbia y Macedonia son contiguos, la minoría serbia en Macedonia es pequeña y no ocupa un territorio compacto. Mucho más importante es la delicadísima situación internacional de país. Sus cuatro vecinos, la propia Serbia, Bulgaria, Grecia y Albania se consideran con razón suficiente para sostener reivindicaciones sobre su territorio si se presentase la ocasión propicia. Esto podría reconstruir la situación de las guerras balcánicas de comienzos de siglo, pues además la implicación de Grecia podría arrastrar a Turquía. Esa es la hipótesis pesadilla de la comunidad internacional desde el comienzo de los conflictos yugoslavos. Un tema demasiado difícil para Milósevich, para el cual Bosnia presentaba mayor urgencia y mejores oportunidades. Milósevich insistió en que los macedonios son los serbios del sur, aunque no puso en cuestión su derecho a separarse. Sin embargo, tampoco reconoció inicialmente al nuevo país y no se avino a fijar las fronteras, guardándose así algunos triunfos para el futuro. Al fin y al cabo, con el tiempo se ha podido ver que Milósevich hace las guerras de una en una.

Paralizada la guerra en Croacia le tocaba el turno a Bosnia. Esta es una Yugoslavia a escala más pequeña. Así como en la primera no hay yugoslavos, en la segunda no hay bosnios. O al menos no había, porque la guerra ha dado contenidos nuevos al concepto de bosnio y bosniaco. Bosnia estaba habitada antes de la guerra por un 30 por 100 de serbios, un 17 por 100 de croatas y un 44 por 100 de musulmanes, y el resto otras minorías, incluidos los que se inscriben en el censo como yugoslavos. Los partidos que se formaron para competir en las elecciones del 90 fueron casi exclusivamente étnicos y sus

resultados representaron muy aproximadamente los efectivos demográficos de cada comunidad. Los musulmanes están mezclados con los otros dos grupos. Serbios y croatas entre sí mucho menos, lo que facilita el entendimiento entre ellos. De hecho, Tudjman y Milósevich trataron de pactar el reparto de Bosnia, intento frustrado por el nuevo nacionalismo desarrollado entre los musulmanes, que rechazan ser identificados por sus creencias religiosas, por lo que han reivindicado el nombre de bosniacos, puesto que el de bosnio correspondería a todos los habitantes de la república, y han pretendido entroncar con una Bosnia medieval que durante un cierto tiempo fue un reino independiente.

Esa transformación de la vieja identidad religiosa en una nueva conciencia nacional se fue operando en los últimos tiempos del titismo, pero sufrió una gran aceleración en los años de la guerra. El islamismo bosnio no tiene nada de fundamentalista y muchos musulmanes que nunca habían atribuido relevancia política a su condición de tales, comenzaron a reafirmarse en esa identidad a causa de las persecuciones que les reportaba. En el 90 preferían todavía el mantenimiento de Yugoslavia como la mejor protección para su identidad, pero a la vista de las tendencias gran-serbistas y la salida de Eslovenia y Croacia, el campo musulmán optó por la independencia, en contra de los deseos de los bosnio-serbios y los bosnio-croatas que deseaban la división del país para incorporarlo a las respectivas madre patrias. Ciertamente Izetbegovich, el líder de los bosnio-musulmanes, no hizo ningún esfuerzo por pactar con esas otras dos comunidades que como dijo Káradzich —líder de los serbios— de sí mismo, tenían tantas ganas de ser bosnios como de convertirse en chinos. Pero por otro lado hay que reconocer que la única alternativa que se le ofrecía era ver su comunidad desmembrada entre dos naciones en curso de frenética y excluyente afirmación. Sea cual fuere su falta de tacto, no hubiera podido contrarrestar la conspiración urdida desde Belgrado para quedarse con la mayor tajada posible de Bosnia por los métodos más brutales del terror y la purificación étnica.

El gobierno bosnio controlado por la mayoría relativa musulmana o bosniaca realizó, lo

mismo que los croatas, algunos preparativos con vistas a una posible guerra, pero en el momento que ésta estalló, el conato de fuerzas armadas que estaba creando no pasaba de una milicia poco organizada y mal entrenada. El bando serbio iba muy por delante en sus trabajos de organización militar. Como en Croacia, pero con mucha menor base, el gobierno de Milósevich y los líderes locales serbios lanzaron una intensa campaña de amedrentamiento, haciendo creer a su gente que estaban a punto de ser víctimas a manos de los musulmanes de las mismas atrocidades que se disponían a cometer contra ellos. El hecho políticamente más relevante, y que muestra el estado mental de los serbios en toda Yugoslavia, es la absoluta credulidad con la que recibieron esa burda y asesina propaganda. Ese estado mental constituye uno de los factores esenciales de la crisis yugoslava y del éxito de Milósevich entre los suyos. Empezó usándolo contra los albaneses, y explica en todas las fases del conflicto la complaciente paranoia serbia y su total rechazo de responsabilidad por todas las desgracias acaecidas a su país y sus vecinos.

La chispa que desencadenó la guerra fue el referéndum sobre la independencia que el gobierno de Izetbegovich convocó para el 1 de marzo del 92. Era una condición exigida por la Unión Europea para el reconocimiento de la independencia, lo cual, a su vez, venía forzado por la posición alemana, que había precipitado el reconocimiento de Croacia pasando por alto la exigencia de que se reconociesen una serie de derechos a las minorías. Ahora el gobierno bosnio violaba el principio de igualdad de las tres comunidades que componían Bosnia. Los primeros combates se produjeron entre serbios y croatas a partir del 22 de marzo del 92, en áreas periféricas de la república, junto al Sava en el norte y el Neretva en la Herzegovina. Los croatas recibieron el apoyo de las unidades musulmanas en curso de formación, creadas en parte a base de presos comunes sacados de la cárcel y de bandas de delincuentes de Sarajevo.

Tras esos primeros combates se desarrolló una bien planificada ofensiva de los serbios en las ciudades de Bosnia oriental, para hacerse con la franja que limita con Serbia a lo largo del Drina, limpiando las ciudades de

elementos musulmanes, en muchos casos mayoritarios, mediante el terror que tuvo como protagonistas las milicias procedentes de Serbia, dirigidas por dos conocidos personajes, el mafioso Arkan y el político ultranacionalista Seselj. Desde el mismo inicio, el objeto de las violencias fue siempre la purificación étnica de territorios, aquellos en los que una etnia, principalmente los serbios, eran mayoritarios, pero sobre todo aquellos en los que no lo eran pero resultaban de vital valor estratégico para su proyecto de recorte territorial.

Los serbios fueron hasta los últimos momentos de la guerra mucho más fuertes, pues no sólo se habían preparado mucho mejor, sino que además se quedaron con todo el ejército yugoslavo en Bosnia. Milósevich recurrió a la ficción de que se desentendía de Bosnia y de todas las fuerzas que no se replegasen a Serbia. En realidad siguió pagando los sueldos de los oficiales, que siguieron integrados en la disciplina del ejército yugoslavo, cuando éste ya no era más que serbio y montenegrino. Los serbios de Bosnia, sobre un 30 por 100 de la población, aspiraban al 65 por 100 del territorio, aduciendo que como campesinos que eran en su mayoría poseían del 62 al 64 por 100 de la tierra en manos privadas. Alegaban también que su proporción numérica sería bastante mayor de no haber sido por las matanzas de la Segunda Guerra Mundial. Los croatas, sobre un 17 por 100 de la población, hubieran deseado quedarse con un 25 ó 30 por 100 del territorio, lo que dejaba a los musulmanes, preferentemente urbanos, confinados a unas cuantas ciudades, con la particularidad de que las más importantes, como Sarajevo y Mostar en las que eran mayoritarios, se las disputaban sus rivales. En las primeras semanas del sangriento conflicto, los serbios se apoderaron de 70 por 100 de Bosnia, formando una media luna que comprendía todo el norte, el este y al sur la Herzegovina oriental, con algunas penetraciones en el centro. Káradzich estuvo siempre dispuesto a ceder una pequeña parte en las múltiples negociaciones que a lo largo de los tres años de guerra se desarrollarían, más con la comunidad internacional que con sus enemigos.

Para el mundo en general, informado a tra-

vés de los medios de comunicación, la guerra estuvo casi siempre centrada en el asedio de Sarajevo, salvo en momentos concretos en que algunos otros puntos, como Bihach, Srbrénitsa o Goradze, atrajeron la atención de la prensa. La guerra, en realidad, fue una complejísima colección de conflictos en los que se dieron todas las alianzas imaginables entre las partes, sucesiva e incluso a veces simultáneamente, porque otro de los factores de complicación fue el de la fragmentación territorial, con el fenómeno de la aparición de los señores de la guerra locales, que hacían su propia política con un alto grado de autonomía, sobre todo en el lado musulmán y en parte en el croata. Estos personajes y sus organizaciones se transformaron fácilmente tras la guerra en jefes mafiosos y sus correspondientes bandas, si no lo eran ya antes.

Los cascos azules fueron enviados por las Naciones Unidas —UNPROFOR: United Nations Protection Force— para proteger los convoyes de ayuda humanitaria y las zonas declaradas por el Consejo de Seguridad "safe havens", refugios seguros, que se contaron durante toda la guerra entre los lugares más inseguros del universo, puesto que UNPROFOR nunca dispuso de las fuerzas ni del mandato adecuado para ejecutar su misión, que adoleció siempre del defecto de ser definida como misión de paz, cuando defender convoyes y ciudades contra atacantes armados es una pura misión de guerra. Esto obligó a los jefes de las fuerzas internacionales a desarrollar habilidades diplomáticas para las que no tenían por qué estar especialmente preparados, y a caminar por la cuerda floja de una problemática neutralidad entre los bandos, lo que con frecuencia suscitaba la acusación por parte de la prensa de que trataban por igual a víctimas y verdugos. A parte de la inadecuación para cumplir su cometido, su gran problema era no convertirse en uno más de los bandos en liza y entrar en el complejo y cambiante sistema de alianzas.

Como los americanos dejaron el asunto en manos europeas, la voz cantante la llevaban ingleses y franceses, que formaban los mayores contingentes de UNPROFOR. Con el tiempo pareció que proteger sus propias tropas constituía su principal objetivo en el conflicto. Mientras América evolucionaba hacia

una política de "lift and strike", levantar para el gobierno bosnio el embargo de armas que desde el principio el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas había impuesto a todos los contendientes, y lanzar ataques aéreos contra los serbios, franceses e ingleses argumentaban que proporcionar armas a uno de los bandos era añadir guerra a la guerra. Aunque esta postura perjudicaba al lado musulmán, no impidió que con la colaboración de Croacia fuesen recibiendo armas ligeras y a lo largo de los tres años que duró la guerra las milicias iniciales, en algunos casos como se ha visto, de dudoso origen, fuesen transformándose en una infantería ligera de cierto valor. Estuvieron siempre escasos de oficialidad competente, pues su formación lleva mucho más tiempo que la de la tropa, y carecieron casi por completo de armas pesadas. A pesar de las quejas del gobierno de Izetbegovich contra el papel de las Naciones Unidas, lo cierto es que su intervención salvó a los musulmanes de una derrota total que podría haberse consumado para finales del año 92 o incluso antes. En cierto sentido su papel consistió en prolongar la guerra, pero esa prolongación permitió al bando gubernamental organizar la resistencia y conseguir en Dayton una parte de sus objetivos.

El gobierno de mayoría musulmana adoptó la postura de representar la integridad de una Bosnia multiétnica. Aunque para algunos esto constituía un ideal, en la práctica tuvo más elementos de retórica que de realidad y formó parte de una estrategia política que podríamos calificar de victimista. Contando con la disposición favorable de una prensa internacional que compartía los horrores del asedio de Sarajevo, el gobierno de Izetbegovich explotó con habilidad la repulsa internacional contra los continuos excesos serbios, tratando de amplificarlos al máximo e inventarlos cuando fuera posible, para exasperación de los serbios que no veían más que conjuras internacionales contra ellos. Los casos más destacados de posibles manipulaciones fueron las tres principales masacres que tuvieron lugar en Sarajevo durante el largo cerco: la de la cola del pan, al comienzo de la guerra, y las dos del mercado de Markala en el medio y al final de la guerra. Aunque los bombardeos y los francotiradores produjeron muchos cente-

nares de víctimas entre la población civil de la ciudad, esas tres matanzas con algunas decenas de muertos en cada caso tuvieron un gran eco y fueron hasta cierto punto momentos de inflexión en las actitudes de la comunidad internacional respecto a los serbios. En los tres casos éstos rechazaron su responsabilidad, y las investigaciones realizadas por expertos, en la medida en que se han hecho públicas, permiten dudar de que los obuses viniesen del lado serbio, pero no demuestran concluyentemente que hubiesen partido del lado gubernamental.

Las mismas incertidumbres rodean las cifras de los diversos tipos de víctimas de la guerra. Está fuera de duda que las víctimas civiles superan con mucho al de bajas de militares en combate. La cifra de 200.000 muertos que se repite insistentemente es sin duda exagerada, pero quizá no por mucho. En todo caso faltan estudios precisos. Lo mismo puede decirse de los datos respecto a refugiados y desplazados internos, que oscilan entre uno y dos tercios de la totalidad de la población de Bosnia. Decir que la mitad de los habitantes perdieron sus casas y tuvieron que abandonar sus lugares de residencia es un compromiso prudente. En todos los casos los musulmanes fueron siempre las principales víctimas y los serbios los principales perpetradores, quedando los croatas en una posición intermedia.

El objetivo de la comunidad internacional fue en todo momento contener el conflicto, evitando que se extendiese sobre todo hacia el sur, que no alcanzase Macedonia, probablemente, se suponía, vía Kosovo. Macedonia fue desde el origen de las guerras yugoslavas la hipótesis de pesadilla, porque podría implicar a todos sus vecinos. Los esfuerzos por imponer una negociación entre las partes y conseguir que acordasen una paz, no se interrumpieron nunca. Todos los planes de paz presentados implicaban algún tipo de reparto territorial manteniendo siempre alguna forma de integridad estatal para el conjunto de Bosnia. El gran obstáculo era que los serbios querían simplemente unirse a Serbia. El final de la guerra está rodeado de equívocos respecto al peso relativo de los factores que llevaron a los serbios a aceptar, finalmente, lo que se les propuso en Dayton en noviembre

del 95. Los factores militares influyeron, pero también la naturaleza del compromiso diplomático.

En lo que respecta a la situación militar, hacia el verano del 95 se habían acumulado una serie de cambios importantes. Por un lado las fuerzas serbias estaban llegando a un cierto agotamiento. Estaban escasas de hombres, teniendo que patrullar un largo y sinuoso frente de unos mil kilómetros, moviéndose por líneas exteriores. Mientras tanto los croatas habían conseguido crear ya un verdadero ejército y los gubernamentales bosnios habían avanzado bastante en la misma dirección. Los croatas en una sola ofensiva liquidaron la República serbia de Krajina y en conjunción con los musulmanes continuaron la ofensiva en el norte de Bosnia, aproximándose a la principal ciudad serbia, Banja Luka. Franceses e ingleses habían reaccionado contra la toma de sus soldados y oficiales como rehenes creando una unidad de artillería en las inmediaciones de Sarajevo, dispuesta a atacar las posiciones serbias. Y, sobre todo, el punto de vista americano se impuso en la OTAN y en septiembre hubo bombardeos aéreos contra importantes objetivos militares del dispositivo serbio. La imagen que quedó en la mente de muchos fue que los bombardeos decidieron la cuestión. Pero pesó también poderosamente los importantes cambios militares ocurridos en tierra y los aspectos diplomáticos, puesto que Dayton les concedió una amplia autonomía a los serbios dentro de una Bosnia formalmente unitaria pero con estructuras centrales débiles y complicadas, al tiempo que se les permitía mantener ciertas relaciones privilegiadas con la madre patria, lo que les permitía mantener la esperanza de una futura unión. Aquellas presiones y estas concesiones fueron suficientes para que los serbios se desprendiesen de una parte considerable de los territorios que dominaban, quedándose todavía con el 49 por 100 del territorio.

El acuerdo de Dayton fue sobre todo una licencia para intervenir. Los derechos que las partes reconocían a las tropas internacionales que, bajo mando OTAN, habrían de vigilar el cumplimiento de los acuerdos, estaban muy minuciosamente especificados, les concedían amplios poderes, y aseguraban que no se repetirían las deficiencias de UNPROFOR. Con todo, existía el temor de que unos pocos atentados contra las tropas pudieran engendrar una reacción en contra de las opiniones públicas occidentales y diesen al traste con la misión. Tal cosa no se produjo, lo que demuestra hasta qué punto el acuerdo resultaba conveniente para los serbios, dadas sus capacidades militares en el momento en que se firmó, lo que no quiere decir que lo aceptasen de buen grado. Desde entonces el balance de fuerzas les ha ido resultando cada vez más desfavorable, lo que igualmente explica la perpetuación del arreglo. Por más que los serbios sigan insatisfechos y continúen boicoteando muchos de los aspectos del acuerdo, como por lo demás, en grados diversos, las otras partes, el sistema de Dayton es para ellos más una protección que una amenaza. Dayton y las fuerzas internacionales han conseguido que un moribundo que llegó a la UVI agonizando haya podido recuperar sus constantes vitales. Lo que no se ve es la posibilidad de darle de alta y mandarlo a su casa.

Dayton trató de resolver las guerras en curso. Dio plena satisfacción a Croacia, que recuperó la soberanía sobre todos sus territorios, con la recuperación de Eslavonia Oriental, último reducto serbio dentro de las fronteras croatas, y "solucionó", con todos los reparos y toda la provisionalidad que hemos visto, el problema bosnio. Pero para no complicar el arreglo no se quiso abordar los otros problemas yugoslavos pendientes. En ese sentido, Dayton mostró la indivisibilidad de la paz en el espacio yugoslavo y contribuyó al estallido de Kósovo.

# ¿ETNICISMO O LUCHA POR EL PODER EN LA REGION DE LOS GRANDES LAGOS?

TSHIMPANGA MATALA KABANGU

Doctor en Ciencias Políticas

Redactor Jefe de la Revista "TIEMPO DE PAZ"

## 1. DE LAS CRISIS LOCALES

### 1.1. La crisis sociopolítica en Ruanda

La región de los Grandes Lagos, llamada así por abarcar los lagos Kivu, Tanganika, Victoria... está formada por el este de la República Democrática del Congo (antiguo Zaire), Ruanda, Burundi, incluyendo también el oeste de Tanzania y Uganda. Es una región montañosa en la que se observa una gran confluencia de varios grupos étnicos con un mosaico de culturas y costumbres.

Desde 1994, esta región vive un conflicto que ha desestabilizado a Ruanda, Burundi y la República Democrática del Congo. Limitado anteriormente a enfrentamientos internos, localizados con frecuencia en Ruanda y Burundi, ese conflicto se ha extendido hoy a la República Democrática del Congo y a Uganda.

Sus causas son varias, fundamentalmente problemas políticos, esto es, la lucha por el control del poder, intereses económicos, cuestiones étnicas...; que acaban entremezclándose y agravando una situación cuya solución depende de una verdadera voluntad política de los actores implicados, los cuales deben obrar a favor de los intereses de los pueblos de la región, al tiempo que deberían también reconocer la diversidad cultural, y hacer muestra de una profunda tolerancia en el marco de una sociedad en la que la justicia distributiva debe ser uno de los principios del *modus vivendi*.

En esta región de los Grandes Lagos, dos países (Ruanda y Burundi) han compartido una misma experiencia histórica por dos hechos: primero, una idéntica configuración étnica (85 por 100 de hutus, 14 por 100 de tut-

sis y 1 por 100 de twas tanto en Ruanda como en Burundi), y segundo, un mismo país colonizador: Bélgica que tomó el relevo de Alemania después de la primera Guerra Mundial en el marco del sistema de mandato creado por la Sociedad de Naciones (SDN).

Después de esa guerra, Ruanda y Burundi dejaron de ser colonia alemana pasando a estar bajo el control de la administración belga. Bélgica se inspiró en el modelo de administración colonial británica: la *indirect rule* o administración indirecta consistente en dar órdenes y dejar su ejecución en manos y bajo la responsabilidad de los jefes autóctonos. En el caso de Ruanda y Burundi, si Bélgica tenía el poder efectivo como autoridad tutelar, eran los monarcas tutsis quienes tenían el ejercicio aparente del poder. Los belgas consideraban a los tutsis como intelectualmente superiores a los hutus y les reconocían un gran sentido de organización. Y para atraerse la simpatía de la dinastía tutsi, les concedieron a los tutsis mayores oportunidades (1). Las mejores escuelas, los puestos administrativos más relevantes..., les estaban reservados. El colonizador belga estimó que los tutsis, con la dinastía bajo su mando, eran sus aliados y auxiliares naturales.

La recaudación de impuestos, a veces con métodos duros e inhumanos, los trabajos forzados impuestos por el colonizador a la población autóctona mayoritariamente hutu, a través de órdenes ejecutadas por la autoridad local tutsi, fueron provocando paulatinamente fisuras en una sociedad que anteriormente vivía en equilibrio y armonía.

A partir de esos momentos, los hutus fueron tomando conciencia de su marginación y explotación. En su memoria colectiva actual, las exacciones impuestas a sus padres durante la colonización, no son imputables sólo al colonizador, sino también a los jefes tutsis que actuaron en complicidad con él.

Sumida en rivalidades políticas y lingüísticas entre valones y flamencos, Bélgica vivía este antagonismo étnico que trató de prolongar en sus colonias a través de partidos políticos con base étnica que se fundaron allí, y que estaban apoyados por los propios belgas.

Los años cincuenta se distinguieron en Africa por la emergencia de varios movimientos independentistas. En 1957, los hutus ela-

boraron el "*Manifiesto de Bahutus*" en el que denunciaron el dominio político y económico tutsi, buscando medios para poner fin a ese desequilibrio. El Partido del Movimiento de Emancipación Hutu (PARMEHUTU) fundado en 1959 se reforzó con las ideas de ese Manifiesto. El largo dominio político tutsi se terminó con el referéndum del 28 de enero de 1961 que decidió la abolición de la monarquía (2). El 1 de julio de 1962 Ruanda accedió a su independencia, al tiempo que la llegada de PARMEHUTU al poder, bajo el mando de Grégoire Kayibanda, causó frustraciones en la minoría tutsi (3).

En 1963 estalló la guerra civil que provocó miles de refugiados en los países fronterizos. Varios miembros de la etnia tutsi emigraron hacia Uganda, Burundi y ex Zaire. En 1964 Kayibanda reforzó sus poderes prohibiendo la actividad de los demás partidos políticos. El PARMEHUTU se convertía en el único partido. La desconfianza en las autoridades políticas, la inseguridad ciudadana y la incertidumbre frente al futuro caracterizaban el ambiente social marcado por tensiones cada vez más crecientes.

Ante la amenaza de un nuevo estallido de guerra civil, el 5 de julio de 1973, el país fue testigo de un golpe de Estado perpetrado por el coronel Juvenal Habyarimana, quien disolvió el PARMEHUTU creando otro partido único: el Movimiento Revolucionario Nacional para el Desarrollo (MRND). Ese cambio de orientación política no supuso una solución al antagonismo entre hutus y tutsis.

La llegada en 1986 de Yoweri Museveni al poder en Uganda propició la creación en 1987 en este país de una oposición armada agrupada en torno al Frente Patriótico Ruandés (FPR) de componente mayoritariamente tutsi. Exilados en Uganda durante años, los tutsi del FPR tenían el único objetivo de reconquistar el poder en Ruanda y el 1 de octubre de 1990 se produjeron en la frontera norte con Uganda sus primeros y serios enfrentamientos con el ejército ruandés, que pudo atajar los ataques con la ayuda de refuerzos zaireños, belgas y franceses (4).

En medio de una situación de inestabilidad causada por ataques y actos de sabotaje continuos del FPR en la frontera norte del país, el Gobierno anunció en noviembre de 1990 su



voluntad de diálogo con esta oposición armada y con la oposición política interna, al tiempo que abría las puertas a los exilados ruandeses que querían volver para participar en el proceso de democratización del país. Fue proclamada en 1991 una nueva Constitución que legalizaba el multipartidismo.

En 1992, el gobierno y el FPR se pusieron de acuerdo para entablar negociaciones en Tanzania, las cuales desembocaron en la firma el 4 de agosto de 1993 de los Acuerdos de paz de Arusha, los cuales preveían el alto el fuego, la institución de estructuras de transición garantizadas por la presencia de una Fuerza Internacional de la ONU (5) (Misión de las Naciones Unidas para Asistencia a Ruanda-MINUAR), el control del proceso de repatriación de los refugiados, la desmilitarización de Kigali, la fusión de ambos ejércitos y la preparación de elecciones (6).

No obstante, la lentitud en la aplicación de esos acuerdos y la dificultad por encontrar un término intermedio acerca de la cuestión de la fusión de los ejércitos (nacional y el de FPR) fueron creando un clima de desconfianza entre el Gobierno, por un lado, y el FPR junto con los demás partidos de la oposición, por otro. El derribo el 6 de abril de 1994 del avión en el que viajaba el presidente Habyarimana fue la gota que colmó el vaso. En efecto, al día siguiente Ruanda se sumió en una guerra en la que se violaron casi todas las reglas de derecho humanitario. Muchos civiles, hombres, mujeres y niños perdieron sus vidas.

La guerra terminó a finales de junio de 1994 con la victoria del FPR, y dejó un balance triste de miles de muertos y de refugiados (7) dispersos en los países fronterizos entre los que destacaba el ex Zaire, que acogió no sólo a los refugiados sino también a los soldados de las tropas gubernamentales que habían perdido la guerra. La entrada masiva de refugiados en el ex Zaire fue facilitada por la famosa "Operación Turquesa", lanzada el 23 de junio de 1994 por el gobierno francés con el objetivo anunciado de crear una "Zona de Seguridad Humanitaria" (8) en el este de Zaire, pero con motivos ocultos de mantener la presión y amenaza ante las nuevas autoridades ruandesas del FPR (9) en desacuerdo con Francia por su anterior apoyo al gobierno de Habyarimana.

## 1.2. El conflicto en Burundi

Unido con Ruanda en su trayectoria, Burundi logró también su independencia el 1 de julio de 1962. La diferencia era que mientras en Ruanda se abolía la monarquía tutsi, en Burundi se mantuvo hasta noviembre de 1966, cuando Michel Michombero, tutsi, encabezó un golpe de Estado y proclamó la República.

El nuevo Presidente de Burundi inició una campaña de limpieza étnica eliminando a miles de hutus y reforzando las bases de la "Unión para el Progreso Nacional" –UPRONA–, único partido político reconocido con una base mayoritariamente tutsi.

En 1976 se produjo un golpe de Estado organizado por Jean-Baptiste Bagaza –también tutsi–, que prometió poner fin a las persecuciones de los hutus proyectando un nuevo modelo de sociedad con el necesario equilibrio entre ambos grupos étnicos. En 1981, Bagaza proclamó una nueva Constitución marcada por una orientación socialista y una mayor personificación del poder. Esta política fue seriamente criticada por la iglesia católica. El deterioro de la situación política reforzó aún más los argumentos de los hutus de la diáspora, principalmente los residentes en Europa, Ruanda y Tanzania, que unos meses antes habían fundado el Partido de Liberación del Pueblo Hutu (PALIPEHUTU), en cuya acta fundacional se denunciaba la política de discriminación emprendida por la élite tutsi y reivindicaba una democratización según el modelo ruandés de confiar la gestión del país a la voluntad mayoritaria.

En septiembre de 1987, Bagaza sufrió a su vez otro golpe de Estado que llevó al poder al mayor Pierre Buyoya, también tutsi del mismo partido (UPRONA). Esta serie de golpes de Estado entre los propios tutsis debe añadir un dato importante a la reflexión, para afirmar que no es sólo el motivo étnico el que crea la inestabilidad en esta región, sino también la lucha por el poder. Si fuera únicamente por motivos de cohesión y de solidaridad étnica, no se explicaría el enfrentamiento entre los propios tutsis (10).

Atraída por la ola de democratización en África la población burundesa empezó a reivindicar estructuras políticas más abiertas al

pluralismo. En octubre de 1988, el Gobierno inició el proceso de reforma para favorecer el advenimiento de un sistema pluripartidista. Se elaboró una nueva Constitución plural que fue sometida a referéndum en febrero de 1991 y adoptada en marzo de 1992 (11).

La nueva Ley Fundamental establecía la libertad de expresión y legalizaba el ejercicio del multipartidismo, siempre que los nuevos partidos no tuvieran una base étnica, regional o religiosa. En este contexto fue legalizado el Frente para la Democracia en Burundi (FRO-DEBU), principal partido de la oposición, creado en 1986.

El proceso de democratización culminó con las elecciones de junio de 1993 que ganó FRODEBU, convirtiendo a su líder, Melchior Ndadaye, en el presidente del país. Pero éste fue asesinado el 21 de octubre de 1993, cuatro meses después de haber ganado las elecciones. Este homicidio desencadenó una serie de matanzas entre hutus y tutsis, en las que perdieron la vida cerca de 80.000 personas (12) y provocó la huida de más de 800.000 burundeses hacia Ruanda, Tanzania y ex Zaire.

A pesar del "Convenio de Gobierno" firmado en septiembre de 1994 por los partidos políticos que se ponían de acuerdo sobre un reparto negociado del poder, la inestabilidad se mantuvo hasta desembocar en el golpe de Estado del 25 de julio de 1996 que apartó a Sylvestre Ntibantunganya y propició la vuelta al poder de Pierre Buyoya. Este cambio brutal fue criticado tanto por la Organización para la Unidad Africana (OUA) como por la ONU, quienes solicitaron la imposición de un embargo sobre el país. Lo que alimentó la inestabilidad y encrudeció la violencia en el país.

Tras diferentes rondas de negociaciones facilitadas por Julius Nyerere, antiguo Presidente de Tanzania que sirvió de mediador, se están acercando difícilmente las posturas, pero sin satisfacer las expectativas de la mayoría hutu. Sin embargo, esta situación ha llevado a la suspensión del embargo sobre el país.

### 1.3. La inestabilidad política en el Zaire

El golpe de Estado del 24 de noviembre de 1965, encabezado por el teniente coronel

Mobutu, fue presentado como un acto de salvación de un país que durante cinco años, desde 1960 —fecha de su independencia—, vivió el caos en medio de episodios de guerra civil. Unos años después, el nuevo presidente inició la monopolización del poder y el culto a su persona.

Para alcanzar este objetivo y tener un control absoluto sobre el Parlamento y otras instituciones políticas, fundó el 20 de mayo de 1967 su partido único: el Movimiento Popular de la Revolución (MPR). La falta de transparencia en la gestión y la *nepotización* del poder dio paso a las arbitrariedades y al despilfarro.

A comienzos de los setenta la economía sufría una recesión debida no solamente a la caída de los precios del cobre —principal producto de exportación del país—, sino también a la crisis energética causada por la subida de los precios del petróleo y a la mala gestión del Tesoro público. La nacionalización de grandes empresas y otras unidades productivas, concedidas a actores económicos poco cualificados, desequilibró considerablemente la capacidad productiva de la economía.

Sin embargo, la abundancia de los recursos minerales (13) que posee el país y la ayuda internacional aseguraron durante un tiempo la entrada de divisas para amortiguar los efectos negativos de la crisis. No obstante, durante los años ochenta la economía se resintió gravemente. El despilfarro generalizado de los fondos públicos debilitó el Estado y redujo bastante las inversiones.

Se necesitaba una reforma profunda del sistema de gobierno. Por ello se inició a comienzos de los noventa el proceso de transición (14), que fue enturbiado por el propio Mobutu, decepcionando así las expectativas de la población que, enfurecida, se echó en 1990 a la calle para saquear los centros comerciales y varias unidades productivas. Una experiencia que fue repetida en 1991 y 1993.

La poca voluntad del Presidente hacia un diálogo con la oposición, solicitado tanto por la UE como por Estados Unidos, obligó a la suspensión de la cooperación y al aislamiento del Zaire. Abandonado por sus antiguos protectores, Mobutu se alejó de la tensión social de la capital, Kinshasa, para empezar a dirigir el país desde su pueblo natal,

Gbadolite. Desde ese momento ya se percibía la ausencia del poder. El Estado había dejado de existir. Las diferentes provincias se administraban sin referirse a las directivas del Gobierno central.

Pero la guerra que estalló en abril de 1994 en Ruanda, provocando el flujo masivo de refugiados en el este de Zaire, rompió el aislamiento de Mobutu volviendo a convertirle en un interlocutor privilegiado de los países occidentales, principalmente de Francia, que necesitaba recuperar su influencia perdida en Ruanda al haber sido derrotadas las tropas del gobierno de Habyarimana con el que mantenía relaciones de amistad.

## **2. DE LAS CRISIS LOCALES A LA CRISIS REGIONAL**

### **2.1. Los refugiados de la guerra de Ruanda en el este del antiguo Zaire**

El asesinato el 21 de octubre de 1993 de Melchior Ndadaye, primer Presidente burundés hutu elegido democráticamente; el asesinato el 6 de abril de 1994 de Juvenal Habyarimana, Presidente ruandés, también hutu, tras el derribo de su avión; el debilitamiento de Zaire después de una larga dictadura caracterizada por una gestión económica catastrófica que ha dejado el país sin infraestructuras sociales ni carreteras, eran síntomas de un grave conflicto regional a punto de estallar.

En efecto, la guerra de Ruanda provocó importantes flujos de refugiados hutus hacia Tanzania, Burundi y Zaire. En estos países, los organismos de ayuda a refugiados y las ONG desplegaron esfuerzos para agrupar a estos refugiados en campos. Esta situación, como he subrayado, favoreció al Presidente Mobutu, ya que rompió su aislamiento y facilitó la reanudación de sus contactos con los países occidentales interesados en la región.

Concretamente, Francia no dudó de contar con Mobutu para recuperar su influencia en la región de los Grandes Lagos. La derrota de las tropas gubernamentales ruandesas y la caída del gobierno de Habyarimana suponían una pérdida del terreno para los intereses económicos y culturales franceses. Para ser

más preciso, el nuevo gobierno del FPR, refugiado varios años en Uganda —antigua colonia británica y de cultura anglosajona—, encabezado por Paul Kagame que pasó varios años en escuelas militares norteamericanas, no podía acercarse fácilmente a Francia, —portaestandarte de la francofonía— para firmar acuerdos económicos. Hablar francés supone sustentar la cultura francesa en los sectores de la educación, las comunicaciones y telecomunicaciones de modo que todos los componentes materiales deberían proceder de Francia.

Por el contrario, la llegada del FPR convirtió en cierta medida a Ruanda en un país anglófono. Esta nueva situación debilitaba los pilares de la francofonía en esta parte de África y favorecía el avance del inglés. Además, la antipatía del gobierno del FPR ante Francia creció aún más. El FPR nunca había apreciado el importante apoyo militar que prestaba Francia al Presidente Habyarimana, ya que dificultaba sus ataques y su conquista del poder en Ruanda.

Ante esta nueva configuración de las influencias en la región, para Francia Mobutu era la persona adecuada para recuperar la situación. Conviene recordar que en los propios campos de refugiados instalados en el este del Zaire vivían soldados de las tropas gubernamentales que habían perdido la guerra en Ruanda y que utilizaban a los refugiados como escudos humanos. Los que se atrevían a volver recibían amenazas. Además, la permanencia de los campos de refugiados mantenía permanente la ayuda humanitaria, de la que una buena parte se utilizaba en operaciones comerciales para comprar armas con el fin de reconquistar el poder en Ruanda. Las propias organizaciones humanitarias que trabajaban en estos campos, dispuestas, en un principio, a denunciar estas irregularidades, acabaron acomodándose a esta situación para evitar fricciones con los soldados del antiguo ejército ruandés. Estos soldados se entrenaban para preparar un posible ataque al nuevo gobierno ruandés y llevarle a las negociaciones con vistas a formar un Gobierno de unión nacional, que tanto Zaire como Francia no dejaban de solicitar (15). Ante esta amenaza, Ruanda atacó los campos de refugiados con el objetivo de disper-

sarles y hacer fracasar los planes de las tropas del antiguo gobierno.

## 2.2. El protagonismo de los tutsis banyamulenge

Las tropas ruandesas atacaron utilizando a los tutsis banyamulenge establecidos en el este de Zaire hace años. Considerados en la RDC como ruandeses, mientras que ellos se reconocen congoleños, los banyamulenge se sentían amenazados por los *interhamwes*—extremistas hutus, muy activistas en la frontera este del Congo— y por los propios congoleños, concretamente las milicias armadas: los *Mai Mai*, que siempre les han pedido abandonar el territorio del Congo (16).

Ante esta realidad los banyamulenge no dudaron en hacer frente común con los soldados ruandeses infiltrados que combatían no sólo para eliminar los campos de refugiados, sino también para asentarse en el poder en la República Democrática del Congo. De esta manera, la estrategia garantizaría no sólo la seguridad en la frontera este del Congo, sino también la supervivencia de esta minoría.

El ataque contra los campos de refugiados se convirtió en octubre de 1996 en una rebelión contra el régimen de Mobutu. Esta rebelión, considerada tutsi en sus inicios, se amplió y se extendió a los demás grupos políticos opuestos al gobierno de Mobutu. A partir de ese momento, la rebelión dejó de ser tutsi y, para darse un carácter político y expresar mejor su objetivo de conquistar el poder, fundó la Alianza de Fuerzas Democráticas para la Liberación del Congo (AFDL): una coalición de partidos (17).

Liderada por Laurent-Désiré Kabila, el movimiento acabó con el largo reinado de Mobutu después de siete meses de marcha hacia la capital, Kinshasa. Lo que parecía en sus comienzos una aventura encaminada al fracaso terminó debilitando enormemente el poder del Gobierno central hasta derrocarlo. El 17 de mayo, Kabila se autoproclamó Presidente del país, que volvió a denominarse "República Democrática del Congo".

El éxito de esa rebelión se explica sobre todo por el apoyo sostenido que le brindó la población, harta de una larga dictadura marcada por arbitrariedades y abuso de poder,

por la falta de motivación de las tropas gubernamentales mal equipadas y mal pagadas. Por otra parte, la rebelión estaba reforzada con tropas ruandesas y ugandesas bien adiestradas y disciplinadas.

## 2.3. La ruptura de las alianzas y la desaparición de la AFDL

Presidente autoproclamado, Kabila empezó paulatinamente a concentrar todos los poderes de modo que se iba convirtiendo paulatinamente en una copia certificada de su predecesor. El entusiasmo y la esperanza suscitada en la población se desvanecían. La República Democrática del Congo experimentaba otra vez más una nueva dictadura.

La propia presencia de soldados ruandeses y ugandeses sobre el territorio del Congo alejaba cada día la población de la nueva élite dirigente.

No cabe olvidar que la AFDL era una alianza de las fuerzas diversas, una coalición de partidos políticos cuyo denominador común era derrocar al gobierno de Mobutu. La consecuencia lógica de esta situación era que toda iniciativa política, o decisión de mayor relevancia, se debía tomar tras una consulta entre todos los partidos de la coalición.

Sin embargo, ese no fue el caso. Kabila se consideraba el único detentador del poder. Esta concentración de los poderes llevó al culto a su personalidad, lo cual creó un descontento en sus aliados que trataron de derrocarlo en julio de 1998.

El fracaso de ese golpe de Estado determinó la guerra que estalla el 2 de agosto de 1998 y que vive actualmente el país dividido en dos partes. La primera ocupada, del norte al sureste, por los rebeldes apoyados por Ruanda y Uganda que alegan razones de seguridad en sus fronteras amenazadas con frecuencia por los ataques de los *interhamwes*, los *Mai Mai* con la complicidad de Kabila, y la otra bajo control del Gobierno central, aliado militarmente con Zimbabwe, Angola, Namibia y Chad.

## 3. CONCLUSIONES

Es muy difícil alcanzar la estabilidad regional si persisten las inestabilidades internas en

cada uno de los países de la región. Estas inestabilidades son consecuencia de la lucha por el control del poder y por alcanzar el *leadership* regional. Los enfrentamientos étnicos son simplemente la piedra que viene a completar este edificio ya en fisuras. Por consiguiente, resulta un imperativo la convocatoria de una Conferencia regional en la que deben participar todas las partes implicadas para plantear sus quejas, sus divergencias y buscar una solución de consenso que satisfaga a todos.

Esta Conferencia regional insistiría en las cuestiones relativas a la seguridad colectiva, la estabilidad política de la región, la reanudación de los procesos de transición democrática hasta ahora interrumpidos y a la institución de gobiernos más representativos que cuenten con un amplio consenso de la población.

La Conferencia debería insistir en la intangibilidad de las fronteras actuales, sofocando cualquier idea sobre la convocatoria de una segunda Conferencia de Berlín para revisar estas fronteras (18).

Es cierto que el Estado africano en su configuración actual plantea problemas en determinadas regiones de África. Como apunta Jean-Loup Amselle, "las guerras tribales no oponen la tradición a la modernidad, al contrario, traducen la existencia de un conflicto eminentemente contemporáneo entre la forma colonial del Estado y la distribución colonial de las etnias" (19). Este carácter artificial del Estado africano es bien conocido (20). Sin embargo, la presente tarea consistiría más bien en consolidar sus fronteras que en revisarlas, lo que puede crear un precedente con consecuencias incalculables.

Por otra parte, la comunidad internacional debe poner en marcha políticas eficaces de control de tráfico de armas en la región. Porque es, además de hipócrita, inmoral estar vendiendo armas para después hacer declaraciones sobre la necesidad de llevar a cabo operaciones de ayuda humanitarias encaminadas a salvar las vidas de las víctimas de sus propias armas.

Surge también otra preocupación acerca de la erradicación de la cultura de violencia en Ruanda y Burundi. En este sentido, la creación del Tribunal Criminal Internacional para Ruanda (21) es una de las iniciativas que

requieren mayor apoyo si se pretende implantar una nueva cultura de respeto a los principios de derecho internacional humanitario y a la dignidad humana en el marco de una sociedad que reconozca en todas sus normas el imperio de la ley igual para todos sus miembros.

#### NOTAS

(1) GUICHAOUA, A., "Burundi, Rwanda. Des ethnies inventées?", en *Nations et nationalisme*, París, La Découverte, 1995, pág. 115.

(2) BRAECKMAN, C., *Rwanda. Histoire d'un génocide*, París, Fayard, 1994, pág. 48.

(3) *Ibidem.*, pág. 53. Grégoire Kayibanda se convierte en Presidente de Ruanda el 26 de octubre de 1961.

(4) GUICHAOUA, A. "Rwanda: De l'omniprésence des aides au désengagement international", en CEAN, *L'Afrique politique, le meilleur, le pire et l'incertain*, París, Karthala, 1995, págs. 15-16. Hasta agosto de 1993, Francia mantenía en Ruanda un contingente armado de 600 soldados.

(5) La ONU desplegó 2.500 Cascos Azules procedentes de Bangladesh, Ghana y Bélgica.

(6) REYNTJENS, F., *L'Afrique des Grands Lacs en crise: Rwanda, Burundi, 1988-1994*, París, Karthala, 1994, págs. 190-254.

(7) Se estima que a finales de julio había entre 500.000 y un millón de muertos. Entre 3 y 4 millones de ruandeses se habían refugiados en los países vecinos, se puede leer, GUICHAOUA, A., "Rwanda: De l'omniprésence des aides au désengagement international", en CEAN, *L'Afrique politique, le meilleur, le pire et l'incertain*, op. cit., págs. 13-14.

(8) *Ibidem.*, pág. 14.

(9) El Gobierno del FPR fue instalado el 19 de julio de 1994 en presencia de dos delegaciones extranjeras: ministros ugandeses y representantes del partido comunista belga.

(10) Léase Ahmedou OULD ABDALLAH, *La diplomatie pyromane*, París, Calman-Lévy, 1996.

(11) Sobre el proceso de democratización en Burundi, se puede leer Jean Claude WILLAME, *Les manipulations du développement: ajustement, cogestion et démocratisation au Burundi*, Bruxelles, CEDAF, Les Cahiers du CEDAF, número 5, 1992.

(12) ELIAS, N., "Burundi: les fruits vénéneux du coup d'Etat", en *Politique Africaine*, número 54, junio 1994, págs. 145-150. Se puede leer también F. REYNTJENS, "The Proof of the pudding is in the eating: the June 1993 Elections in Burundi", en *The Journal of Modern African Studies*, número 31 (4), diciembre 1993, págs. 563-584.

(13) Además del cobre, el país produce diamantes, cobalto, manganeso, bauxita, oro, petróleo, aluminio, uranio, etc. Una riqueza que no se refleja en el tren de vida cotidiana de la mayoría de la población sumida en la pobreza. El país ocupa el puesto 143 sobre los 174 países clasificados según el índice de desarrollo humano del PNUD.

(14) Sobre la transición en el antiguo Zaire, se puede leer, MATALA KABANGU, T., *El poder por el poder en África*, Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, págs. 109-113.

(15) GUICHAOUA, A., "Rwanda: De l'omniprésence des aides au désengagement international", en op. cit., pág. 14.

(16) Acerca del asentamiento tutsi y de la situación conflictiva entre éstos y las demás etnias del este de la República Democrática del Congo, se puede leer la interesante obra publicada por el Ministerio de Información y Prensa del Zaire y presentada por KABUYA-LUMUNA SANDO, *Conflits de l'Est du Zaire, Repères et Enjeux*, Kinshasa, Editions Secco, 1997, págs. 11-23.

(17) La AFDL estaba formada del Consejo Nacional de Resistencia para la Democracia (CNRD) de André Kisase Ngandu, asesinado en enero de 1997 en condiciones sin esclarecer, del Movimiento por la Liberación del Zaire (MPLZ) de Anselme Masasu Nindaga, actualmente encarcelado por el gobierno, de la Alianza Democrática de los Pueblos (ADP) de Deogratias Bugera en la rebelión, y del Partido para la Revolución del Pueblo (PRP) de Laurent-Désiré Kabila.

(18) Hacemos referencia a las pretensiones o reivindicacio-

nes del Presidente de Ruanda durante la Cumbre Francia-Africa celebrada en París en noviembre de 1998.

(19) AMSELLE, J-L., "Ethnicité et identité en Afrique", en *Nations et nationalismes*, París, La Découverte, 1995, pág. 93.

(20) BAYART, J-F., *L'Etat en Afrique*, Fayard, París, 1989.

(21) Por su Resolución 955, el Consejo de Seguridad estableció en 1994 el Tribunal Criminal Internacional para Ruanda para juzgar los criminales de guerra y poner fin a la impunidad.

## **EL MAGREB EN BUSQUEDA DEL DESARROLLO Y LA ESTABILIDAD**

**JESUS NUÑEZ VILLAVERDE**

Profesor Universidad Autónoma de Madrid

### **EL MAGREB COMO ZONA DE INTERES**

La región magrebí constituye una de las principales áreas de interés, y al mismo tiempo de preocupación, de la política exterior española. Como miembro de la Unión Europea (UE) España comparte el interés por mantener libre de obstáculos una vía marítima como el Mediterráneo, que resulta vital para el tráfico de toda clase de materias primas, energéticas o no, y de productos imprescindibles para garantizar el sostenimiento del ritmo de desarrollo económico que caracteriza a los Quince. Pero a este argumento, más atento a garantizar la estabilidad de la zona que su desarrollo, se le unen otros intereses más específicos que arrancan y se apoyan en la proximidad geográfica y en la explotación de unos recursos que están adquiriendo una creciente importancia para la economía española. Por una parte, existe una clara disposición para mantener e incrementar los lazos culturales con una población magrebí atraída por la lengua y la cultura españolas (se estima que existen alrededor de dos millones de hispanohablantes). Mientras que, por otra, se pretenden consolidar unas relaciones económicas de creciente importancia, especialmente en el ámbito de la pesca (más de quinientos barcos repartidos entre los bancos pesqueros marroquíes, saharianos y mauritanos), de los fosfatos (el 80 por 100 del fosfato importado llega desde Marruecos) y de los hidrocarburos (cerca del 70 por 100 del gas que se consume en España procede del Magreb, al igual que el 17 por 100 del petróleo). En el mismo terreno, todavía podría añadirse la percepción de la región como un espacio de desarrollo para nuestro comercio (supone en torno al 3 por 100 del total de

intercambios comerciales con el exterior) y para la expansión de nuestras empresas (en Marruecos hay ya más de 700 empresas españolas y, desde principios de la década, nuestro país está entre los tres primeros inversores extranjeros).

En el marco de la política de asociación, impulsada tanto por la UE como por España, en sus respectivos ámbitos de actuación, todo indica que el Magreb seguirá concitando un creciente interés, sobre todo en la medida en que se consiga instaurar plenamente la zona de libre comercio prevista, para el año 2010, en los Acuerdos de Asociación Euro-Mediterránea. Desde esa perspectiva podría afirmarse que existen sólidas razones, de índole fundamentalmente económica, para explicar el acercamiento de los países comunitarios a sus vecinos del Sur, en un intento por aprovechar su mayor capacidad comercial (1) y lograr una posición de ventaja frente a otros competidores internacionales en una región que, según las previsiones de la ONU, llegará a los 90 millones de habitantes en la próxima década. En consonancia con este enfoque cabría esperar que el desarrollo integral de estas sociedades figurara como el objetivo fundamental de la aproximación comunitaria a la zona. Y ello debería ser así, no solamente como mecanismo para generar un mercado más atractivo, y con un mayor poder adquisitivo, para los productores de los Quince, sino, sobre todo, por el convencimiento de que el desarrollo es la mejor vía para asentar una estabilidad de la que carece actualmente la región.

## EL MAGREB COMO FOCO DE PREOCUPACION

Es precisamente esa falta de estabilidad lo que constituye la máxima preocupación que se percibe en las cancillerías comunitarias. Una inquietud que se plasma en una serie de cuestiones, tanto externas como internas, cuya evolución apunta sistemáticamente a la hipótesis de una desestabilización generalizada en cualquiera de los países magrebíes, o en su conjunto, que inevitablemente repercutiría en la seguridad y en el nivel de desarrollo de la orilla norte del *Mare Nostrum*.

Entre las de carácter externo es preciso destacar, en primer lugar, **la persistencia del conflicto árabe-israelí**, por ser éste el principal foco de intranquilidad de toda la región mediterránea. Su no resolución facilita a algunos dirigentes magrebíes una justificación para adoptar actitudes desestabilizadoras, al tiempo que denuncian la existencia de una "doble vara de medida" por parte de la comunidad internacional a la hora de obligar al cumplimiento de sus resoluciones. El recurso a la fuerza y el incremento de los arsenales militares aparecen así como opciones preferibles para garantizar la propia seguridad, ante la falta de confianza en la capacidad y en la voluntad de las instituciones internacionales para hacer respetar equitativamente sus mandatos. Por otra parte, anula en gran medida el potencial de cooperación que alberga una iniciativa tan ambiciosa como la Asociación Euro-Mediterránea, lanzada en noviembre de 1995 en Barcelona. Sus promotores, entre los que España ha jugado un papel protagonista de alto nivel, plantearon este esquema de relaciones con la idea de que su puesta en marcha sólo sería posible una vez que este conflicto estuviera, al menos, en vías de solución definitiva. Así parecía ocurrir en Barcelona, tras la firma de la Declaración de Principios (1993) y los Acuerdos de Oslo (1994), pero el cambio provocado por la llegada al poder en Israel de Benjamin Netanyahu, en 1996, llevó el proceso de paz a un bloqueo que se mantiene hasta hoy. Queda por comprobar si la reciente victoria del líder laborista, Ehud Barak, conseguirá reanudar la senda de la paz y poner fin al más antiguo e importante conflicto de la región. De otra manera, como ya se constató en Malta y en Stuttgart (2), será imposible profundizar en el esfuerzo comunitario por la estabilidad y el desarrollo del área.

En el ámbito magrebí, la principal preocupación para la seguridad regional es **la perpetuación del conflicto del Sáhara Occidental**. Desde el cese de las hostilidades, alcanzado el 6 de septiembre de 1991, se han sucedido los retrasos en la aplicación del plan de paz impulsado por la ONU a pesar de que las dos partes (Marruecos y República Árabe Saharaui Democrática) siguen reiterando formalmente su conformidad con la fórmula dise-



ñada en aquel momento. Según las últimas previsiones anunciadas por el secretario general de la ONU, el referéndum de autodefinición que debe decidir el futuro de este territorio se celebrará en la segunda mitad del próximo año (3). Sin embargo, la experiencia acumulada hasta ahora da a entender que el ritmo del proceso no viene establecido desde el exterior sino desde Rabat. Marruecos parece tener, con la aquiescencia de la comunidad internacional, la capacidad suficiente para regular el proceso en función de sus propios intereses, que no son otros que integrar este territorio bajo su soberanía. A pesar de su localización desértica no conviene olvidar que el Sáhara Occidental es rico en fosfatos y en recursos pesqueros, a los que algunas fuentes añaden un potencial como productor de hidrocarburos nada desdeñable. Todo esto ha llevado a Rabat a emprender un esfuerzo inversor sostenido, con la idea no solamente de controlar esos recursos sino, también, de ganarse a la totalidad de la población (tanto a los 250.000 que ya habitan en territorio controlado por Marruecos como a los más de 200.000 que pueblan los campos de refugiados) y una actividad diplomática internacional, que se ha traducido en un apoyo más o menos explícito a sus tesis.

El proceso se encuentra nuevamente bloqueado, desde diciembre del pasado año, como resultado de la reacción marroquí, tras conocer que únicamente 84.000 personas, de las 147.000 identificadas, habían sido catalogadas como votantes. El Frente Polisario se mostró conforme con estas cifras, ya que se mantienen dentro de los márgenes de crecimiento admitidos en los Acuerdos de Houston (16 de septiembre de 1997) sobre la base de los 74.000 reconocidos en el censo español de 1974. Por su parte, Marruecos se opuso frontalmente convencido —como se encargó de enfatizar una vez más Hassan II el pasado 4 de marzo, con ocasión del discurso en la 38 fiesta del trono— de que el referéndum “confirmará la marroquinidad del Sáhara”. Para ello, Marruecos necesita mantener esa actitud, mientras trata de construir un cuerpo electoral más favorable con la inclusión de los grupos tribales en disputa (4), lo que le daría una ventaja definitiva en los resultados de la futura consulta.

El hipotético desbloqueo del proceso no implica automáticamente que se pueda cumplir el resto de las etapas previstas dentro del calendario marcado por la ONU. Una vez superado el problema del número de votantes aún quedaría por lograr la apertura de una oficina del ACNUR en El Aaiún, para preparar el regreso de unos 130.000 refugiados saharauis en el momento de la celebración del referéndum, el desminado de las zonas de paso, la liberación y el intercambio de prisioneros, la reducción significativa de los efectivos militares en la zona y el permiso para el despliegue de una fuerza internacional. En definitiva, muchas bazas para que Marruecos pueda seguir forzando el ritmo del proceso hasta lograr su objetivo final de dominio del territorio.

Mientras tanto, la existencia del conflicto enturbia las relaciones intramagrebíes, especialmente las argelino-marroquíes (un Sáhara independiente es visto desde Rabat como la confirmación del predominio argelino en la región, a través de su control del territorio), e impide el avance de la Unión del Magreb Árabe (UMA) que desde su creación el 17 de febrero de 1989, con la firma del tratado de Marraquech, constituye el más serio intento realizado hasta ahora por parte de los cinco países magrebíes para avanzar en su integración regional. La contribución al logro de un objetivo como éste debería ser una de las guías de acción de Bruselas, por cuanto que la integración es, en sí misma, un factor de estabilidad que debe ser incentivado con la intención de reducir las rivalidades vecinales y las tensiones que genera la lucha por la hegemonía regional.

**La situación interna** en cada uno de los cinco países de la región tampoco ofrece, por su parte, un panorama mucho más tranquilizador ni en términos de estabilidad ni de desarrollo. A pesar de las reiteradas promesas realizadas por cada uno de los dirigentes magrebíes, desde las primeras etapas de su independencia, ninguno de ellos ha logrado colocar a su país al mismo nivel de desarrollo que sus vecinos del Norte (5). En realidad la situación es bien distinta y puede afirmarse que la brecha que existe, en todos los órdenes, entre ambas orillas no ha hecho más que ampliarse en estas últimas décadas.

Con variantes específicas en cada caso —que van desde el alineamiento más o menos formal a los dos bloques de referencia característicos del período de la Guerra Fría (Túnez y Marruecos con una orientación prooccidental y Argelia más inclinado hacia la Unión Soviética), hasta el intento de Libia por establecer un nuevo modelo de desarrollo basado en el socialismo árabe— es posible, sin embargo, identificar una serie de rasgos comunes en las opciones elegidas. Tras su independencia política el interés fundamental de los dirigentes históricos magrebíes fue la consecución de la independencia económica con respecto a las antiguas metrópolis. En esta línea, Marruecos prefirió apostar por el desarrollo de su potencial agrícola como motor de su estrategia económica, acompañado, en un segundo plano, del desarrollo de su limitado sector industrial. Por su parte, Argelia, con su "industria industrializante", volcó todo su esfuerzo, al igual que Libia, en el desarrollo de una industria pesada, ligada a la explotación de hidrocarburos, como única línea de actuación. Túnez prefirió, sin embargo, mantener abiertas todas sus opciones y trató de impulsar tanto su agricultura como sus capacidades industriales y comerciales. Por último, Mauritania nunca ha estado en condiciones de diseñar un modelo de desarrollo autónomo, dadas sus carencias estructurales en todos los campos de la actividad económica, únicamente con cierta relevancia en la explotación y venta de mineral de hierro y pesca (6).

Frente a esa inicial y formal diversidad en las opciones económicas, los modelos políticos se han desarrollado con unos márgenes mucho más estrechos. A pesar de que formalmente en algunos países, como Marruecos, el multipartidismo ha sido un rasgo permanente del panorama político, las bases reales del poder y de la representación política en el Magreb han descansado sobre reducidas élites que, en términos generales, se han preocupado más de sus propios intereses que del desarrollo integral de su país. Legitimados por la historia, la religión o la conquista del poder por métodos violentos, estos grupos establecieron desde el principio de su ocupación del poder un esquema de relaciones con sus súbditos, antes que ciudadanos, por el que la ins-

tauración, y sobre todo, la práctica de los derechos políticos quedaba limitada de forma sistemática. Se presentaba esta renuncia como una necesidad imperiosa para concentrar todos los esfuerzos en la consolidación de los nuevos Estados nacionales magrebíes y como un mecanismo para evitar la fragmentación y las luchas, internas y externas, impulsadas por los enemigos del nuevo Estado.

A cambio de esta renuncia se ofrecía no sólo una promesa de que el nivel de desarrollo de los vecinos del Norte sería pronto alcanzado, sino, de manera más concreta, que el Estado se encargaría de cubrir las necesidades básicas de la población. Este imperfecto Estado de bienestar, basado en las expectativas creadas en torno a las ilimitadas posibilidades de obtención de beneficios de una economía nacionalizada en sus principales sectores productivos, pretendía, por lo tanto, "comprar" la lealtad política a cambio de la gratuidad o las subvenciones generalizadas para una amplia gama de servicios públicos y productos de primera necesidad. En esas condiciones, y hasta que comienzan a desencadenarse las sucesivas crisis petrolíferas de los años setenta, el modelo se sostiene mientras que, en el terreno político, los dirigentes magrebíes se concentran en reforzar su propia situación y en abortar cualquier tipo de disidencia política. Resulta relevante, a este respecto, recordar que en su afán por evitar el auge de las opciones izquierdistas, que trataban de asentarse fundamentalmente en los ámbitos universitarios y sindicalistas, las autoridades magrebíes no sólo permitieron sino que impulsaron la actividad de grupos islamistas. Si entonces estos últimos eran marginales, en la actualidad, como se verá más adelante, representan la principal amenaza interna a los regímenes magrebíes.

El estallido de las crisis del petróleo y la propia insostenibilidad de unos modelos con bases tan débiles provocaron, a partir de la crisis de la deuda externa que sufrió Marruecos en 1983, un drástico repliegue en todas las esferas de actuación. Desde la diversidad inicial, y de manera sucesiva, todos los países de la región (a excepción de Libia) se han visto obligados a confluir en un mismo punto: la aplicación de programas de ajuste estructural (PAE) bajo la disciplina

impuesta por el FMI. A partir de ese momento, y hasta la actualidad, la política económica del área ha seguido una misma senda enmarcada por los principios de austeridad y de apertura incondicional a los mercados internacionales, con el objetivo central de restablecer los equilibrios macroeconómicos y de situar nuevamente al país en condiciones de satisfacer las deudas pendientes. En cumplimiento de esos criterios de actuación ha sido necesario reducir significativamente el gasto público, con lo que se han visto disminuidas, y en muchos casos eliminadas, las subvenciones a muchas de las empresas públicas, artificialmente sostenidas hasta entonces, y a gran cantidad de bienes de consumo de primera necesidad. Esa misma reducción del gasto ha provocado también el cierre de numerosas unidades productivas, la caída de los salarios para los empleados públicos y la imposibilidad de atender a las necesidades de mejora de las deficientes infraestructuras socioeconómicas de estos países. El desempleo y la pérdida de poder adquisitivo de amplias capas de la población han sido las consecuencias directas de esta orientación económica, todo ello en unos países que carecen de sistemas de seguridad social eficaces para hacer frente al impacto de una crisis de estas dimensiones.

En el terreno comercial, los PAE han impuesto la devaluación de la moneda local con la idea de mejorar la capacidad exportadora, y disponer así de mayor cantidad de divisas fuertes con las que hacer frente a las deudas, y han obligado a reducir en gran parte las barreras arancelarias, que protegían la estructura productiva nacional frente a la competencia internacional. De esta forma no sólo se ha producido una caída considerable en el nivel de ingresos públicos —la pérdida por aduanas no ha podido ser compensada por otras vías impositivas todavía por aplicar— sino que el cierre de empresas incapaces de soportar la competencia ha incrementado el ya de por sí preocupante nivel de desempleo.

En definitiva, aunque no pueda negarse la necesidad que tiene toda economía de mantener la estabilidad de las variables macroeconómicas, no puede sostenerse que los planes de ajuste sean el mejor instrumento para solucionar los graves problemas estructurales

que sufren las economías magrebíes. No sólo no han sido diseñados para ese fin, sino que su aplicación provoca inevitablemente unos costes sociales que pueden hacer peligrar la estabilidad misma del país al que pretenden ayudar. En el caso magrebí las limitadas mejoras que se han logrado en el nivel macroeconómico no se han trasladado a la mayoría de la población, que es la que sufre, de forma directa, las consecuencias de estos planes.

En resumen, el escenario magrebí durante esta etapa se caracteriza por la constatación de que el objetivo de lograr un mejor nivel de vida, equiparable al de los países desarrollados, no solamente sigue aplazado sino que se amplía cada vez más la brecha que separa a las dos orillas del Mediterráneo. Al mismo tiempo, la aplicación de los PAE implica la necesidad de asumir serios sacrificios que recaen, fundamentalmente, en una población mayoritariamente joven, crecientemente urbana, desestructurada social y económicamente, que ya sufre un grave problema de paro y sin expectativas de un futuro mejor a corto y medio plazo. A esto se le une la paralización de la vida política, después de haber abortado, desde el poder, el proceso de reformas que se inició a finales de la pasada década. En ese contexto los dirigentes magrebíes, sometidos a un imparable proceso de deslegitimación tanto por su falta de compromisos en la lucha contra la corrupción como por su reiterado fracaso en la consecución de los objetivos planteados, encuentran serias dificultades para solicitar nuevos sacrificios a la población.

La inestabilidad derivada de este cúmulo de circunstancias, que ya ha provocado erupciones violentas destacables en estos últimos años, se acrecienta con la entrada en escena de un nuevo actor, llamado a cobrar mayor protagonismo desde finales de los años ochenta: **los grupos islamistas**. Estos grupos, que cuentan con un creciente apoyo popular no siempre bien entendido en Occidente, cuestionan a los actuales regímenes magrebíes y tienen una clara vocación política. Su actuación, diseñada por unos líderes con un alto nivel de cualificación técnica y humanista, parte del reconocimiento de que no existen canales alternativos de expresión política para quienes no forman parte de los

grupos tradicionales instalados en el poder. Su no pertenencia a esos círculos les imposibilita la transmisión, y mucho menos la aplicación, de otras fórmulas de organización social, política y económica distintas a las que insisten en defender los actuales regímenes. En consecuencia, su estrategia se dirige a la movilización masiva de la población, con la idea de presionar en la dirección de sus intereses y lograr un vuelco de la situación a través de las estrechas vías electorales permitidas. Para ello, centran su actuación en torno a la crítica a la labor desarrollada por el gobierno, a la solución de los problemas más inmediatos que aquejan a los menos favorecidos por el sistema y a la ocupación creciente de los ámbitos de representación (básicamente en las universidades y en las organizaciones profesionales) abiertos a la participación electoral.

En el primer caso, y aprovechando la existencia de un generalizado descontento por la evolución de la situación, basta con acentuar las denuncias sobre la implicación del aparato estatal en la corrupción, utilizando las mezquitas que han constituido, en la práctica, los únicos espacios libres para el debate y la presentación de sus propuestas. Pero junto a esto, y contando con numerosas aportaciones monetarias y con el apreciable y voluntario esfuerzo personal de sus simpatizantes, estos grupos han puesto en pie un sistema paraestatal de ayuda a los necesitados no sólo en el campo de la beneficencia o de la supervivencia más básica, sino también en el terreno sanitario, laboral y educativo. De esta manera, supliendo a un Estado incapaz de atender eficazmente las crecientes necesidades de una población sometida a unas condiciones de vida cada vez más precarias, los islamistas lograron un creciente apoyo popular, del que todavía disfrutaban actualmente.

Frente a las visiones reduccionistas que con facilidad se difunden entre la opinión pública occidental, que prefieren identificar al islamismo como un fenómeno anacrónico, carente de futuro político y ligado exclusivamente a las opciones violentas, es preciso destacar algunos elementos que contribuyen a enmarcar su papel en el conjunto de las sociedades islámicas: A) No se trata de un fenómeno coyuntural ni pasajero, sino que constituye

uno de los rasgos identitarios más genuinos de estos países, especialmente en auge en un período de decepción sobre la bondad de unos modelos importados de las metrópolis e imperfectamente aplicados; B) Sobre esta base, los grupos radicales islámicos se plantean la conquista del poder político, instrumentalizando el Islam en su propio beneficio, sabedores del potencial de atracción con que cuenta su doble discurso de crítica y resolución de problemas; C) La opción violenta no es, en ningún caso, un rasgo intrínseco de estos grupos y el recurso a esta vía suele venir precedida de una política de represión e ilegalización por parte del poder constituido; D) La amenaza, innegable, que esta opción representa para los regímenes actuales no debe ser interpretada automáticamente, desde las cancillerías y las opiniones públicas occidentales, como una amenaza contra nuestros intereses.

Es evidente que ninguna de estas consideraciones garantiza que la acción política islamista vaya a desarrollarse sin problemas, ni que la necesaria transición que deben acometer estos países vaya a realizarse sin un mayor nivel de inestabilidad del actual, pero es imprescindible evitar la demonización de un actor con el que será preciso contar en cualquier hipótesis de futuro previsible para el conjunto del Magreb. No en vano, y desde una perspectiva puramente política, son estos grupos los únicos con representatividad real y con un apoyo popular sólido y diversificado, frente al resto de los actores políticos, que están integrados en la órbita del poder constituido o no son más que plataformas de intereses corporativos y personalistas, sin una base social apreciable.

## **LAS RESPUESTAS DE LOS GOBIERNOS MAGREBIES**

Si ya los elementos analizados hasta aquí son suficientemente preocupantes por el potencial desestabilizador que incorporan, el balance se agrava todavía más si se tiene en cuenta la evolución demográfica de la región y las respuestas que, desde los distintos gobiernos magrebies, se han tratado de poner en marcha.

Aunque afortunadamente el ritmo de crecimiento demográfico se ha reducido considerablemente en esta última década, la población sigue aumentando por encima de las posibilidades que tienen estos países para gestionar adecuadamente el fenómeno. No se trata solamente de que la economía crezca, en muchos casos, por debajo de lo que lo hace la población, sino de que su volumen actual y las previsiones a medio plazo indican la imposibilidad de hacer frente de manera adecuada a los problemas que de aquí se derivan. Ninguno de los países del área ha logrado alcanzar la autosuficiencia alimentaria, especialmente en cereales, carne y productos lácteos (se estima que Argelia se ve obligado a importar hasta el 60 por 100 de los cereales que consume). La falta de viviendas dignas es otro de los graves problemas que provoca no solamente el crecimiento vegetativo sino también la aglomeración urbana, que, al tiempo que supone el abandono masivo del campo, está generando serias dificultades de subsistencia y de integración social en un entorno que no dispone de unos servicios públicos acordes con las necesidades planteadas. Lo mismo puede decirse en relación con la tarea educativa que el Estado debe desarrollar, para instruir a este abrumador volumen de jóvenes que se incorporan cada año al sistema educativo, y con un sistema sanitario ineficiente y muy lejos de la universalización de sus prestaciones. Por último, y con la excepción de Libia que es un país importador de mano de obra, ninguna de las economías magrebíes consigue atender las necesidades de un mercado laboral en el que confluyen las peticiones y las frustraciones de los licenciados y diplomados y de los trabajadores no cualificados, muchos de ellos en paro forzoso o subempleados.

Ninguna de estas asignaturas ha sido superada hasta ahora por los gobiernos magrebíes y todo apunta al escepticismo a corto plazo. Si bien es cierto que las condiciones externas no son las más favorables, no basta este argumento para justificar una gestión tan reiteradamente deficiente. Por mucha que pueda ser la responsabilidad histórica de la colonización en la falta de desarrollo de estos países, no puede seguir siendo éste un argumento válido para exonerar de responsabili-

dades a quienes ocupan, sin más cambios que los exigidos por la edad o los intereses corporativos, el poder prácticamente desde la independencia. Con la excepción de Mauritania, los países magrebíes disponen de bases suficientes, en cuanto a su potencial humano y físico, para romper la espiral de subdesarrollo en la que se encuentran atrapados. Sin embargo, para ello es preciso que se produzca un cambio sustancial en el terreno económico y sociopolítico, que implica la renovación de los responsables actuales, dado que difícilmente puede esperarse que quienes no han logrado un mejor resultado en los largos años de ocupación del poder puedan y quieran modificar radicalmente las reglas de juego.

Incluso en la actualidad, cuando todo presiona a favor de la necesidad de cambiar esas reglas, la actitud de los gobernantes parece apuntar en dirección contraria. Mientras tratan de evitar cambios en la escena política, aplicando medidas represivas contra cualquier tipo de disidencia, están concentrando sus esfuerzos en recuperar la legitimidad y el apoyo popular a través de una vía exclusivamente economicista. Con la referencia del modelo aplicado en sus primeras fases de gobierno centran nuevamente su apuesta en lograr una mejora sustancial de las condiciones económicas para, de esa forma, eliminar las críticas y reducir la presión que desde diferentes círculos exige una profunda transformación de naturaleza política. Pero incluso en ese terreno se perciben claras resistencias por parte de las élites económicas, solapadas frecuentemente con las políticas, que interpretan cualquier liberalización como una pérdida de los privilegios de los que disfrutaban en un entorno proteccionista y con la garantía permanente del apoyo estatal.

En todo caso, la estrategia económica no puede ser la vía para solucionar los graves problemas planteados. Como ya se está demostrando en estos últimos años, la estructura de organización social y política magrebí impide que las mejoras logradas en el terreno macroeconómico (perceptible tanto en Marruecos como en Túnez y Argelia) se traduzcan en mejores condiciones de vida para amplias capas de la población que sobreviven al margen del ciclo económico. Todos los indi-

cadorez existentes demuestran que las tensiones continúan aumentando, haciendo más probable la ocurrencia de una explosión generalizada en unas sociedades que no disponen de canales adecuados para transmitir sus inquietudes.

## LAS REACCIONES DESDE EL EXTERIOR

Como ya se ha mencionado anteriormente, la desestabilización de la zona es la principal preocupación desde la perspectiva comunitaria y, evidentemente, española. Si hubiera que reducir todo el catálogo de intereses a uno solo, la estabilidad y la seguridad sería la variable primordial a considerar desde la orilla Norte. Esta visión del Magreb ha caracterizado desde 1972 las relaciones, en el marco de los esquemas diseñados por Bruselas para el conjunto de la región (7), con el objetivo de contribuir a la estabilidad y al desarrollo de los países mediterráneos no comunitarios (PMNC). Parece suficientemente demostrado que la región no es hoy ni más estable ni más desarrollada de lo que lo era cuando se iniciaron esas relaciones, y esa evidencia debe tenerse en cuenta a la hora de evaluar la idoneidad de las fórmulas aplicadas hasta ahora desde Bruselas.

Ese interés por la seguridad se ha visto reforzado todavía más a partir del estallido de la crisis argelina en 1991, que hizo saltar las alarmas en todas cancillerías comunitarias. Los análisis prospectivos realizados desde entonces presentan un escenario que, en sus rasgos básicos, plantea la hipótesis del acceso al poder en uno de los países de la zona por parte de un grupo radical islámico, por vía electoral o violenta, lo que provocaría simultáneamente un "efecto dominó" en sus vecinos y una salida masiva de ciudadanos magrebíes hacia los países comunitarios. Adicionalmente los nuevos gobernantes no sólo decidirían una ruptura de sus relaciones con la UE sino que, llevados por su antioccidentalismo, podrían constituir una amenaza directa a nuestra seguridad.

Esta previsión, que en gran medida está orientando la actuación comunitaria, parece olvidar factores que también deberían ser tenidos en cuenta. Aunque no sea posible retroceder en el tiempo, sí es necesario con-

templar la trayectoria recorrida para tratar de extraer enseñanzas para el futuro. En este sentido, es preciso reconocer que la UE no ha considerado al Magreb como un área de atención preferente hasta esta misma década. Hasta ahora la región sólo ha sido percibida como un territorio que jalona la importante vía marítima del *Mare Nostrum* y su única preocupación ha sido mantener controlada cualquier variable desestabilizadora, sin prestar importancia a la evolución interna de esos países. Esa obsesión por la seguridad, propia de una visión de la Guerra Fría que equiparaba la estabilidad al mantenimiento del *status quo*, ha llevado al apoyo más o menos explícito de unos regímenes que, a pesar de sus numerosas deficiencias, lograban garantizar el control interno de sus territorios y no cuestionaban las reglas de juego existentes a nivel internacional.

De esa manera, el esfuerzo por contribuir al desarrollo de la zona quedaba, en todo caso, en un plano secundario, aun a sabiendas de que se estaban gestando las bases para un estallido generalizado. Ni la ayuda prestada al desarrollo (únicamente el 17 por 100 de todos los fondos públicos recibidos por la totalidad de los PMNC en el período 1976-89 proceden de la UE), ni las fórmulas de relaciones comerciales (que facilitan la libre entrada de bienes industriales de los PMNC en los mercados comunitarios, pero no así los agrícolas), ni las propuestas para solucionar el acuciante problema de la deuda externa (la UE es acreedora del 60 por 100 del total) han estado a la altura de los retos existentes y de la capacidad de actuación de Bruselas.

Sólo desde la puesta en marcha de la Asociación Euro-Mediterránea parece haberse producido una toma de conciencia más precisa de la necesidad de reorientar la acción comunitaria, aunque desde entonces subsisten muchas dudas sobre la voluntad real para contribuir a solucionar los problemas de la región (8). Para que esa toma de conciencia sea efectiva es preciso, en primer lugar, entender que la estabilidad de la zona no se logrará mediante el recurso preferente a los medios militares (aunque no se puede negar que la OTAN y la UEO deben jugar un papel en el diálogo con estos países). En lugar de ello, es necesario asumir que el

desarrollo económico y político de estos países constituye un instrumento fundamental para garantizar una estabilidad real, y es precisamente en este terreno en el que la UE está mejor capacitada para que su contribución sea realmente efectiva.

La Unión Europea no puede encerrarse en una fortaleza de bienestar, ajena a lo que ocurre en su periferia Sur. Por el contrario, la búsqueda de la estabilidad en la zona sólo podrá lograrse con una mayor implicación comunitaria, orientada a facilitar la reforma de los actuales esquemas de organización política. Tratar de frenar este proceso, por temor a las consecuencias del inevitable período transitorio de inestabilidad, propio de cualquier sociedad autoritaria inmersa en un proceso de estas características, no haría más que, en el mejor de los casos, retrasar la explosión social que sería más violenta cuanto más se retarde el inicio de las reformas.

Por otra parte, debe asumirse que la emigración desde la orilla Sur es un fenómeno con vocación de permanencia, más agudo cuanto mayores sean las diferencias en nivel de vida entre las dos orillas. Los intentos para reducir los incentivos que impulsan a quienes buscan un mejor futuro en el Norte y para aliviar la presión que esto pueda suponer para las sociedades comunitarias deben incitar a un mayor apoyo al desarrollo económico de estos países. La fijación de la población en sus lugares de origen debe buscarse prioritariamente no a través del establecimiento de barreras de entrada, sino mediante la cooperación para articular proyectos que generen empleo y para gestionar en común los movimientos de personas, con el objetivo de llegar a la instauración futura de un régimen de libre tránsito.

En definitiva, para evitar que el alarmante escenario descrito anteriormente pueda llegar a ser una realidad no cabe aislarse ni pretender evitar los cambios sino que, por el contrario, es urgente adoptar una actitud activa que impulse las reformas dirigidas a incrementar el nivel de bienestar de los países de la región. En defensa de nuestros intereses, la apuesta por el desarrollo del Magreb y su integración en la dinámica comunitaria es la mejor manera de garantizar la estabilidad y la seguridad de la zona.

#### NOTAS

(1) Los intercambios comerciales con sus doce socios mediterráneos suponen el 8 por 100 del total del comercio exterior de la UE. En 1996 el superávit, siempre favorable a Bruselas, fue de 21.244 millones de ecus.

(2) Las diferencias entre árabes e israelíes provocaron que la segunda conferencia euro-mediterránea (Malta, 15/16 de abril de 1997) terminara sin comunicado final y que en la tercera (Stuttgart, 15/16 de abril de 1999) se suspendiera, por la misma causa, la conferencia de prensa que debía cerrar el encuentro.

(3) El último informe presentado por el secretario general (29 de abril de 1999) plantea la renovación de la presencia de la MINURSO (Misión de la ONU para el Sáhara Occidental) en la zona, hasta finales de octubre. Asimismo, prevé que las labores pendientes de identificación de votantes y de apelación de los ya identificados se desarrolle entre noviembre de 1999 y febrero del 2000; a partir de entonces comenzaría el período de transición, con idea de que la campaña del referéndum abarque junio y julio.

(4) La controversia se centra en los grupos tribales H-41, H-61 y J-51/J-52, que suponen unas 65.000 personas. Mientras que Marruecos insiste en la necesidad de incluirlos en el censo, la RASD sostiene que no cumplen ninguno de los cinco criterios de "saharuidad" establecidos de común acuerdo.

(5) Según el índice de desarrollo humano elaborado desde 1990 por la ONU (que junto a las variables económicas clásicas integra otras como la esperanza media de vida y la escolarización) Libia ocupaba en 1995 el puesto 73 a nivel mundial, seguido de Túnez (75), Argelia (85) y Marruecos (117). España ocupaba el puesto noveno.

(6) La renta per cápita de Mauritania en 1995 era de 438 dólares, unas doce veces menor que la de Libia, cuatro veces menor que la de Argelia y Túnez y unas 2,5 veces menos que la de Marruecos.

(7) La Política Global Mediterránea (1972-90), la Política Renovada Mediterránea (1990-96) y la Asociación Euro-Mediterránea (1996).

(8) Un análisis de la cuestión puede verse en Jesús A. Núñez (1997): "La Asociación Euro-Mediterránea: ¿una garantía de estabilidad y desarrollo?", en *Información Comercial Española*, núm. 759, pp. 19-32.

## VIOLENCIAS URBANAS EN FRANCIA

MAXIMILIANO LASÉN PAZ

Coronel de la Guardia Civil

Las violencias urbanas están de actualidad en Francia desde hace veinte años, a lo largo de los cuales han sido objeto de atención por parte de los medios de comunicación, que han contribuido a su definición y a la toma en consideración por los políticos, las instituciones del Estado y por los estudiosos de los fenómenos sociales.

Bajo la denominación de "violencias urbanas" se recogen hechos que hasta los años ochenta pasaban por "fait divers", sucesos, que recogían con mayor o menor extensión las secciones de sociedad de los medios de comunicación. La concentración de actos de violencia en barrios periféricos y por actores de tales áreas urbanas han dado unidad tanto a las políticas como a las medidas policiales, preventivas o represivas para su neutralización.

Los "faubourgs" (prolongación de las calles fuera de las puertas de las murallas) han sido una realidad amenazadora para las monarquías censitarias francesas del XIX, barrios populares y artesanales cuya población obrera se juzga responsable de las revoluciones parisinas entre 1789 y 1848.

Desde 1841 la "Zona", banda de terreno no construible de 250 m alrededor de las fortificaciones que defendían París, se convierte en el hábitat de las "clases peligrosas", pobladas de "apaches", prostitutas, marginados y traperos, pero sobre todo de una población obrera no cualificada.

En los años veinte, con los primeros éxitos electorales del PCF en la "banlieue" parisién, nace una representación mítica de fuerte contenido político y estratégico: la "Banlieue roja", cinturón de "bastiones" municipales comunistas, donde se hacinaban las poblaciones desheredadas cercando París, la ciudadela del capitalismo y la burguesía. A los que Alban



Berg en su obra "Wozzeck", escrita en 1925, les da el reconocimiento debido en labios del Capitán, al repetirle al pobre soldado Wozzeck que "sólo la canalla tiene coraje" y en la Francia de hoy esta canalla son los jóvenes de la Galère de las "cités", mayoritariamente de origen magrebí, que intentan salir del agujero negro de una vida con muy poco porvenir.

Esta violencia de hoy en torno a la ciudad no es una etapa que tenga que ver con la de los "apaches" (1) de principio de siglo, la de los "blusons noirs" o "loubards" de los años cincuenta y sesenta, respuestas de adaptación de carácter generacional de los adolescentes y jóvenes de las clases populares, frente a la sociedad de sus mayores que no les ofrece su oportunidad, su lugar, o que lo desean de otra manera, tampoco tiene el mismo valor que las guerras de bandas o pandillas de "Punkies" y "Mods" o "Pijos" y de los "Skin Heads" y "Neonazis" o de los "Hooligans" ingleses o de otros países, a pesar de la globalización sociocultural consecuencia de la universalización de los fenómenos económicos y de la inmediatez de las comunicaciones en todo el globo, mediante CNN e Internet, para transportar modelos de conducta.

Las últimas grandes huelgas en Francia de finales de los setenta, que marcan el canto del cisne de la presencia política de la clase obrera en la sociedad gala, se mezclan con las primeras expresiones de las nuevas violencias en las "cités", siendo la explosión violenta del verano de 1981 en los barrios de Venissieux, Vaulx-en-Velin y Villeurbanne en los alrededores de Lyon la que provoca las primeras reacciones institucionales. (Los jóvenes roban vehículos y los utilizan para provocar a la policía antes de quemarlos: 250 son destruidos en un mes. Los enfrentamientos del verano se saldan con 40 muertos.) El enfrentamiento de los jóvenes, con el apoyo de sus mayores, contra las fuerzas de orden público —con tales costes— hacen tomar nueva conciencia al Gobierno de que no puede ser tratado todo bajo el prisma exclusivo de la represión policial, que se mueve en una espiral de acción-reacción de enfrentamientos. Son clasificados, entonces, 22 barrios como "islotos sensibles".

Las explosiones de violencia urbana después de sus inicios, a principios de los ochenta, se atemperan con la mejoría del ciclo económico a mediados, aunque el conjunto de medidas dispersas puestas en marcha no logran invertir la tendencia, y a comienzos de los noventa vuelven a darse nuevas revueltas urbanas, manteniéndose a lo largo de los noventa un mayor clima de tensión social, ampliándose el número de barrios sensibles, repitiéndose las explosiones de violencias urbanas hasta hoy. Daud censa en la revista Panomiques (1993) los hechos más notables hasta entonces:

- 1978, primeras violencias en las "cités" (urbanizaciones sociales periféricas).
- 1981, explosiones violentas en la periferia de Lyon (250 vehículos destruidos y "rodeos").
- 1983, la "marcha por la igualdad", reclamada por la población magrebí.
- 1986, huelga de los estudiantes "contra la selección" a la entrada en la universidad, muerte de Malik Oussike al reprimir una manifestación.
- 1988, se contabilizan 18 muertos en revueltas urbanas, once por bala.
- 1989, el X Plan señala 300 lugares difíciles que concentran todos los handicaps económicos, sociales, culturales y urbanísticos. Se producen seis muertos, cuatro de ellos por bala.
- 1990, en una gran huelga de alumnos de Liceo con intervención de "rompedores", inseparables de las huelgas de estudiantes que aprovechan para saquear escaparates y para destrozar mobiliario urbano a su paso. Nuevas explosiones de violencia en Vaulx-en-Velin y tumultos en Val-Fourré, seis muertos, cuatro por bala. [Aunque los disturbios en 1992 de los Angeles (EE.UU.) y de Hartcliffe (Inglaterra) fueron peores y más mortíferos que los de Vaulx-en-Velin.]
- 1991, tumultos en Sartrouville y en Mantes-la-Jolie.
- 1992, acontecimientos de Béziers. Jóvens harkis en revuelta. Doce muertos, ocho por bala.

- 1993, el 8 de abril, errores policiales en el XVIII arrondissement de París y en dos ciudades de provincias: tres muertos en una semana y 28 heridos.

Las últimas explosiones violentas han tenido lugar con ocasión de la gran huelga de alumnos de Liceo en septiembre-octubre de 1998, a mitad de diciembre en Tolosa tras la muerte de un joven delincuente por la policía y en Estrasburgo con motivo del fin de año, con invasión del centro urbano a pesar del despliegue policial y con quema de vehículos, vandalización de equipamientos públicos y enfrentamiento directo con la fuerza pública.

Las áreas donde se producen las revueltas son las de las periferias de las grandes metrópolis, comienzan en la de Lyon, para reproducirse en la "banlieue" parisién y en los barrios del norte de Marsella, así como en las ciudades satélite de Lille, en el norte y Estrasburgo, al este. Hoy día ya no sólo alcanza el fenómeno a las urbanizaciones periféricas de estas grandes ciudades, ya se ha extendido a poblaciones medianas y pequeñas y de ámbito rural, donde se asientan poblaciones inmigradas de obreros agrícolas.

Uno de los últimos ejemplos: noche del sábado al domingo 16 de mayo de 1999, en la cité de "Los Bosquets" (de trabajadores rurales argelinos en los años setenta y marroquíes en los ochenta) del burgo de Vauvert, de 10.000 habitantes, en la Camarga, a 20 km de Nimes: 20 vehículos destruidos, de ellos tres incendiados, cafés devastados, escaparates destrozados, pequeños grupos que hostigan a las fuerzas del orden. Un joven muerto por bala a las 4,30 de la madrugada del sábado al domingo por el dueño de un vehículo que había sonado la alarma, el fallecido tenía una condena ya por quemar un vehículo. El Coronel Jefe de la Gendarmería del Departamento de Gard reúne 100 efectivos que ocupan la población, luego reforzados por gendarmes móviles, para llevarla a la calma (*Le Figaro*, lunes 17 de mayo de 1999, pág. 11).

## CONCEPTO

Se carece de una definición precisa del contenido de las "violencias urbanas", cuyos

autores son tanto menores como mayores de edad, en algunos casos se consideran las manifestaciones de violencia dirigidas contra las instituciones o ligadas a un sentimiento identitario de barrio (arreglo de cuentas entre bandas, rivalidades de grupos de negocios ilegales,...) que conducen a la degradación del mobiliario urbano. Los servicios de la DGRG (Dirección General de Información General de la Policía) encargados de censar el conjunto de faltas que puedan recibir esta etiqueta, recogen sólo los hechos cometidos de manera colectiva, incluidos los que no tienen un carácter antiinstitucional o identitario como las razias en los centros comerciales. La Misión Interministerial sobre la prevención y tratamiento de la delincuencia de menores (Ch. Lazerges y J-P. Balduyck, 1999, 90) retiene que la expresión "violencias urbanas" no designa más que los actos graves cometidos en grupo y dirigidos contra las instituciones o de carácter identitario. Son definiciones operativas en vista a los propios trabajos, pues los fenómenos de violencias urbanas pueden ser de naturaleza muy variable según los Departamentos.

En las revueltas y enfrentamientos de las "banlieues" se superponen comportamientos delincuentes o desviados y contestación social. Los revoltosos piden justicia y demandan ser reconocidos como ciudadanos iguales a los otros. Su acción presta siempre una fuerte dimensión moral, que la perspectiva de sospecha policial pretende negar de entrada calificándola de coartada, pues los revoltosos denuncian prioritariamente los errores o excesos policiales, los controles incesantes, el racismo que sufren. Pero, al mismo tiempo, como en toda población de débiles recursos, las revueltas es la ocasión para actos delictivos, pillajes, robos y brutalidades. Durante la revuelta la frontera entre las dos orientaciones se borra, la transgresión de las normas sociales toma una significación positiva: la del rechazo de un orden que aparece impuesto desde el exterior y que no tiene legitimidad (B. Hérault y D. Lapeyronnie, 1998).

Las violencias urbanas, expresivas de la crisis de mutación de las sociedades occidentales en esta parte final del siglo, tienen en Francia la forma explosiva de revuelta social de los barrios en los que se acumulan las

carencias estructurales y la fragilidad de sus habitantes, golpeados por el paro, el empleo precario, la inmigración con problemas de arraigo, disolución de la familia, de los lazos generacionales, soledad, falta de perspectivas,... que afectan, pues, tanto al entorno social (inseguridad, paro, empleo precario, inadaptación de la escuela a las necesidades de formación, falta de equipamientos, malestar de los habitantes antiguos con respecto a los nuevos inmigrados, expresado en denuncias, manifestaciones de racismo, intolerancia cultural,...), como en el ámbito local (aislamiento del barrio, deterioro de inmuebles y equipamientos urbanos, carencia de transportes públicos, estigmatización del barrio, pequeña delincuencia, deterioro de la convivencia vecinal,...), y en el de la construcción de la personalidad (problemas de identidad, falta de modelos en las generaciones precedentes, inadaptación de los valores antiguos a las exigencias del marco de vida presente, desestructuración familiar,...).

La continuidad del proceso de privatización, deslocalizaciones y fusiones de empresas, junto con la robotización de los procesos productivos, han elevado la tasa de paro de un 3 por 100 en 1973 hasta un 11,6 por 100 y unos 3 millones el número de parados en la actualidad, y la flexibilización de las condiciones de empleo producen el aumento del empleo precario en estos años de fin de siglo, procesos que afectan sobre todo a la población joven y, en mayor medida, a la que habita los barrios estigmatizados como "sensibles". Así, tras más de veinte años de vivir la precariedad sin horizonte de cambio, las nuevas generaciones han aprendido el uso de la violencia como expresión de su malestar sin visos de solución, pero también como una de las formas de salida de su situación.

*"La incapacidad del Estado para concebir una estrategia global de integración trae aparejado un repliegue sobre cuestiones de orden público únicamente. El fracaso está programado en tanto la descomposición social progresa más rápido que los medios represivos, cuya eficacia por el momento está por ver dada la ausencia de coordinación de los servicios del Estado (guerra de poli-*

*cía, conflictos policía/gendarmería, oposición permanente entre los Ministerios de Interior y Justicia, autismo de la Educación Nacional,...).*

*La espiral de violencia en la que se encuentra empeñada la sociedad va, pues, a acelerarse, salvo que un proyecto político coherente emerja, ligando el establecimiento de la paz civil al desarrollo económico y al desmantelamiento del malthusianismo social que condena a los jóvenes dotados al exilio y a los jóvenes desfavorecidos a una delincuencia cada vez más precoz y brutal", es el diagnóstico pesimista de Nicolas Baverez, historiador y economista, en Le Monde del día 11 de mayo.*

Para el sociólogo de Montpellier Mohand Khellil son "el paro, una escolaridad mediocre y sobre todo jóvenes que tienen por modelo la sociedad francesa y que quieren ser jóvenes como los otros, quienes no se dejan hacer de menos cuando su nacionalidad francesa es negada".

La violencia racista —expresaba Tocqueville a propósito de los negros americanos— aparece cuando la distancia social se reduce, introduciendo por esta vía los grupos colocados por encima una distancia con los de abajo que la estructura social borra poco a poco (Dubet, 1987, 333). De igual manera observa N. Elias en Wiston Parva entre los obreros del barrio antiguo y los obreros del nuevo, por lo que le da a este tipo de violencia un origen más amplio en defensa del estatus, de la identidad que se teme perder, y los "temas y conflictos inherentes a esta situación permanecen normalmente discretos cuando las diferencias de poder son grandes, pero pueden también saltar a la luz bajo la forma de conflictos continuos (lo que es el caso más frecuente si la relación de fuerzas cambia en favor de los intrusos) (N. Elias, 1965-97, 47), lo que ocurre aquí con los barrios donde los jóvenes franceses de origen extranjero están a la misma altura que los naturales de su entorno".

Signo del fracaso de una socialización, la escuela aparece hoy más como un agente de división, prestataria de unos servicios pedagógicos, poco preocupada de las demandas que le son dirigidas. La escuela no se identifi-

ca con la República, ni los enseñantes con una misión de educación colectiva. El Estado ha dejado de ser el agente de integración nacional frente a la diversidad cultural de Francia (Dubet, 1987, 238). La cuestión planteada no es, en efecto, la del respeto del orden, sino la restauración del derecho, que pasa necesariamente por su ampliación, pues es precisamente en las zonas de no derecho en donde las poblaciones son puestas en el índice de la sospecha. Así para los jóvenes el Estado no respeta ya el derecho, no retienen de él más que sus manifestaciones de violencia policial sin comprender su legitimidad, "¿quién nos protege de usted?", pregunta el joven al policía que le explica que está allí para protegerle, en el film "La Haine", de Mathieu Kassovitz (Bertho, 1997, 141).

## LA GALÈRE

Es la expresión que recoge el estado de malestar social de las zonas deprimidas suburbanas y que traduce la precariedad de los actores en una tensión, una rabia como reacción a la falta de horizontes personales en que viven; es una experiencia de vida de los jóvenes desocupados que invaden los espacios públicos, hurtan en los supermercados, roban vehículos para disfrutar de un bien que jamás podrán poseer por otros medios, acosan a las patrullas policiales cuando entran en el barrio, dando lugar a la creación de zonas de no derecho, donde se instaura una atmósfera de incivilidad, que acompaña a la degradación de los inmuebles, equipamientos urbanos y de la convivencia vecinal, en base a pequeños pero insoportables temores cotidianos, donde las familias, o lo que de ellas persiste, se aíslan en las viviendas de los grandes conjuntos de inmuebles de muchas alturas. La violencia gratuita de los jóvenes instaura el miedo al joven, a la pandilla, que se enseñorean de estos hábitats, donde de cuando en cuando se dan como espectáculo la quema de los vehículos robados, tras disfrutar de una carrera con derrapes y persecución policial incluida.

Estos jóvenes pertenecen al mundo de la exclusión y de los parados. La "Galère" surge de las ruinas de la cultura popular de las

sociedades industriales y no es una forma de turbulencia tolerada o de cultura de la pobreza. Aparece cuando las "banlieues rojas" se diluyen, cuando los modos de regulación social se deshacen y la exclusión económica se acrecienta por el paro. Es la forma de marginalidad del joven ligada al final del mundo industrial que no puede crear sistemas de identificación estables, ni asegurar la integración de los que llegan de nuevo (Dubet, 1987, 22 y 23).

En la "Galère" la violencia es latente y explosiva, siempre presente y pesada de soportar para los jóvenes. La "Galère" es justamente la no regulación de esta violencia, su difusión procede más de la desorganización, de la rabia, de la frustración que de su valoración en una subcultura popular.

Evidentemente, los más jóvenes aprenden esta violencia como aprenden la delincuencia, de igual manera que cualquier otra conducta social.

En el mundo de las grandes periferias, los adultos soportan muy mal los desbordamientos de los jóvenes, en los que los padres no reconocen su propia juventud, en los que la significación de tales conductas se encuentra totalmente cambiada. Pues toda la corriente renovadora y liberal de los años sesenta y setenta parece agotada. Así la mutación se muestra negativa, como una conciencia infeliz y un sentimiento de fracaso y de impotencia frente a las conductas de los jóvenes que se manifiestan a menudo absurdas y peligrosas. Y ya no existe un proyecto político y cultural que parezca capaz de invertir una evolución frecuentemente percibida, pues, como una decadencia (Dubet, 1987, 221).

La ausencia de regulación está en el origen del miedo y la exasperación. Los policías son los primeros en denunciar la intolerancia de los que no soportan nada, ni un niño, ni un ruido, que telefonan al cuartel porque los niños juegan al balón en el barrio. El enfrentamiento con la fuerzas del orden constituye una fuente de solidaridad entre estos jóvenes, creando una solidaridad del grupo urbano, de barrio, normalmente sin más cohesión que la vecindad y el encuentro ocasional sobre el césped o los portales de las casas para charlar, compartir alguna lata de cerveza o, sobre la marcha, preparar alguna pica. Poco segu-

ros de sí mismos y habituados a ser tratados con una buena dosis de desprecio y desconfianza por los representantes de las autoridades y del mundo ordenado del que son excluidos, ensayan, pues, a encontrar una ayuda y un sostén en las relaciones de amistad temporal que tejen entre ellos.

Un tema está ausente en los jóvenes como en los adultos de la Galère: el del conflicto de generaciones, bien cierto que saben que tiene distintos gustos y preferencias, pero nada les opone. Se está muy lejos del clima revelado por las encuestas de los años cincuenta y sesenta donde las oposiciones entre antiguos y modernos, viejos y jóvenes en formas de lectura corriente de los problemas de generación.

*"Los jóvenes de 16 a 25 años son más violentos, aceptan menos ser tenidos aparte." La directora del Centro de Ocio de Vauvert ve en esta actitud una explicación a la incompreensión creciente entre estos jóvenes y los "vecinos del burgo que temen perder su identidad". "Pero nosotros somos «voverdinos» como los otros, somos nacidos aquí", protesta Habib delante de uno de los inmuebles de la "cité" de Los Bosquets. "Nosotros matamos el cordero y ellos los toros, eso es todo" (Le Monde, 20-5, pág. 10).*

Este fragmento del reportaje sobre los sucesos de Vauvert reflejan justamente la perspectiva que investigó Norbert Elias y J. L. Scotson al final de los años cincuenta y primeros de los sesenta sobre las "Lógicas de la Exclusión", en las que expone la estructura de violencia antagonista entre los recién llegados y los antiguos residentes en un municipio inglés, Wiston Parva, en que la posición dominante de los residentes antiguos se ve contestada más violentamente cuando las coyunturas hacen más próximas a las dos comunidades y donde el racismo es un ingrediente más, no determinante, de esta estructura latente de dominación y de defensa de la identidad y poder de la antigua comunidad frente a los nuevos llegados, con quien están en permanente interacción. Pues la exclusión y la estigmatización constituyen armas pode-

rosas en manos del grupo instalado para perpetuar su identidad, afirmar su superioridad y mantener a los otros en su lugar (N. Elias, 1965-1997, 33).

Los problemas de pequeña escala, ligados al desarrollo de una comunidad, y los de gran escala, ligados al desarrollo de un país, son inseparables (N. Elias, 27), por eso "hacerse adulto es mucho más difícil para los jóvenes de los barrios que para los del burgo, porque su comunidad carece de armadura, sus hábitos y sus reglas son diferentes entre familias del mismo barrio, por lo que también los disturbios son mucho más probables. Así muchos jóvenes parecen chocar con el muro de una prisión invisible y emplean su energía en importunar o provocar a todos los que consideran vagamente como sus carceleros, a fin de evadirse o de probarse que están realmente oprimidos", anticipa N. Elias muchas de las observaciones que encontrará Dubet en su trabajo de 1986 en Francia sobre la situación de los jóvenes de los barrios sensibles.

## LA PRENSA

El papel de la prensa no se ha limitado a la descripción de los hechos que son noticia, ha contribuido a crear el sujeto a través de los discursos de sus editoriales, de las declaraciones de expertos, de policías, de los afectados de los barrios, de su exposición a la luz pública de las deficiencias de dotaciones materiales, de las dificultades del cuadro de vida de los habitantes de determinados barrios, lo que le da un nuevo estatuto a los hechos separándolos de lo local, sirviendo entonces de referencia a otros. La construcción de la realidad social del barrio se comparte con otros actores, con otros discursos, el policial, que además de proporcionar un enemigo visible, produce su propio discurso, el sociólogo que investiga, analiza y destila su apropiación de la realidad, el asistente social que tiene la percepción que le da su aproximación profesional, jueces, profesores,... que devuelve cada uno su imagen especular a los habitantes del barrio, pero también al conjunto de la sociedad (P. Costa, 1996, 94).

También ha contribuido a expandir el sentido de victimización de los habitantes de los

barrios estigmatizados como barrios "sensibles", reproche que se le hace por los jóvenes a la prensa y que refuerza el sentimiento de solidaridad de barrio, por un lado, y, por otro, alimenta el resentimiento, el rechazo e injusticia, lo que les moviliza para enfrentamiento y acoso a los CRS y demás representantes de las instituciones (Ch. Molaro, 1998, 64).

Al aprovechar los enfrentamientos con la policía y los actos vandálicos desde una óptica sensacionalista ha contribuido a la divulgación de conductas violentas (los "rodeos", el uso del "pitbull", la quema de vehículos,...), a la imitación y a la competencia entre barrios para llamar la atención montando el espectáculo más "brillante", superando al anterior (quema de 250 vehículos en la noche de San Silvestre de 1998 en Estrasburgo, encontrándose una correlación entre la mediatización y el aumento de violencias colectivas en los barrios sensibles durante la noche de fin de año). Con lo que consiguen, indirectamente, inutilizar las medidas de la política social de las instituciones y el retraso en llevar la calma a los barrios en revuelta.

## LAS FORMAS DE LAS VIOLENCIAS URBANAS

Las formas tienden cada vez a ser más sofisticadas en las hostilidades contra la policía (la violencia antipolicial registrada por RG sumando las de los grados 4, 5 y 6 de la escala de Bui-Trong crecen de 621 en 1993 a 2.401 en 1997) (2), pasando de los insultos y grafitis contra la institución a las amenazas nominales. Las agresiones físicas, descabelladas, no se paran contra las fuerzas que reprimen (2.300 ataques en 1998), alcanzando también a las que socorren, como los bomberos (*Le Journal du Dimanche* del 16-5-99, pág. 8, presenta los 125 días de huelga de los bomberos de Lyon, que llevan atendidos 540 incendios de vehículos en tres meses, pero sólo el 5 por 100 de sus intervenciones conciernen al fuego). Automáticas como el lanzamiento de objetos desde los pisos y cada vez más organizadas como las emboscadas contra la patrulla, tras una llamada al número 17 de urgencia policial.

Los hechos violentos recogidos como tipi-

cos de la mala convivencia en determinados barrios, que han sido agrupados en escalas de clasificación como la de Bui-Trong, han pasado de la consideración de sucesos, catalogados como "hechos diversos", aislados, de carácter individual, a tener una connotación de violencia social, de desafío institucional, con la presencia ya de niños que aprenden la violencia.

Es sobre los espacios públicos como teatros de las conductas desviadas, desde las incivildades a la ejecución de delitos muy graves, donde se hace visible, se asienta, el sentimiento de inseguridad que preocupa a la autoridad, que pretende su disfrute por todos en tranquilidad, ya sean los transportes públicos, las viviendas sociales, los parkings, las estaciones, los centros comerciales o la vía pública. La calle no puede ser concebida ya como algo exterior, un vacío institucional, sino que entra en una globalidad más sometida a las intervenciones de las instituciones, al mismo tiempo que otros espacios ocupados, al punto de desplazar las fronteras entre lo privado y lo público, entre exterior e interior. (A. Vulbeau y J-Y. Barreyre, 1994).

Las incivildades expresan el rechazo de la comunidad hacia los jóvenes porque se comportan mal y, claro, se comportan mal porque son rechazados (P210G). Estas conductas estigmatizadas como predelictivas expresan una tendencia a llevar la rigidez de las convicciones a los extremos, lo que es un síntoma del sentimiento de amenaza con que se percibe a esas poblaciones jóvenes. Conductas que van desde la mala educación hasta las que caen dentro del campo de la represión penal, que causan sentimiento de inseguridad porque entorpecen la calidad de vida cotidiana, las cuales S. Roche (1998) agrupa en cuatro categorías (3).

Los "rodeos", inventados en las Minguettes en las revueltas de 1981 como juego de coches, tras robar el vehículo, ruedan hasta agotar el combustible, en el barrio realizan un pequeño rodeo en la plaza con derrapes, carreras y risas. Cuando se cala, desmontan las piezas y le prenden fuego para continuar la juerga y el espectáculo. La animación continúa con la llegada de los bomberos o la policía (siempre hay algún vecino que avisa por teléfono). Los más pequeños del barrio lan-

zan piedras, botes vacíos de cerveza y les hacen gestos obscenos a los recién llegados, que se retiran y vuelven más numerosos y con casco. Si no vienen, meten cartones en la carcasa quemada para prender fuego y reiniciar el espectáculo (según datos de la Seguridad Pública la destrucción de vehículos ha pasado de 138.112 en 1989 a los 274.496 en 1997).

Una revuelta de barrio supone que una masa de más de 100 jóvenes se dedican a hostigar a la policía lanzando piedras y cócteles molotov contra sus vehículos, agrediendo o insultando a las autoridades o sus representantes, deteriorando el mobiliario urbano, quemando vehículos, arrasando escaparates, pillando comercios,... durante varias noches de asalto al centro urbano y en el propio barrio, en acciones de guerrilla urbana hasta que las fuerzas del orden ocupan el espacio y neutralizan su capacidad de acción.

Los hechos desencadenantes de una revuelta varían según el grado de tensión que viva el barrio, un hecho baladí o incidental como el impedir el acceso a una fiesta privada (1991 en Mantes-la Jolie) o la muerte de un "pitbull" (1995 y 1996) han sido motivos suficientes en barrios sensibles. En caso de fallecimiento por causa de accidente o mala intervención policial la revuelta está asegurada en cualquier caso. Si la detención se produce en alguien del "núcleo duro" del barrio también habrá movimiento, lo que no ocurre si es otro.

El catálogo de violencias escolares con pretensión escalar de Dumay, 1994, recoge en cuatro niveles la degradación de la vida escolar, las manifestaciones principales de conducta y sus efectos inducidos en cada nivel, cuadro recogido por Ch. Molero en "Violencias Urbanas y Escolares" (1998):

Nivel 1. Negativa de las reglas habituales de clase, poca o ninguna disciplina, comportamiento ruidoso y no educado, comentarios pasados, agresivos a veces. No motivados, situaciones muy mal vividas por los profesores que les desmoralizan.

Nivel 2. Violencia verbal, voluntad deliberada de recortar distancias con los profesores, pequeños delitos escolares, absentismo, comportamiento provocador y a menudo

insultante, voluntad de quebrar la autoridad de los adultos y de los enseñantes en particular, aparición de pequeños "caídos" de comportamiento provocador que hacen ejemplo.

Nivel 3. Amenazas a las personas, tensión fuerte (palpable) dentro y fuera del establecimiento, violencia latente, bombas lacrimógenas y armas de defensa, extorsión, degradación o ataque a los bienes de los funcionarios, el miedo se desarrolla en los alumnos primero, pero también en los adultos. Los caídos tienen su banda bajo sus órdenes.

Nivel 4. Actos graves de delincuencia en el establecimiento, incendios criminales, agresión física entre alumnos y contra las personas, tratos ilegales, violaciones, el miedo favorece la ley del silencio (omerta) y por tanto la impunidad que refuerza el poder de las bandas y el efecto de ejemplo, se alcanza una derivación mafiosa grave

Las marchas o manifestaciones de estudiantes suelen acompañarse de "casseurs" (rompedores) de la "racaille" (canalla, en verlán) que rompen y pillan escaparates, deterioran vehículos, escondiéndose en la masa ante la presencia policial, que pueden ser estudiantes o no.

La experiencia de la Gendarmería en el análisis de las violencias urbanas desde 1996 (recogida del Comandante Lobbe encargado de la Célula de Violencias Urbanas) las clasifica en ocho grupos, único parecido con la clasificación de RG:

1. Los atentados a las fuerzas del orden (gendarmes y policías) y de seguridad (policías municipales, bomberos, etc.) y a sus medios (vehículos, inmuebles).
2. Las agresiones a los agentes de transportes públicos y el deterioro de sus vehículos.
3. Las agresiones a los pasajeros de los transportes públicos.
4. Los ataques a las personas (vigilantes, comerciantes) y los bienes (robos, razias, degradaciones) en los establecimientos comerciales.
5. Las agresiones en lugar escolar, contra las personas (alumnos, profesores, agentes técnicos) y contra los bienes (extorsión, degradaciones, etc.).

6. Los incendios de vehículos.
7. Las degradaciones de bienes públicos y privados,
8. Las riñas y otros.

Las diferencias culturales y la racionalidad *sui generis* francesa, cartesianismo, nos producen una cierta confusión para entender el orden e importancia de cada ítem, pero expresan las preocupaciones respecto a las conductas que les producen inseguridad.

## EVOLUCION

Desde los barrios, la primera expansión de la violencia se realiza hacia la *Escuela y el Liceo*, donde a principios de los noventa se comienzan a dar las primeras respuestas a una violencia que deja de considerarse individual, de alumnos díscolos, o propia de determinadas etapas de la formación de la personalidad individual, aunque el informe León abre el debate en 1983 sobre la violencia en los centros escolares reputados difíciles. (Las jornadas sobre "Violencia durante el período escolar", organizadas por la Secretaría de Estado los días 6 y 7 de mayo en Madrid, atestiguan en nuestro suelo un desarrollo de estas violencias que es preciso prevenir y neutralizar.)

La violencia en *la escuela* ha tomado importancia en los años noventa, el sentimiento de inseguridad en los establecimientos escolares ha tenido un fuerte crecimiento, pasando entre 1995 y 1998 del 24 al 41 por 100 respecto a la percepción de violencia en el centro por el alumnado, entre los profesores el porcentaje pasa de un 7 a un 49 por 100, manifiestan que existe extorsión un 65 por 100 de profesores frente a un 35 por 100, tres años antes. El 57 por 100 de los colegios han conocido hechos de violencias físicas en 1996, aumentando a un 64 por 100 un año después (Conferencia M. Debarbieux, Montuçon, 1998).

La evolución más actual añade una expansión de las violencias desde los barrios sensibles hacia los *transportes*, que tampoco es de hoy, pero que ya se caracteriza bajo esta consideración de violencia urbana por su incremento, su gratuidad, alcanzando no sólo a los

vehículos e instalaciones, sino también a conductores y personal de autobús, metro o tren (4).

Este fenómeno de las periferias de las grandes ciudades se ha expandido ya a poblaciones pequeñas de provincias y se ha exportado a los lugares de vacaciones en la costa o la montaña como derivación de las políticas de ayudas a las vacaciones de los barrios sensibles y empobrecidos.

El aprendizaje de la violencia ha tomado también otras derivaciones relacionadas con la delincuencia, que de ocasional, festiva, de aprovisionamiento de elementos de consumo pasa a formas delincuencia organizada (Conferencia "Delincuencia y violencias urbanas, ¿hasta dónde?", de Daniel Dugléry en "Forum du Futur", el 3-5-99, en la Asamblea Nacional) de tipo mafioso que suponen la administración en beneficio propio del espacio de implantación en el barrio o "cité" (urbanización de construcciones sociales), tanto sobre tráfico ilegales como intermediando para lograr las ayudas, lo que provoca arreglos de cuentas "comerciales" y rivalidades entre barrios con bandas cada vez más móviles que se enfrentan fuera de su territorio urbano (E. Pelletier, *Le Figaro*, 24-1-99).

La moda del "pitbull" se ha extendido entre los componentes del "núcleo duro" de los barrios como elemento de amenaza y agresión, así como el uso de armas de fuego, que no ahorran su presencia en espacios públicos como las iglesias o los hospitales (informe en *Le Figaro* de 27-5-99, pág. 12).

En un gran número de barrios sensibles que aparecen ajenos a toda forma de violencia urbana cotidiana, "el malestar social no se expresa a través de la violencia exteriorizada y colectiva, sino bajo formas más individuales y autodestructivas (alcoholismo, fuga y "clochardización", suicidio) (Bui-Trong, 1998), que ejemplifican una conducta de huida, de defeción, lo que no sería más que la otra alternativa a la "toma de la palabra" que representaría la acción reivindicativa pública, y con publicidad buscada, de la acción violenta, en la estrategia que teoriza A. O. Hirschman, llevando al campo sociopolítico de las instituciones las actitudes frente a las empresas comerciales, de manera que "la posibilidad de hacer defeción arriesga, a veces, impedir



que el arte de tomar la palabra alcance su pleno desarrollo (Hirschman, 1970-1995) como es el caso de estas violencias que se agotan en sí mismas.

La Gendarmería constata que los momentos de mayor agitación de estas violencias se producen en el otoño y en la primavera, y de menor incidencia en medio del verano y del invierno, aumentando de un año para otro desde el de 1996, en que empiezan a recoger estos datos, lo que confirma la serie de la policía desde 1991 (Bui-Trong, 1998).

## POLITICAS DE LA CIUDAD

La política de la ciudad ha conocido en veinte años cuatro momentos señalados: comienzos tímidos en 1977, un gran aumento entre 1981 y 1988, operaciones de reagrupación desde 1988 y un relanzamiento fuertemente mediatizado a partir de 1990 (Z. Daoud, 1993, 136).

Los años setenta, hasta 1981, son, pues, los de la toma de conciencia de una crisis urbana, como consecuencia de la crisis económica, la cual afecta negativamente sobre la cohesión social, a la que se da respuesta en el terreno del urbanismo (la tradición higienista social en Francia con Hausman abriendo los "boulevards" a mediados del XIX, para evitar las insurrecciones, que expulsaron las masas obreras a la "banlieue") (Frisby, 1992), donde se visibiliza el deterioro, hacinamiento y aislamiento de los grandes conjuntos de edificaciones sociales (se pasó de la horizontalidad comunicativa del "bindoville" al universo vertical, aislado, de los HLM), y con operaciones de prevención de delincuencia juvenil, su actor más visible, minimizando el alcance de la crisis.

La crisis de la clase obrera coincide en los años ochenta y noventa con una transformación del Estado francés de una gran amplitud, y sobre el terreno de las políticas sociales y de las cuestiones pronto denominadas de "banlieue" es sobre las que se despliegan con más fuerza los experimentos y las reformas determinantes de su territorialización, la experimentación social e institucional, la descen-

tralización y la práctica del contrato entre el Estado y las colectividades territoriales (A. Berto, 1997, 37).

En los años ochenta, a partir de los sucesos del verano caliente de Venisieux en 1981, los informes oficiales al respecto, denominados Bonnemaison, Doubédot y Schwartz (5), marcan el rumbo de una política urbana que se va a caracterizar durante este período por la descoordinación de los diferentes órganos de la administración, que aportan un esfuerzo independiente, a veces superpuesto, en el que el aparato burocrático desarrollado fue más importante que la ayuda otorgada.

Así, en 1982 se ponen en marcha los dispositivos ZEP (Zona de Educación Prioritaria) (6), CDQS (Comisión para el Desarrollo de los Barrios Sensibles), CCPD (Comisión de Prevención de la Delincuencia), CNPD (Consejo Nacional de Prevención de la Delincuencia), lucha antiverano caliente, dispositivos que constituyen la arquitectura básica de la política de la ciudad, la cual pierde impulso a partir del año 1986 con la mejoría del ciclo económico.

Las Leyes de descentralización de 2-3-82 y de 7-1-83 inician un largo movimiento de transferencia de competencias del Estado a las colectividades territoriales, muy particularmente en el dominio social, así la Ley de 23-7-83 da amplias competencias a los Departamentos, preconizando un refuerzo de la coordinación de los diversos actores institucionales —no se ha evidenciado en la práctica— en el sector de la prevención de la delincuencia juvenil, participando en la financiación de los CCPD y CDPD, continuada por la ASE (ayuda social a la infancia) de 6-1-86, descentralización rematada por la Ley de 10-7-89 relativa a la prevención de los malos tratos de menores y protección de la infancia y la de protección materno-infantil, acciones orientadas a prevenir la marginalización y facilitar la promoción social de los jóvenes y sus familias. Pero la descentralización es a menudo percibida como un acrecentamiento del control porque aproxima el poder, pero no construye un espacio público.

El período de 1988 a 1993 se caracteriza por un esfuerzo de estructuración y de institucionalización, fusionándose en 1988 la CDQS y el CNPD para dar lugar a la

Delegación Interministerial de la Ciudad (DIV). El Decreto de 30-10-88, creando el Consejo Nacional de las Ciudades (CNV) y el Comité Interministerial de las Ciudades (CIV), pretende reforzar la coordinación interministerial para luchar contra la autonomía de las diversas acciones en favor de la ciudad. Bajo la autoridad del Primer Ministro, el CNV auxilia en la orientación de las políticas y el CIV en la toma de decisiones.

En 1991 se nombran los primeros trece Subprefectos encargados de la ciudad y el 13 de julio se adopta la Ley de Orientación de las Ciudades (LOV), pero a pesar de todas estas medidas la política urbana se sigue caracterizando por su extrema complejidad.

A partir de 1993 se busca una mayor coherencia y visibilidad de la política de la ciudad. Esta voluntad se marca con la adopción de un procedimiento único: el Contrato Ciudad, con la ambición de lograr "una mayor adaptación de los servicios públicos, proseguir la mejora del hábitat y del marco de vida, ampliación de las armas de inserción económica y consolidación de las políticas de prevención de la delincuencia". Serán firmados 214 contratos entre 1993 y 1998.

En 1995 el Alto Consejo de la Integración (HCI) informa el Programa Nacional de Integración Urbana (PNIU) en sus consecuencias sobre las poblaciones inmigradas, plan que se justifica por la voluntad de mantener una sociedad solidaria de igualdad y fraternidad sobre el conjunto del territorio nacional, en particular sobre los espacios urbanos hoy fragilizados, oponiéndose el HCI al reconocimiento de estatus particulares y de derechos específicos a comunidades étnicas o culturales (HCI, 1997, 69) (7).

En 1996 el Pacto por la Ciudad relanza el principio del "zonaje", que se traduce en la eclosión de nuevas siglas que expresan la territorialización de las políticas urbanas, cuestionando la universalidad de la acción del Estado al dejar sin atención a los necesitados fuera de zona, sostenido por el principio de discriminación positiva hacia las áreas identificadas como más desasistidas, clasificadas:

- ZRU (Zonas de Redinamización Urbana, con el 5,6 por 100 y 3.189.000 habitantes).
- ZFU (Zona Franca Urbana, con el 1,4 por 100 y 745.000 habitantes).

Lo que representa para el total de las tres categorías el 15,2 por 100 de la población del exágono, con un paro juvenil en torno al 30 por 100 para los jóvenes menores de 25 años, cuando en la media nacional está por el 20 por 100, saliendo sin diploma escolar en torno al 40 por 100 al término de la escolarización en estas Zonas (Ch. Molaro, 1998, 92), lo que evidencia su situación de precariedad.

En el otoño de 1997, tras el coloquio de Villepinte, bajo el lema de "ciudades seguras para ciudadanos libres", sostenido los días 24 y 25 de octubre, que significa el lanzamiento mediático de la política de la ciudad por parte del Gobierno actual, con el acento puesto en la seguridad, refuerzo de la cooperación entre servicios y la idea de proximidad para recuperar la confianza en el Estado y recomponer las relaciones sociales que la multiplicación de las violencias urbanas ponen en evidencia, se crean como instrumentos de este nuevo impulso político, y ligados por el objetivo común de proximidad, los Contratos Locales de Seguridad (CLS) y los ALMS (Agentes Locales de Mediación Social) (8).

El 5-11-97 se adopta también un Plan Global contra la violencia escolar por el consejo de ministros, recordando el objetivo de la restauración de la ciudadanía y la civildad, para que la escuela asegure no sólo la instrucción sino igualmente la educación como misión central que le es propia, dotándola de 65.000 empleos-joven par auxiliares de educadores y cooperantes de la vida escolar.

En marzo de 1998, persiguiendo la mejor coordinación de la política urbana, toma sus funciones por primera vez un Ministro Delegado de la Ciudad. La CIV (Comité Interministerial de la Ciudad) lanza en junio los cuatro objetivos que orientan actualmente el esfuerzo político:

- Garantizar el pacto republicano sobre todo el territorio.

- ZUS (Zona Urbana Sensible, que representan el 8,2 por 100 de la población: 4.664.000 habitantes).

- Asegurar la cohesión social en las ciudades.
- Movilizar alrededor de un proyecto colectivo.
- Construir un nuevo espacio democrático y con los habitantes.

Objetivos que intentan una aproximación de participación más democrática y menos institucional para garantizar que los esfuerzos del Estado no se pierdan en los vericuetos burocráticos o no rindan su utilidad por falta de coordinación o sea rechazado por una percepción negativa (9).

Los diagnósticos de las violencias urbanas como expresión de un malestar social más profundo tratan de evitar lo que aquí se denomina el repliegue sobre sí el comunitarismo, la guetocización (referencia a las etnias, integristas y nacionalismos) de las poblaciones desasistidas, cuyo malestar latente es percibido como una bomba de relojería, que podrían arrasar el país si no se les pone remedio, tal es su expansión territorial y el grado de creciente virulencia. Por lo que junto a las políticas y medidas de seguridad se añaden todas aquellas que puedan prevenir por otros medios las situaciones críticas, así se promulga la Ley número 98/657, de 28-7-98, de orientación respecto a la lucha contra las exclusiones, como "imperativo nacional" y "prioridad del conjunto de políticas públicas de la nación" para "garantizar sobre el conjunto del territorio el acceso efectivo de todos a los derechos fundamentales en los dominios del empleo, alojamiento, protección de la salud, justicia, educación, formación y cultura y protección de la familia y la infancia", en que todas las administraciones "persigan una política destinada a conocer, prevenir y suprimir todas las situaciones que puedan engendrar exclusiones". Discurso que queda rebajado en la práctica burocrática y la limitación de la financiación.

En sus 159 artículos esta ley de integración social quiebra el principio del zonaje, dada la generalización ya de las situaciones de carencia, buscando la atención de todos los necesitados en el conjunto del territorio, universalizando como es propio el derecho a la asistencia. Cada dos años el Gobierno presenta-

rará al Parlamento un informe de evaluación de aplicación de esta ley, apoyándose sobre el Observatorio Nacional de la pobreza y la exclusión social (10).

Así se da respuesta a la conclusión de A. Touraine de que "el problema de hoy no es la explotación sino la exclusión, por tanto el problema concreto es el de crear los instrumentos y las formas de acción que permitan una integración social, antes de que sea demasiado tarde y que entremos en un modelo americano por sus peores costados, es decir, la segregación y la guetocización", para lo que daba un plazo de 10 años en 1991 antes de conocer explosiones urbanas de gran envergadura a la americana, lo que por otro lado se está intentando evitar pero no del todo consiguiendo (Sprit, 1991, 13).

La política urbana se ha diseñado a lo largo de 30 años en función de las prioridades de los diferentes gobiernos, yuxtaponiéndose las sucesivas iniciativas e instrumentos en muy variados sectores (arquitectura, educación, seguridad, empleo,...), dando lugar a lo que califican como política de "milhojas", de la que se han servido a nivel local para alimentar las respectivas clientelas. Es característica de la sociedad francesa el recurso al contrato, en una lógica contractual que rige como principio de participación y solidaridad, pero también un rígido determinismo de los "mamuts" burocráticos que constituyen la administración francesa, fuertemente corporativos en la defensa de su parcela en la división del trabajo.

Si la tendencia ha sido, en efecto, hacia el zonaje, su efecto perverso de estigmatización de las poblaciones o barrios asistidos (la SNCF ha promovido un concurso para quitar de todos sus carteles la palabra "banlieue" en referencia a los trenes cercanías de las ciudades, tal es la carga del término a causa de los incidentes violentos) ha obligado a establecer una nueva aproximación territorial en la que prevalece la dilución, la mezcla geográfica, renunciando a la política de barrios en beneficio de una política global de ciudad. "Hacen falta varios ingredientes, en particular tiempo, para que una mezcla heterogénea de obreros sin raíces, habiendo conocido las agitaciones y vicisitudes de la guerra, del paro y, muy a menudo, de la miseria, pueda formar

una comunidad relativamente instalada" (N. Elias, 1965).

Todavía permanecen tres tendencias que pesan negativamente en la política de la ciudad:

- La selva inextricable de financiaciones diversas, hay más de seis fuentes principales de recursos que supone 20 millardos de francos para 1998 y más del 32 por 100 del presupuesto para 1999:
  - Los créditos específicos del Ministerio de la Ciudad (755 MF).
  - Los créditos de otros ministerios (8.970 MF).
  - Los recursos fiscales y exenciones (2.477 MF).
  - La dotación de las Colectividades Locales (4.100 MF).
  - Los Fondos de la Unión Europea (1.046 MF).
- El poder real pertenece al Alcalde y la política urbana sigue subordinada a la rentabilidad política.
- La complejidad supone un gasto de energías suplementarias en coordinación, precisando de un esfuerzo pedagógico insoslayable en dirección a los actores del terreno (Dalier, 1999).

El informe Sueur (1997) sobre la política de la ciudad realiza una descripción severa de la aglomeración de dispositivos acumulados por la sucesión de las políticas a lo largo de 20 años, que generaron un crecimiento burocrático perjudicial para la coherencia de las diferentes iniciativas, con instancias cooperantes yuxtapuestas y un amplio espacio para expertos, donde la debilidad de la financiación contrasta con la pesadez burocrática de los procedimientos, identificando 1.300 "barrios relegados".

La Ley de 16-10-97 pretende "promover el desarrollo de actividades creadoras de empleos para los jóvenes, respondiendo a necesidades emergentes no satisfechas (por el mercado) y que presentan un carácter de utilidad social". Su objetivo es la creación de 350.000 de estos empleos hasta el final del año 2000, el 31 de marzo de 1999 ya llevaba 179.265 creados (19 por 100 en empresas y

establecimientos públicos, 38 por 100 en las colectividades locales y 43 por 100 en asociaciones). Los empleadores provienen del sector público y asociativo sin finalidad lucrativa. El Estado subvenciona cada puesto con el 80 por 100 del SMIC (14.305 euros por año). El resto a cargo del empleador, que puede abonar un sueldo superior al SMIC. El Estado francés ha consagrado un presupuesto de 5,33 millardos de euros para los tres primeros años y luego la misma cantidad para cada año sucesivo, limitando su financiación a 5 años.

Las actividades desarrolladas por los jóvenes son: animación (32 por 100), ayuda a personas ancianas, inválidos, detenidos,... (16 por 100), valorización y asesoramiento en medio ambiente y tratamiento de la polución (13 por 100), otros se reparten entre ayuda a la gestión asociativa y al desarrollo local, mediación vecinal o familiar, valorización y mantenimiento del patrimonio, mediación de seguridad, desarrollo de la comunicación. En la Educación Nacional, los 65.000 Educadores-ayuda son destinados a la vigilancia de alumnos, ayuda en los deberes, encuadramiento en las salidas escolares. La fórmula "nuevos servicios empleos jóvenes" se concede cinco años para experimentar y ver salir oficios nuevos al mercado, así como crear empleo hasta que el descenso demográfico previsto a partir del 2005 mejore la situación del mercado laboral. Sin embargo, las prisas por hacer cifra con empleos en masa en el sector público (descenso del paro juvenil 23,7 al 21,3 por 100 entre diciembre de 1997 y 1998, y global del 12,3 al 11,6 por 100), sin garantía de continuar con el sistema más allá de los cinco años, hace correr el peligro de que sean considerados como empleos de aparcamiento, sin relación con el mercado (11).

El número de jóvenes en dificultades de inserción en el empleo ha pasado de 13.000 en 1998 a 30.000 en 1999 (*Le Monde*, 13-5-99, pág.12). Se da la paradoja de que es en el entorno de las metrópolis más dinámicas como Toulouse donde se dan las mayores tasas de paro, al atraer desempleados de otros Departamentos, que rebajan así su número de parados, mientras que la oferta de empleo que se coloca en estos polos dinámi-

cos de desarrollo es al cuentagotas y de alta cualificación en los sectores punta de la aeronáutica espacial, electrónica, biología,... así se reproducen los barrios o las "cités" explosivas en las periferias de Lyon, Lille, Estrasburgo,...

Del 17 al 19 de marzo ha tenido lugar el encuentro de más de 1.200 actores de las diferentes instituciones y asociaciones relacionadas con la prevención de la delincuencia urbana para relanzar la política gubernamental de seguridad, cuyas actas no han sido todavía publicadas.

El 11 de mayo el Gobierno y los coparticipes sociales, organizaciones patronales (Medef, CGPME, Unalp) y sindicales (CGT, CFDT, CFCT, FO, CFE-CGC) han adoptado una "declaración de Grenelle" sobre las discriminaciones raciales en el mundo del trabajo, habiéndose creado el 15-4 el Observatorio de las Discriminaciones para apoyar la política de integración social.

## RESPUESTAS SOCIALES

La opinión pública se divide entre los que demandan del Estado medidas de reinserción, de protección y de atención a la juventud y a la población inmigrada y los que solicitan que se atajen los excesos con mano justiciera (C. Jelen, 1999), que se haga respetar la ley, tolerancia cero para los violentos y pequeños delincuentes.

El deseo expresado en el informe Doubédot (1983) de "hacer de los habitantes los actores del cambio" frente a la mera asistencia, forma tradicional de la acción social, que hace perder la noción de responsabilidad, pero no impide el deterioro de las relaciones sociales, no se ha producido todavía, quizá debido al método de las políticas contractuales entre actores institucionales, que constituyen un espacio cerrado a la participación ciudadana, lo que les resta efectividad. Quedan las iniciativas particulares emprendidas en solitario, pero con el riesgo de ser pronto absorbidas por los programas oficiales y normalmente limitadas en su alcance (12).

En este sentido, Alain Touraine expresa que, en el caso francés, la principal demanda formulada es la de un acceso a la palabra, es

decir, la creación de una democracia local, debido a la concepción francesa de que el bien no puede venir más que del centro y el mal de la periferia y que el centro representa la Razón, lo Universal (la escuela, el Estado...), mientras que la periferia (los habitantes, la gente, las empresas, las profesiones,...) expresan sólo el interés (Sprit, 1991, 12)

"Stop a la violencia", *El País*, en contraportada del 22-5-99, se hace eco del reportaje de *Le Monde* de 13-5-99, pág. 11, en el que se presenta la iniciativa de unos jóvenes de la "banlieue" de París, que como reacción a la muerte de un joven de una cuchillada al interponerse en una riña, han creado y editado un manifiesto contra la violencia y creado la asociación "Stop la violence", recorriendo los liceos para dar a conocer su posición y extenderla; el 29-5 harán su presentación en París para movilizar en torno a la música "rap" a la juventud de la "banlieue" contra la violencia que les marca su vida cotidiana.

La nueva atracción de las residencias "segurizadas", idea promovida por una empresa de Toulouse. La multiplicación de las fincas cerradas, protegidas por una cancela teledirigida y cámaras, responde al crecimiento del sentimiento de inseguridad entre las clases medias superiores, contestadas por ciertos alcaldes que rehúsan la idea de un gueto de ricos, de una ciudadela en la ciudad, pues estos "terrenos-fortalezas" cuestionan la ciudad tradicional y trazan el diseño de un nuevo modo de vida urbano cerrado sobre sí mismo (*Le Monde* de 15-5-99, pág. 10).

Más de 500 alumnos de liceo de la Federación Independiente y Democrática de Liceos (FIDL) se han reunido en París el sábado 15 y domingo 16 de mayo con ocasión de la campaña "la Escuela contra la violencia" emprendida desde 1997. El Ministro de Educación Nacional declara que sostendrá financieramente la buena iniciativa de esta campaña.

## RESPUESTAS POLICIALES

En los años ochenta, la respuesta a las violencias urbanas (13), en el ámbito de la seguridad, se da con los útiles existentes para el restablecimiento y mantenimiento del orden

público, intervención de los efectivos de las unidades territoriales en un primer momento y, en caso de desbordamiento, se recurre a la reserva estratégica del mando, las CRS o la Gendarmería Móvil, que emplean las tácticas al uso de empleo en masa y de ocupación de las áreas urbanas en conflicto.

Estas intervenciones no dejaban de estar teñidas de la violencia ya clásica contra el joven y más si, como es el caso, es de origen visiblemente extranjero, magrebí, lo que en consecuencia redundaba en un efecto negativo sobre el trabajo policial de pacificación y mina la confianza en la policía, así como los principios mismos de la democracia que son la base que funda la sociedad (L. Hancock, 1993, 87). Con el lanzamiento de la nueva perspectiva de policía de proximidad se quiere, no sólo recomponer la relación con el ciudadano, sino evitar esos males de la discriminación a que conduce la propia dinámica profesional como señala R. Reiner y cuyo rechazo social ha producido un descenso de la legitimidad y de la efectividad de la función policial (Reiner, 1992, IV).

La policía de proximidad como respuesta a las violencias urbanas se impulsa desde el Consejo de Seguridad Interior de 19-4-99 con la afectación de 3.000 efectivos de fuerzas móviles de Gendarmería y Policía, colocados bajo la responsabilidad del Director Departamental de Seguridad Pública.

La primera respuesta institucional en 1978 es la creación del Comité Nacional de Prevención de la Violencia y la Criminalidad (CNPVC), doblado de un comité de expertos. En 1982 el informe Bonnemaison "frente a la delincuencia: prevención, represión, solidaridad", recoge el punto de vista de los Alcaldes, aportando la visión de conjugar represión con prevención, en una respuesta global y de largo plazo. En 1983 los Prefectos reciben la misión de crear los CDPD (Consejos Departamentales de prevención de la Delincuencia) y los Alcaldes los CCPD (Consejos Comunales de prevención de la Delincuencia) con una perspectiva de coparticipación; con el mismo espíritu se crean en 1985 los "Contratos de acción de prevención para la seguridad de la ciudad" (CAPS), que se integran a partir de 1988 en la política global de la ciudad con la creación de la DIV (Delegación

Interministerial de la Ciudad), en donde la seguridad es un aspecto más de la integración social. La seguridad es lanzada de nuevo al primer plano con el Pacto por la Ciudad de 1996, en que la integración por lo económico no se entiende sin la mejora de la seguridad para atraer las inversiones, habiendo ya asignado la Ley de Orientación y Programación de 1995 en su artículo 4, relativo a la seguridad, la lucha contra las violencias urbanas como una de las misiones prioritarias para la Policía Nacional hasta 1999.

Cuando se toma conciencia de que estas violencias son más que un problema de orden público y que se instalan en el largo plazo, que la contundencia con que se emplean estas fuerzas contribuyen a relanzar los conflictos, que constituyen un dispositivo lento y fácil de acosar gracias al laberinto arquitectónico de las "cités" y que los plazos de puesta en acción permite que se consolide el estado de violencia inicial en el que se cometen ya un gran número de destrozos, se van a buscar otros modos de acción y la constitución de otras fuerzas de disponibilidad inmediata, privilegiando la acción preventiva y especializada (14) para desactivar los conatos de revuelta o reducir su virulencia.

Las Leyes Pascua de agosto y diciembre de 1993 (y la reforma del Código de nacionalidad votada en julio) sobre la inmigración, no sólo reducen la entrada de extranjeros, sino que pone dificultades a la residencia en Francia, que va a afectar sobre todo a la masa más numerosa y tradicionalmente acogida, procedente del Magreb (un 43 por 100), con relaciones familiares entre los asentados y los que desean entrar, produciendo una población importante de "sin papeles" desestabilizados y con capacidad de inducir situaciones conflictivas, sobre todo frente a las discriminaciones de carácter racista, y de mala acogida de los recién llegados. Su integración pasa por hacer un esfuerzo de acogida en el largo plazo, concluye el Alto Consejo de la Integración (HCI, 1997, 66), "si queremos que ellos crean en nuestros principios, intentemos vivir los valores en los que creemos y de los que nos reclamamos" (la reducción de la inmigración se reduce desde unas 100.000 entradas en 1990 a la mitad en 1995, siendo la población extranjera en Francia en 1990 de

3.582.000 y actualmente en disminución progresiva).

La Circular del Ministerio de Justicia de 26-6-96, dirigida a los fiscales, sobre el tratamiento de las violencias urbanas, recogiendo su posición en los PDS, en donde se hacen converger las acciones administrativas y judiciales para la mejora de la seguridad urbana, como cosignatarios de tales Planes con el Prefecto —con el cual copresiden los Comités Departamentales de Seguridad—, les insta a crear un útil "susceptible de alertar sobre la inminencia de una crisis y que le permita tomar las disposiciones necesarias en tiempo real", y que cuando surja el CDS se reúna en "célula de crisis" (15).

La experiencia de las acciones e intervenciones de los años ochenta, con su precariedad de resultados y alto coste, llevan a la conclusión en los noventa, aunque ya indicado en el informe de Bonnemaison de 1981, de la necesidad de adoptar respuestas policiales a largo plazo, combinando prevención y represión. En esta perspectiva, y de ampliación de los actores sociales implicados, con la pretensión de desarrollar una verdadera policía de proximidad en la población o el barrio, bajo el lema de "la seguridad es un asunto de todos", se instituyen los Contratos Locales de Seguridad (CLS) (16).

El IHESI ha tomado a su cargo mejorar la metodología de análisis y elaboración de los CLS, por lo que ha puesto a disposición de los actores del terreno una guía metodológica con cuestionarios, baremos y fichas para censar, medir y analizar los diversos aspectos que puedan entrar a formar parte de estos contratos, con una distribución inicial de 4.000 ejemplares editados por La Documentación Francesa en 1998.

Para su evaluación la Circular prevé un seguimiento a nivel local y nacional (el 8-12-98 se crea la Célula Interministerial de Animación y Seguimiento de los CLS), a su lado la misión Karsenty, compuesta de los servicios de inspección general de los ministerios concernidos, ha rendido ya un primer informe en el que se evidencia las dificultades a remontar: coparticipación limitada, coherencia difícil con los otros dispositivos que tienen una definición territorial,...

## Cuerpo Nacional de Policía

Como consecuencia de la imposibilidad de hacer llegar las fuerzas móviles de orden público (CRS o Gendarmería Móvil) al lugar donde se produce la revuelta antes de las 24 horas, habida cuenta de la solicitud, aceptación, desplazamiento y despliegue, además del coste de su desplazamiento, la Seguridad pública se dota de las BAC (Brigadas Anticriminalidad, creadas por la Nota de Servicio de la DGPN de 6-9-91, encargadas de la lucha contra la pequeña y mediana delincuencia de la vía pública, cuenta con unas 300 brigadas con 3.550 funcionarios) y de las Compañías y Secciones de Intervención en el escalón departamental, lo que ya había inventado la Gendarmería con sus PSIG, unidades polivalentes que pueden ser empleadas en orden público y en apoyo de otras actividades de las unidades territoriales, y que pueden ser empleadas de manera rápida cuando surge una situación de desorden grave en un barrio.

Después de la revuelta de octubre de 1990 en Vaulx-en-Velin, que inaugura la serie de violencias urbanas graves de los años noventa, la Dirección General de la Policía le da a la DGRG como servicio prioritario ocuparse de las violencias urbanas, creando en el seno de RG una "Sección de Ciudades y Barrios" en abril de 1991 a cuyo frente se coloca la comisario Lucienne Bui-Trong. En mayo de 1991 los servicios territoriales emiten un informe sobre los barrios, siendo percibidos unos 800 en estado de "dificultad", que son luego regularmente seguidos, habiendo sumado nuevos barrios al seguimiento hasta alcanzar en mayo de 1998 los 1.171, en un aumento notable a partir de 1995.

El análisis de estos datos le va a permitir la elaboración de una escala de riesgo de los barrios, clasificando los actos observados en relación a la ocupación de los espacios públicos y la gravedad de los actos de agresión antiinstitucionales. De la escala, que consta de 8 grados, se deduce la elaboración de un mapa de las violencias urbanas en Francia (Bui-Trong, 1998), que ayuda a la distribución de los efectivos de orden público según la probabilidad y gravedad de los riesgos. Siendo la estrategia privilegiada por la

Dirección Central de la Seguridad Pública la intervención precoz en masa con el fin de no dejar que las violencias urbanas se extiendan y se desplacen.

La Circular del Ministerio del Interior de 31-10-95 sobre refuerzo de la acción de la Policía Nacional en la lucha contra las violencias urbanas, con el objeto de incrementar la capacidad operativa, pretende una acción global y coherente apoyada en una coordinación reforzada entre los servicios del Estado en los ámbitos del orden público y de la policía judicial y administrativa, por lo que crea a nivel central el puesto de Asesor sobre violencias urbanas en la DGPN, corresponsal con el Ministro de Justicia y demás Ministros concernidos.

En los Departamentos se crea la "Oficina de Coordinación de la lucha contra las violencias urbanas" y se establece una reunión mensual en la Dirección Departamental de la Seguridad Pública de los representantes cualificados de los servicios de PJ, RG, PAF y Agrupación de CRS, insistiendo sobre los contactos estrechos entre las unidades territoriales y las de refuerzo, para que éstas sean bien guiadas, tanto en el plano topográfico como de su misión y el contexto en que se desenvuelven.

En el escalón local se crea el puesto de Oficial de Policía encargado de la coordinación que se relaciona con todo tipo de servicio local con el objeto de circular mejor la información operativa.

La coordinación con Justicia para el tratamiento en tiempo real de los procedimientos establece la creación de los Grupos de Tratamiento Local de la Delincuencia, con presencia de representantes del ayuntamiento, educación nacional, gestores de viviendas sociales, ...

La Circular del Ministerio del Interior de 11-3-98, dirigida a los Prefectos respecto a la lucha contra las violencias urbanas, haciéndose eco de su multiplicación por cuatro de 1993 a 1997 y de su repercusión social y política, da orientaciones para intensificar las acciones, la coordinación entre actores diversos y la concentración de los medios sobre las "banlieues sensibles" en una política de seguridad de proximidad de largo plazo.

La Circular del Ministerio del Interior de

9-4-99 en relación con la anterior, recogiendo la afirmación del Primer Ministro en el Consejo de Seguridad Interior de 27-1-99 de que la lucha contra la inseguridad urbana es una de las prioridades principales del Gobierno, pone en marcha la "Célula de Alerta" para la observación permanente de la situación en los barrios más sensibles que había preconizado el Ministerio de Justicia en 1996, siguiendo las aportaciones del informe del IHESI (vid. supra) y la constitución inmediata de la "Oficina de Coordinación de la Lucha contra las Violencias Urbanas", así como la creación del puesto de "Mando Operativo Departamental" sobre todos los servicios (Policía, Gendarmería, incendios, socorros y otros que participen), que, bajo la autoridad del Prefecto, será activado desde el comienzo de los incidentes violentos, siendo el responsable de aplicar las opciones estratégicas previamente acordadas y de velar por la complementariedad de las unidades empleadas, mando que es ocupado principalmente por el jefe de la Gendarmería.

El Decreto número 97/1007, de 30-10-97, dispone el reclutamiento, formación y empleo de los 20.000 jóvenes Adjuntos de Seguridad que aseguran esencialmente misiones de prevención, acogida al público en las Comisariats, patrullaje, información, relaciones con otras instituciones, sostén de las víctimas de delincuencia e incivildades, contribuir a las acciones de integración, ayuda al público sobre los ejes de circulación, en salidas de centros escolares o transportes públicos. Son reclutados en el marco de empleo-joven con contrato de derecho público por una duración máxima de cinco años. Dos disposiciones ministeriales de la misma fecha desarrollan las modalidades de reclutamiento y formación (dos meses, de ellos dos semanas de prácticas en el Departamento de destino) y fijan sus derechos y obligaciones.

## **Gendarmería Nacional**

La Gendarmería tiene el 60 por 100 de sus efectivos desplegados entre las pequeñas ciudades y las áreas periurbanas. Las proyecciones del INSEE de los años 1990 a 2015 le conceden un aumento de ocho millones en la población situada en su demarcación, todo lo



cual le obliga a tener en cuenta el desarrollo de las políticas urbanas, teniendo ya ZUS en demarcación de 60 puestos y siendo parte en 60 Contratos Ciudad, de los 214 existentes (17).

Por otro lado, las violencias urbanas le conciernen no sólo por su implantación en las áreas periurbanas (en 1996 se crea la comisión de reflexión sobre la acción de la Gendarmería, que presenta las propuestas de organización, medios y modos de acción, estando entonces concernidas por esta noción 383 Brigadas y 177 de manera particularmente sensible, alcanzando hoy un 13 por 100 de las 3.637 Brigadas) conflictivas, pues ya se han contaminado las pequeñas poblaciones de estas formas de violencia como ejemplifica el caso de Vauvert expuesto, y se ha extendido hacia los transportes públicos y centros docentes, llegando a los lugares de vacaciones de playa o montaña, de competencia de la Gendarmería.

En la divulgación de la Circular del Ministerio del Interior de 11-3-98, efectuada el 16-2-99 por la DGGN, se adhiere a los dispositivos previstos de "células de alerta" y señala a los jefes departamentales la actualización del "dossier técnico" sobre los barrios objeto de violencias urbanas en demarcación de gendarmería.

La acción de la Gendarmería se materializa, a nivel central, por la constitución de una "Sección de Política de la Ciudad" (18) en el Departamento de Análisis y Prospectiva, desde el 1 de septiembre de 1998, y una "Célula de Violencias Urbanas" en sus Servicios Centrales de Información, dependientes todos del Servicio de Operaciones y Empleo de la Dirección General.

Un Oficial Superior de la Gendarmería ha tomado sus funciones de enlace en la DIV a partir del 15 de febrero de 1999, habiendo colocado dos Oficiales dedicados para estos temas en la Inspección General y un Oficial en el IHESI.

En noviembre de 1998 se consagró el tema monográfico del 10 Encuentro de mandos en Montluçon a las violencias urbanas y políticas de seguridad urbana, fruto de una reflexión en profundidad de toda la Institución sobre las diversas experiencias habidas y de donde salieron nuevas propuestas de organización y

servicio de carácter preventivo, de las que el mando recogerá las pertinentes para su desarrollo y ejecución (19).

A nivel Departamental, el Jefe de la Gendarmería es el responsable de la puesta en marcha de las medidas relativas a la política de ciudad:

- Da instrucciones de coordinación a las unidades y personal (Brigadas territoriales, BBDJ, FRAD) en relación a las áreas periurbanas.
- Está asociado a la elaboración de los diagnósticos locales de seguridad (DLS) para la constitución de los CLS.
- Impulsa la participación de los Comandantes de Compañía y Brigada en los diferentes dispositivos de la política urbana: Consejos Comunales de Prevención de la Delincuencia (CCPD), CLS, ALMS, Operaciones Ciudad, Vida y Vacaciones (VVV) (20).

En su acción en la política urbana el Jefe de la Gendarmería es auxiliado por el binomio de Oficiales "prevención-cooperación", compuesto por un oficial de activo y un reservista (21), por cuyas misiones, teniendo en cuenta las características locales, constituye el mecanismo esencial del impulso de la política de prevención y cooperación, otorgándole la Dirección General un papel dinámico de concepción y propuesta, asegura la necesaria visibilidad de la acción de la Institución.

En el escalón Compañía, el papel del jefe y de sus subordinados es determinante para la ejecución de los dispositivos CLS y ALMS. El mando de compañía debe conocer sus líneas de acción y ejercer una tarea de pedagogía al respecto, siendo el interlocutor privilegiado de las diversas instancias locales de la política urbana, por lo que debe estar en condiciones de dar respuesta a las demandas que los consejeros y Alcaldes le planteen.

Impulsa el empleo de los ALMS, informando a los Alcaldes en materia de su reclutamiento y formación, motivando a sus Comandantes de Brigada para que en sus contactos cotidianos promuevan la creación de puestos de ALMS y participen en los diferentes CCPD (Comisión Comunal de Prevención de la Delincuencia) o CIPD de su demarcación.

Por otra parte, debe hacer subir la información a su Jefe Departamental sobre la problemática encontrada, para que con estos retornos se pueda mejorar el dispositivo teniendo en cuenta las situaciones prácticas reales. Teniendo en cuenta que la seguridad es una parte importante de los CCPD y que tiene su lugar propio en los Contratos Ciudad, forma parte de las preocupaciones obvias del jefe de la compañía.

Desde 1990 la Gendarmería ha formado más de 500 Formadores enlaces antidroga (FRAD), de los que unos 400 ejercen esta actividad, pretendiendo que se llegue a uno por compañía ante la demanda existente, realizando su tarea en las escuelas, asociaciones de padres,... en un trabajo educativo de responsabilización y haciéndose cargo personalmente de los jóvenes. Trabajan normalmente dentro de una BPDJ, y donde ésta no existe, el mando dispone en función de las necesidades locales.

En 1997 son creadas las primeras diez Brigadas de Prevención de la Delincuencia Juvenil (BPDJ), dependientes del Mando Departamental, otras diez en 1998 y trece más lo serán en 1999, cuya misión es mantener contacto permanente con los jóvenes pre-delincuentes o delincuentes, asistiendo a todos los organismos que se relacionan con la juventud, en una labor primordialmente preventiva y de asesoramiento a las unidades territoriales, de policía judicial o orden público en sus intervenciones con la población joven.

Desde 1995 nueve escuadrones de la Gendarmería Móvil están movilizados permanentemente en refuerzo de las unidades territoriales, necesarias para apoyar las 500 Brigadas que velan por las 1.000 municipalidades urbanas o periurbanas en su zona de competencia.

Para el 2002, plazo de término de la ley de programación vigente, la Gendarmería contará con 16.320 Gendarmes Adjuntos, que podrán llegar a tener la cualificación de Auxiliar de Policía Judicial-Adjunto, albergados por el Estado, podrán renovar su contrato cuatro veces año a año, y que el Ministro de Defensa solicitó en Montluçon que se haga el esfuerzo de no tomar sistemáticamente los mejores. Es una contribución por parte del Arma al empleo-joven, al mismo tiempo que

un banderín de enganche y un complemento de los efectivos profesionales con personas que puedan proceder de medios desfavorecidos contribuyen al objetivo de mezclar todas las procedencias sociales en la profesión.

#### NOTAS

(1) La película "Casque d'Or", de Jacques Becker (1951), alias de una prostituta, relata la situación a principios de siglo del ambiente entre estas bandas en los barrios periféricos de París considerados como "peligrosos" de Belleville, Grenelle, La Chapelle. El debate en 1902 es que se trata de un fenómeno de envergadura, llamado a durar. Ya en 1900 el periodista H. Fourquier, de *Le Matin*, expresa que "Tenemos la ventaja de poseer una tribu de apaches en París, donde los altos de Ménilmontant son las Montañas Rocosas, (...) pueblo seminómada de jóvenes sin familia, sin oficio, sin hogar fijo, que constituyen lo que en la prefectura de policía mismo llaman el ejército del crimen"; estos jóvenes con los brazos tatuados manejan el cuchillo, hablan en argot con dialectos de su invención como el javanés, el louchebem o el verlán (invirtiendo las sílabas como "meuf" por "femme") y detestan muy particularmente a los agentes de policía, a quienes llaman "vacas". Esta descripción que aparece en *Le Monde-Le Siecle*, pág. 14, suplemento del 7-5-99, es válida para describir los jóvenes de los barrios de hoy, que deambulan por las urbanizaciones: "cités", periféricas de las grandes ciudades de Francia pero que no se identifican con una subcultura, viviendo un proceso de auto-destrucción permanente: la "galère".

(2) La escala es presentada en el número de octubre de 1993 de los Cuadernos de la Seguridad Interior (IHESI-Instituto de Altos Estudios de la Seguridad Interior), bajo el título "Insecurité des quartiers sensibles: une échelle d'évaluation", por la Comisario Lucien Bui-Trong, Jefe de la Sección de violencias urbanas de RG, con los siguientes ítems:

Grado 1. Violencias de bandas, sin carácter antiinstitucional (vandalismo, razias en los comercios, "rodeos" e incendios de vehículos robados, delincuencia crápula en banda, peleas, arreglos de cuentas).

Grado 2. Provocaciones colectivas contra vigilantes, injurias verbales y gestuales contra adultos, vandalismo furtivo contra bienes públicos.

Grado 3. Agresiones físicas sobre agentes institucionales (bomberos, militares, inspectores, guardianes, enseñantes, trabajadores sociales) que no son policías.

Grado 4. Formación de grupos cuando interviene la policía, amenazas telefónicas a los policías, lanzamiento de piedras contra los vehículos de patrulla, manifestaciones delante de las comisarias, cacerías de "camellos".

Grado 5. Grupos vindicativos obstaculizando la intervención policial, invasión de la comisaría.

Grado 6. Agresiones físicas contra policías, ataque abierto a la comisaría, emboscadas, choques intencionados con vehículos de policía.

Grado 7. Vandalismo abierto, masivo (saqueo de escaparates, de vehículos, lanzamientos de cócteles molotov) en un tiempo generalmente breve y sin confrontación con las fuerzas del orden por parte de 15 a 30 jóvenes (Minitumulto).

Grado 8. Guerrilla, tumulto, saqueos masivos seguidos de enfrentamientos con las fuerzas del orden, repetición durante 3 a 5 noches seguidas por parte de 50 a 200 jóvenes.

(3) Roche en "Face aux incivilités, comment reconquérir les espaces collectifs?", artículo en "LEtat de la France 98-99", agrupa las incivildades en estos cuatro grupos:

1. Los actos de suciedad y degradación y el vandalismo en lo que tiene de menos espectacular (buzones dañados, cristales o bombillas rotas, vaciado de extintores, grafitis,...).

2. El abandono de objetos (tiques de transportes, bolsas, papeleras, electrodomésticos,...).

3. Las formas de entrar en contacto (de la ausencia de fórmulas de cortesía a los insultos).

4. Los conflictos (más o menos declarados) a propósito del ruido (que constituye el primer motivo de conflicto en el hábitat social) o de los abucheos escolares, los olores (de la cocina a la orina y deyecciones diversas en las partes comunes), ocupaciones del espacio (sótanos, escaleras, lugares públicos).

(4) El diario *Le Figaro*, 21-5-99, expone que la SNCF (Sociedad Nacional de Ferrocarriles) demanda refuerzos policiales en los trenes del sur Mediterráneo para controlar las bandas juveniles, que llegan hasta los cincuenta individuos, que en estos últimos días han aterrorizado a los usuarios, amenazan a los revisores, tiran constantemente de la alarma, provocan, insultan y agreden a los pasajeros, les escupan en la cara y les despojan de sus bagajes y bolsos.

La SNCF ha creado los Agentes de Ambiente y Gestión del Espacio, empleos-joven del mundo ferroviario, cuyo papel es un poco como mediadores, otro poco socorristas, profesor particular sobre el bien y el mal, constructores de relaciones y un poco hermanos mayores, jamás como policías o vigilantes. La experiencia demuestra que han inventado un oficio que no existe aún, defendiendo una urbanidad que tampoco existe (*Le Monde-Suplemento Economía* de 4-5-99).

(5) En el mes de junio de 1981, el informe Schwartz sobre cómo realizar una mejor inserción de los jóvenes de 16 a 21 años en la vida profesional.

En diciembre de 1981, rinde Doubedot el de la Comisión Nacional de Desarrollo Social de los Barrios.

En mayo de 1982, Bonnemaïson, el de la comisión de los alcaldes sobre la seguridad, futura Comisión Nacional de Prevención de la Delincuencia.

(6) En 1995, 1.300.000 alumnos frecuentan los 558 ZEP, que cuentan con 6.176 centros docentes entre escuelas y liceos, dotados con mayor número de profesores, a los que se prima.

(7) La población extranjera representa un 6 por 100 de los 58,5 millones de habitantes en 1997, habiendo bajado la inmigración a partir de 1994 respecto a años precedentes y un 23 por 100 de 1995 a 1999, reduciéndose en un 50 por 100 las entradas con respecto a 1990.

(8) Dentro del marco de empleo-joven de la Ley 97/40, de 16-10-97, se reservan 15.000 puestos de trabajo a los ALMS, su contrato de trabajo está sometido al derecho privado, de 5 años de duración no renovable. Su salario es el SMIC (salario mínimo interprofesional), o sea, 6.663,67 francos brutos por 39 horas de trabajo, y los puestos que puede desarrollar son:

- Agente para la seguridad de los transportes públicos.
- Agente de vigilancia de los espacios abiertos al público.
- Guardia de noche.
- Corresponsal de seguridad.

Se les da una formación para el puesto de unas tres semanas y una formación continua a nivel local, en el reclutamiento y formación coopera la Gendarmería, debiendo ser propuestos en el marco de un Contrato Local de Seguridad. Su actividad y vestimenta debe estar claramente definida y diferenciada de la de la Policía, Gendarmería o Policía Municipal, sin armas, y limitándose a tareas de prevención en dos ejes principales de acción: la seguridad (presencia en lugares y transportes público, tratamiento incivildades, acciones a favor de jóvenes, poblaciones desfavorecidas, integración de extranjeros) y la mediación social.

(9) El 2-12-98 se definen las orientaciones para la preparación de los Contratos Ciudad del 2000 al 2006 y el día 8 se crea la "Célula Interministerial de Animación y Seguimiento de los Contratos Locales de Seguridad", contratos que se incluyen dentro de los Contratos Ciudad al objeto de ir cerrando la dispersión de instrumentos.

(10) El Decreto número 99/104, de 12-2-99, del Ministerio del Empleo y la Solidaridad, crea el "Comité Interministerial de lucha contra las exclusiones", encargado de definir y coor-

dinar la política del Gobierno en la prevención y lucha contra las exclusiones y de seguir su aplicación, el cual es seguido de los sucesivos Decretos del 18-02 relativos a los "Consejos Departamentales de inserción por la actividad económica", "acuerdo por la Agencia Nacional para el empleo de las personas ocupadas en los organismos de inserción por la actividad económica", "empresas de inserción", "empresa de trabajo temporal de inserción" y "asociaciones intermediarias" que inician la puesta en ejecución de la ley.

(11) En el Reino Unido para los parados de más de 6 meses se les conceden indemnizaciones de paro, continuando los estudios o siguiendo una formación, trabajando como voluntario en organismos de ayuda o del dominio del medio ambiente, recibiendo los empleadores 60 libras por semana durante 6 meses por el empleo de jóvenes (*Le Monde*, suplemento económico de 4-5-99).

(12) En 1986 el Almirante en la reserva Brac de la Perrière crea el JET (Jóvenes en Equipos de Trabajo), hogar de acogida durante 3 a 4 meses de jóvenes de 16 a 30 años, que están terminando su periodo de condena, los cuales son encuadrados las 24 horas del día por militares voluntarios de activo, cuyo método es combinar el trabajo físico y profesional con la instrucción en principios cívicos en equipos de 5 a 8 por instructor. Ha acogido a unos 4.500 desde su fundación, disponiendo ya de cuatro centros de acogida y un hogar.

(13) La estadística de la Seguridad Pública de 1998 registra para los 25 Departamentos más sensibles un aumento del número de violencias urbanas de 22.341 en 1996 a 25.768 en 1997.

(14) En la Circular del Ministerio del Interior de 9-9-93, sobre la puesta en marcha de los Planes Departamentales de Seguridad (PDS), se expresa que "las violencias urbanas precisan la intervención rápida de las fuerzas del orden, incluso para proteger a los propios jóvenes implicados en los acontecimientos. Puesto que son difícilmente previsibles, estas violencias suponen por parte de las fuerzas del orden poder desplegar rápidamente medios importantes y su tratamiento les conduce en general a privilegiar los dispositivos de mantenimiento del orden público a expensas de la identificación y detención de los delincuentes, lo que alimenta el sentimiento de impunidad o Iniquidad de la represión".

(15) En diciembre de 1995 el IHESI publica su informe sobre la "gestión de crisis de violencias urbanas" en el que resume la experiencia, recogida en varios principios:

- Importancia de prever una "célula de crisis" movilizable rápidamente en caso de riesgos de violencia.
- Instalación de un "dispositivo de alerta" en el barrio para prevenir de la inminencia de la crisis.
- Las autoridades tengan la capacidad de reaccionar inmediatamente con una acción bien coordinada.
- Designación de un portavoz único para el conjunto de los poderes públicos y con formación en los métodos de comunicación.
- Los poderes públicos deben esforzarse en mantener el contacto con los habitantes del barrio o población en crisis.
- Tener previstos derivativos a la cólera de los manifestantes para el caso de que las violencias no puedan ser manejadas, canalizándolas sobre objetivos sacrificables.

(16) Los CLS creados por Circular Interministerial de 28-10-97 constituyen el útil principal de esta política de coparticipación urbana (implica 5 Ministerios: Interior, Empleo y Solidaridad, Justicia, Educación Nacional, Investigación y Tecnología y Defensa), privilegiando:

- La educación ciudadana como eje de prevención.
- La proximidad como objetivo del despliegue de la Policía y Gendarmería.
- La eficacia por un esfuerzo de conjunto entre los servicios del Estado y la mejor coordinación de éstos con las acciones emprendidas por los actores locales.

Sin embargo, los signatarios son el Prefecto, el Fiscal y los Alcaldes. Su elaboración dura unos 4 ó 5 meses para concluir todas las fases de negociación, determinación del territorio de aplicación y el diagnóstico local de seguridad. El contenido precisará las prioridades y objetivos que se quieren lograr y un plan de acción. Por su finalidad de permitir una mejor coordinación de los diferentes servicios (Policías Municipales, Gendarmería, Policía Nacional, servicios de vigilancia o seguridad, autoridad judicial, casas de justicia o derecho,...) recuerda la acción de nuestras Juntas Locales de Seguridad, allí donde funcionan.

(17) En 1997, hasta octubre, el Ministerio de Defensa constata que las Unidades de Gendarmería habían participado en 2.675 reuniones locales de concertación sobre problemas de seguridad, de ellas 919 en los Consejos Comunales de Prevención de la Delincuencia, en 321 con motivo de los Planes Departamentales de Seguridad y 555 de carácter diverso, que reagrupa reuniones con asociaciones de ayuda a víctimas, centros escolares o foros de barrio.

(18) Son misiones de la Sección de Política de la Ciudad, constituida en 1-9-99 (de la conferencia presentación del servicio, atención del Teniente coronel Darras y el Capitán Dalier que dirigen la Sección):

- Seguir en tiempo real la evolución de la política urbana.
- Participar en las diferentes reuniones interministeriales y grupos de trabajo.
- Constituir un polo de reflexión sobre el papel de la Gendarmería en este dominio.
- Constituir una fuente de propuestas para uso del mando.
- Seguir en el terreno las diferentes iniciativas y analizar sus experiencias.
- Impulsar las sesiones sobre el tema de los CLS y ALMS.
- Ser el consejero técnico de los actores del terreno.
- Promover la acción de la Gendarmería en materia de política de la ciudad.
- Participar en los talleres regionales a iniciativa de la Célula Interministerial de Animación y Seguimiento de los CLS (CIAS/CLS).

(19) "Proposiciones en favor de la integración de los jóvenes en la sociedad moderna":

#### *Modos de acción:*

1. Devolver un margen de iniciativa a las unidades que operan en contacto con los jóvenes.
2. Desarrollo de relaciones de cooperación y aumento de presencia en las estructuras existentes.
3. Participación de los jóvenes en actividades encuadradas por la Gendarmería.
4. Implicación de la Gendarmería en las responsabilidades de los padres.
5. Restablecimiento del papel de integración de los adultos.
6. Desarrollo del trabajo de mediación de los gendarmes en las crisis jóvenes-adultos.
7. Sensibilización del personal y de la población al problema de la infancia en peligro.

#### *Organización:*

8. Adaptación de la organización de las unidades para una mejor respuesta a los problemas de la juventud.
9. Aumento del número de FRAD (Formador relación anti-droga)
10. Institucionalizar en los establecimientos escolares los Formadores de Ciudadanía y Seguridad (FCS) de la Gendarmería encargados de una misión de educación en la seguridad.
11. Participación del personal de las BPDJ (Brigadas de prevención de la delincuencia juvenil) en las investigaciones de carácter judicial.
12. Mejor conocimiento de la delincuencia de jóvenes.
13. A mejorar la rapidez y la eficacia de las intervenciones.

#### *Adaptaciones relativas al personal y material:*

14. Apertura del reclutamiento a los jóvenes de medios desfavorecidos.
15. Incitación y selección del personal para el servicio en las zonas sensibles en contacto con los jóvenes.
16. Adaptación de la formación inicial.
17. Mejorar la formación continua.
18. Gendarmería Móvil: mejora de sus capacidades de cooperación con la Gendarmería territorial y adaptación de la formación de su personal.
19. Desarrollo de los medios de comunicación externa.
20. Adaptación y acondicionamiento de los locales de servicio de las unidades que operan en contacto con los jóvenes.
21. Desarrollo del empleo de nuevos medios.

(20) La Circular número 260 de 13-1-99, de la DGGN, da instrucciones para las que se emprendan durante el presente año, impulsando la implicación de las unidades en estas operaciones que, más allá de su aspecto de ocio, se inscriben en una dinámica de prevención de la delincuencia juvenil, que sustituyen a las OPE (Operaciones antiverano caliente) iniciadas en 1982, debiendo rendir balance anual de la actividad de la Gendarmería en el mes de febrero de cada año y asociando a la prensa en su publicidad para subrayar la acción de la Gendarmería y sus asociados en favor de los jóvenes.

(21) La Circular de la DGGN número 610 de 22-1-99, que crea este dispositivo, con esta composición pretende:

- Optimizar el empleo de los recursos de personal disponibles.
- Abrir la acción de la Gendarmería al tejido socioprofesional local.
- Garantizar la continuidad de la acción en el tiempo.
- Hacer una demostración de pragmatismo.

Además de las relaciones institucionales en el marco de la seguridad, deben ser capaces de constituir una red de cooperantes locales que multiplique su acción en materia de prevención de la delincuencia (gestores de viviendas sociales, asociaciones de barrio, protección judicial de la juventud, alcaldes, directores de centros escolares,...).

#### BIBLIOGRAFIA

##### *Obras*

- "Logiques de l'Exclusion", Norbert Elias y John L. Scotson, Ed. Fayard, 1965. Traducción del inglés por Pierre-Emmanuel Dauzat, 1997.
- "Defection et prise de parole", Albert O. Hirschman, Harvard Un, 1970, traducción francesa, 1995.
- "Fragmentos de la modernidad", David Frisby, 1985, Visor Distribuciones, 1992.
- "La Galère: jeunes en survie", François Dubet, Ed. Fayard, 1987.
- "The politics of the police", Robert Reiner, 2.<sup>a</sup> ed., 1992.
- "La jeunesse et la rue", varios autores, seminario del 14/15-05-1992, Ed. EPI.
- "Juvenile Justice", Fay Gale et alii, Ed. Allen & unwin, Aitalia, 1993.
- "Tribus urbanas", Pere Oriol Costa y otros, Ed. Paidós, 1996.
- "La violence apprivoisée", Yves Michaud, Ed. Hachette, 1996.
- "Banlieue, banlieue, banlieue", Alain Bertho, Ed. La Dispute, Paris, 1997.
- "Prevention de la delinquance en Europe, nouvelles strategies", direction Patrick Hebbertscht y Fritz Sack, Ed. Harmattan, 1997.
- "Prevention de la delinquance, politique et pratiques", L. Barbe et alii, ESF editor, Paris, 1998.
- "La nouvelle société française, trente années de mutation", dirección O. Gallard y Y. Lemel, Ed. Armand Colin, Paris, 1998.
- "Violences urbaines et violences scolaires", Christian Molaro, Ed. Harmattan, 1998.
- "La guerre des rues, la violence et le jeunes", Christian Jelen, Ed. PLON, 1999.

#### Revistas

"Panoramiques", número 12, 4.º trimestre, 1993, Banlieues, Integration ou explosion?, varios autores.

"Sprit", número 169, febrero 1991, La France des banlieues, Alain Touraine et alli.

Idem número 248, diciembre 1998, Violences para temps de paix, Yves Michaud et alli

"Cahiers de la Sécurité Interieure", número 14, agosto-octubre 1993, IHESI, L. Bui-Trong, "L'insécurité des quartiers sensibles: une échelle d'évaluation".

"Cahiers de la Sécurité Interieure", número 33, 3.º trimestre, 1998, IHESI, L. Bui-Trong, "L'échelle de la violence urbaine: de l'aide à la décision à la gestion de risques".

L'Etat de la France 98-99, Ed. La Decouverte, 1998, Sebastian Roche, "Face aux incivilités, comment reconquérir les espaces collectifs".

#### Periódicos

*Le Monde Diplomatic*, abril de 1999, "Ideologia de la Seguridad", por Loïc Wacquant (Ce vent punitif qui vient de

l'Amérique), Vincent Laurent (Los Renseignements Généraux à la découvert des quartiers) y Nicolas Truong (Trappes, la ville que tient).

#### Informes oficiales

"Affaiblissement du lien social, enfermement dans les particularismes et integration dans las cité", informe al Primer Ministro por el Haut Conseil de l'Integration. La Documentacion Francesa, junio 1997.

"Réponses à la delinquance des mineurs", informe de la misión interministerial para la prevención y el tratamiento de la delincuencia de los menores. La Documentación Francesa, mayo 1998.

"Les actes de du colloque de Villepinte, 24-25 octubre de 1997, "des villes sures pour des citoyens libres".

Actes des 10es. Rencontres de la Gendarmerie, 16 al 19 noviembre de 1998, "L'intégration des jeunes en la société moderne".

"Guide pratique pour les contrats locaux de sécurité", IHESI, 1998.

# REFORMA DE LA LEY DISCIPLINARIA DE LA GUARDIA CIVIL

**RAFAEL MATAMOROS MARTINEZ**

Teniente Coronel Auditor  
Doctor en Derecho

## ALCANCE Y JUSTIFICACION DE LA REFORMA

La promulgación de la Ley Orgánica 8/1998, de 2 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas (LDFAS), ha sido aprovechada por el legislador para introducir una serie de cambios en la también Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil (LDGC). Dentro de la línea de continuidad que caracteriza a la reforma del sistema disciplinario militar, las variaciones en cuestión venían aconsejadas por razones de dos órdenes:

- En primer lugar, mantener la coherencia del sistema, de suerte que la norma especial (LDGC) se moviera en la misma órbita que la norma básica (LDFAS); ello, sin perjuicio de la especificidad de la Ley Disciplinaria del Instituto, derivada de la peculiar naturaleza de éste como Fuerza de Seguridad del Estado que, al propio tiempo, forma parte de la Institución Militar.
- Y, además, paliar ciertas insuficiencias que la LDGC venía padeciendo, ya a causa de omisiones en su texto, ya debido a modificaciones posteriores del panorama legislativo español que no tuvieron en cuenta la necesidad de adaptar a ellas también las prevenciones de dicha Ley Disciplinaria.

Centrada la situación en los términos que anteceden, habrá que convenir que los objetivos pretendidos por la reforma se han alcanzado. La LDGC ha quedado actualizada y no presenta grandes desajustes ni vacíos en relación con la LDFAS. Y, sin embargo, la prolongación de los conceptos elaborados hace

casi quince años –que la reforma representa– permite aventurar que la eficacia de la norma no será en el futuro mayor que hasta ahora. Queda, así, en el aire, la pregunta de si los esquemas sancionadores que a estas alturas pueden considerarse *tradicionales* serán capaces de dar una adecuada respuesta a los retos del siglo XXI para una Guardia Civil que deberá afrontar, orgánica y operativamente, los problemas derivados de la internacionalización de la función policial en el marco de una cada vez más plena Unión Europea y del desempeño real de misiones militares, dentro y fuera de nuestras fronteras, a través de contingentes integrados en o adscritos a Unidades de las Fuerzas Armadas, no ya españolas, sino también de otros países aliados.

Pongamos, no obstante, los pies en el suelo y examinemos lo que se ha hecho en vez de especular con lo que hubiera podido hacerse, teniendo presente que si, como suele afirmarse, lo mejor es enemigo de lo bueno, no es menos cierto que lo bueno no deja de ser tal por la sola circunstancia de que quepa imaginar algo mejor.

Las modificaciones más importantes que, a través de su disposición adicional cuarta, introduce la LDFAS en la LDGC son las encaminadas a redefinir el *status* de los alumnos de los centros de formación del Instituto y a dar entrada a un nuevo régimen de invalidación de las notas desfavorables. Junto a ellas se encuentran otras de índole sustantivo, competencial y procesal, de menor calado.

Aunque no tiene carácter disciplinario, conviene efectuar también una referencia a la posibilidad de rehabilitación de los condenados a ciertas penas de inhabilitación, establecida por las disposiciones adicionales quinta y sexta de la propia LDFAS, a través de la modificación de las Leyes 17/1989, de 19 de julio, del Régimen del Militar Profesional (LRPM), y 28/1994, de 18 de octubre, complementaria de la anterior para la Guardia Civil (LRPGC).

## EL STATUS DE LOS ALUMNOS

### Aplicación de la LDGC a los alumnos

El nuevo artículo 2 de la LDGC extiende la aplicabilidad de ésta a los alumnos de los

centros docentes de formación del Instituto, a la vez que da pie para que los reglamentos de régimen interior de dichos centros definan como simples infracciones académicas determinados comportamientos de mínima trascendencia y directamente relacionados con el día a día de los procesos formativos. Tales infracciones académicas no se sancionarán disciplinariamente sino que únicamente podrán merecer el reproche de las amonestaciones verbales y escritas a las que se refiere en su capítulo IV el semivigente Régimen del alumnado de los centros docentes de formación de la Guardia Civil (aprobado por Orden del Ministerio de la Presidencia de 13 de diciembre de 1996) y que también contempla el proyecto de Ley de Régimen del Personal del Instituto (en su artículo 38.2).

La aplicación de la LDGC a estos alumnos, necesariamente para reprimir quebrantamientos de los deberes impuestos a todo miembro de la Guardia Civil o militar a ella vinculado, no es uniforme sino que debe acomodarse a lo que determina su nueva disposición adicional tercera. Se asienta ésta sobre una diferenciación cualitativa de los alumnos –que, a nuestra vez, habremos de convertir en guía del análisis– entre:

- a) Quienes tuvieran con anterioridad a su ingreso en el centro docente la condición de militares de carrera de la Guardia Civil.
- b) Los demás alumnos, ingresados desde la vida civil o procedentes de las Fuerzas Armadas.

No por obvio ha de dejar de señalarse que quienes realizan cursos o actividades formativas en centros de perfeccionamiento, tanto de la estructura docente del Instituto como de las Fuerzas Armadas o, incluso, no militares, no son, a los efectos de los que se trata, alumnos y, si pertenecen al Cuerpo, estarán sujetos sin restricciones a la LDGC. Ello, a menos que el interesado hubiere pasado previamente a alguna de las situaciones administrativas de excedencia voluntaria o servicios especiales por causa que les desligue de sus derechos y deberes profesionales.

## Alumnos que previamente pertenecían al Instituto

Los miembros profesionales (militares de carrera) del Cuerpo que ingresen como alumnos en un centro de formación para acceder a otra Escala de la Guardia Civil, se encontrarán en su Escala de origen en una de estas situaciones administrativas (arts. 10 de la LRPGC y 100, apartados 2 y 9, de la LRPM):

- Servicio activo, si accedieron por promoción interna.
- O excedencia voluntaria, si obtuvieron plaza por turno libre.

En ambos casos, les será de aplicación en su integridad la LDGC, y podrán, por tanto, ser sancionados por faltas leves, graves o muy graves, previo el correspondiente procedimiento oral, expediente disciplinario o expediente gubernativo (disposición adicional tercera, apartados 1 y 2, de la LDGC).

Las sanciones de separación del servicio, suspensión de empleo o pérdida de destino que les fueren impuestas llevarán aparejada, como efecto adicional a los que les son propios, la baja del interesado en el centro de formación, con pérdida de la condición de alumno (disposición adicional tercera, apartado 2.a). Ello ocurrirá también cuando el interesado esté realizando el período de prácticas previsto en el plan de estudios, pues mientras no lo supere continúa siendo un alumno del correspondiente centro docente.

La cualidad de profesional del Cuerpo, que no pierden los que ya la tenían por el hecho de optar a un cambio de Escala, ha sido valorada, con acierto, por el legislador como factor que conduce a no rebajar el nivel de exigencia en cuanto a las responsabilidades de orden disciplinario en que pudieran incurrir.

## Los demás alumnos

Los restantes alumnos quedarán sometidos a la LDGC, con particularidades que la dulcifican, a partir del momento en que se incorporan al centro docente en el que hubieran ingresado. Si proceden de las Fuerzas Armadas, dejarán de estar sujetos a la LDFAS, aunque en su Escala o en la condi-

ción de militar de empleo de origen se encuentren en la situación de excedencia voluntaria (como previenen los artículos 100, apartados 2 y 9, y 110 de la LRMP).

Lo peculiar de la aplicación a este sector del alumnado de la LDGC, resultante de los apartados 1 y 3 de su disposición adicional tercera, consiste en que:

a) Sólo podrá exigirseles responsabilidad disciplinaria por faltas leves o graves. Los hechos y conductas que el artículo 9 de la LDGC tipifica como falta muy grave serán considerados y sancionados como faltas graves y depurados a través de expedientes disciplinarios.

b) Las sanciones que cabe imponerles serán:

- Por las faltas leves, todas las que el artículo 10.1 establece.
- Por las faltas graves –incluidas, según se vio, las que tipifica el artículo 9 de la Ley–, las de:
  - Pérdida de cinco a veinte días de haberes.
  - Arresto en establecimiento disciplinario o en el centro docente, de un mes un día a dos meses.
  - Baja en el centro docente.

Este último castigo, no descrito en la LDGC, tiene los efectos que determina el artículo 59 de la LRPM, concordante con el artículo 16 de la LDFAS; comporta, pues, la pérdida de condición de alumno y del empleo militar que con carácter eventual hubiera podido alcanzar el interesado. Si pertenecía a los Ejércitos, retornará a su Escala o a la condición de militar de empleo originaria; en otro caso, el ex alumno pasará a la situación del Servicio Militar que le corresponda.

La sanción de la que se trata es, como las demás, aplicable no sólo a los alumnos que realizan en el centro docente el módulo de formación teórica, sino también a aquellos que se encuentran realizando prácticas en Unidades, Centros u Organismos, por cuanto continúan adscritos a dicho centro de formación.



## Reglas que afectan a todos los alumnos

### A) En cuanto a las faltas.

Las infracciones de carácter académico que puedan cometer no son, como ya quedó dicho, disciplinariamente sancionables (art. 2 de la LDGC). Pero si los hechos pueden, a la vez, ser calificados como infracción disciplinaria y como infracción académica, deberán ser investigados y sancionados como falta disciplinaria, por aplicación del principio de subsidiariedad que se deriva del precepto citado.

### B) Sobre las sanciones.

Las sanciones de arresto impuestas, por falta grave o leve, a los alumnos se cumplirán siempre en centro docente, sin impedir la presencia y participación del castigado en las actividades académicas. Cuando el alumno esté desarrollando el período de prácticas, se cumplirá el arresto en el lugar idóneo del

Acuartelamiento de la Unidad y el sancionado continuará llevando a cabo las tareas y actividades en que consistan tales prácticas.

Puestos en relación de la disposición adicional tercera, apartado 2.c), y el artículo 19.4 de la LDGC, cabe entender que la Unidad de referencia a efectos del desarrollo por los alumnos del período de prácticas previsto en el correspondiente plan de estudios será la que tenga el nivel de Comandancia o similar, aun cuando, dentro de ésta, quede encuadrado el interesado a una estructura inferior, como el Puesto o la Compañía.

### C) La potestad disciplinaria.

Tienen potestad disciplinaria y la competencia que se indica sobre los alumnos de los centros de formación de la Guardia Civil exclusivamente las Autoridades y mandos comprendidos en el cuadro siguiente [disposición adicional tercera, apartados 2.c) y 3.d), de la LDGC]:

AUTORIDAD O MANDO	COMPETENCIA
1. Ministro de Defensa.	<b>Todas las faltas.</b> Todas las sanciones, excepto la de baja en el centro docente.
2. Subsecretario de Defensa.	<b>Faltas graves.</b> Sólo con baja en el centro docente, previo informe del Director del centro.
3. Director General de la Guardia Civil.	<b>Todas las faltas.</b> Todas las sanciones, excepto las de separación del servicio y baja en el centro docente.
4. General Subdirector General de Personal. 5. General Jefe de Enseñanza.	<b>Faltas graves y leves.</b> Arresto por falta grave, pérdida de haberes y todas las sanciones por falta leve.
6. Director del centro docente de formación.	<b>Faltas leves.</b> Todas las sanciones por falta leve.
7. Jefe de estudios del centro docente. 8. Jefe de la Unidad tipo Comandancia en la que esté realizando prácticas el alumno.	<b>Faltas leves.</b> Arresto hasta 20 días, pérdida de haberes y represión.
9. Jefes de Unidad de Enseñanza o equivalentes del centro docente de formación.	<b>Faltas leves.</b> Arresto hasta 14 días, pérdida de haberes hasta 2 días y represión.

D) *Continuación de los procedimientos sancionadores en curso.*

Si viniera tramitándose un procedimiento sancionador disciplinario de cualquier clase (oral o expediente disciplinario o gubernativo) contra el militar de carrera del Instituto o miembro de las Fuerzas Armadas nombrado alumno de un centro de formación de la Guardia Civil, se continuarán las actuaciones con arreglo a las normas sustantivas y procesales de la LDGC aplicables a los alumnos y que han quedado expuestas. La sanción que, en su caso, se imponga sólo podrá ser de las previstas para los alumnos (disposición adicional tercera, apartado 4, de la LDGC).

E) *Efectos de la incoación de un expediente disciplinario o gubernativo.*

Ningún alumno sometido a expediente disciplinario o gubernativo puede ser declarado apto en el curso académico que venga cursando. Cuando concluya el procedimiento sancionador, se estará a lo que determine la

resolución que en él recaiga. Si es sancionadora e impone un castigo que deba producir su baja en el centro, se ejecutará. En otro caso, podrá ser declarado apto en el curso académico, con efectos desde:

- la fecha de la resolución sancionadora, o
- la fecha en que se declaró aptos a los demás alumnos del mismo curso con calificación igual o inferior, si el expediente sancionador concluyó sin declaración de responsabilidad (disposición adicional tercera, apartado 5, y artículos 54.1 de la LDGC y 57.3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común LRJ-PAC).

F) *Los recursos disciplinarios.*

Pueden los alumnos sancionados impugnar las resoluciones punitivas a través de los recursos que expresa el cuadro siguiente [arts. 64 al 66 y disposición adicional tercera, apartados 2.c) y 3.d), de la LDGC]:

RECURSO	ANTE	CONTRA SANCIONES IMPUESTAS POR
Reposición	Ministro de Defensa	El propio Ministro.
Alzada	Ministro de Defensa	El Subsecretario de Defensa. El Director General de la Guardia Civil.
Alzada	Director General de la Guardia Civil	El General Subdirector General de Personal. El General Jefe de Enseñanza.
Alzada	General Jefe de Enseñanza	El Director del centro de formación. El Jefe de la Unidad donde el alumno realice prácticas.
Alzada	Director del centro de formación	El Jefe de Estudios del centro.
Alzada	Jefe de Estudios del centro	El Jefe de Unidad de Enseñanza o equivalente
Segundo recurso de alzada	Director del centro de formación	El Jefe de Unidad de Enseñanza o equivalente (y contra la desestimación del primer recurso).

## INVALIDACION DE LAS NOTAS DESFAVORABLES

Acaso la innovación de mayor repercusión que la reforma ha introducido en el sistema disciplinario militar y en la LDGC sea la relativa a la cancelación de las notas desfavorables disciplinarias. El nuevo texto de sus artículos 60 y 62, resultado de los apartados 14 y 15 de la disposición adicional cuarta de la LDFAS, permite distinguir las siguientes formas de invalidación ordinaria:

- a instancia del interesado,
- o de oficio, que se producirá, a falta de petición expresa, por el transcurso del tiempo.

Junto a ellas, y por virtud de la supletoriedad de la Ley Disciplinaria de los Ejércitos respecto de la del Instituto, proclamada por la disposición adicional segunda de ésta, se encuentra la cancelación automática de las notas causadas por faltas leves cometidas por los alumnos de los centros docentes de formación de la Guardia Civil, que regula el artículo 72.4 de la LDFAS.

### La invalidación a instancia del interesado

#### A) *Requisitos.*

Puede solicitarse la cancelación de las notas causadas por las sanciones disciplinarias a partir del momento en que haya concluido el período de prueba que corresponda, de los señalados por el artículo 60.1 de la LDGC, a saber:

- un año, si se trata de una sanción por falta leve,
- dos años, si por falta grave,
- o cuatro años, si la sanción lo fue por falta muy grave.

Para el cómputo de dicho período, han de tenerse en cuenta las prevenciones de los artículos 60.3 de la LDGC y 4, números 3 y 4, del Real Decreto 555/1989, de 19 de mayo, sobre anotación y cancelación de notas desfavorables en la documentación militar profesio-

sional (RDAC), lo que conduce a las conclusiones siguientes:

- Cuando se trate de invalidar una sola nota, el plazo se contará desde el día en que quedó cumplida la sanción o se acordó su inejecución.
- Si son varias las notas que se pretenda cancelar, el plazo será el correspondiente a la más grave de ellas y correrá desde la extinción de la última sanción.

El cómputo del plazo de prueba se interrumpirá en los supuestos que expresa el artículo 60.3 de la LDGC:

1. Si se impone al interesado alguna sanción disciplinaria o pena que deba ser, a su vez, objeto de anotación. Son anotables las condenas impuestas por delito común o militar, mediante sentencia firme dictada por Jueces y Tribunales de la Jurisdicción Ordinaria o de la Militar, indistintamente [arts. 341 de la Ley Procesal Militar, 252 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y 1.1.d) del RDAC]. Quedan así excluidas las penas leves por falta penal y las medidas de seguridad previstas en los artículos 95 al 108 del Código Penal.

En este caso, el período de prueba deberá volver a contarse desde el principio —con la duración que proceda—, a partir del cumplimiento de la nueva sanción o de la fecha de firmeza de la condena.

2. Si se instruyera al afectado un procedimiento penal o disciplinario. Parece adecuado efectuar, a este respecto, ciertas precisiones:

- El procedimiento penal debe serlo por delito, común o militar, y no un simple juicio de faltas, puesto que la condena por falta penal no es anotable ni impide, según se dijo, la invalidación de las notas preexistentes. Puede decirse que se sigue uno de estos procedimientos contra quien ha sido citado como imputado en él o sufre prisión preventiva a sus resultados o se halla procesado o acusado por el Ministerio Fiscal u otra parte acusadora.
- El procedimiento disciplinario debe ser escrito (expediente disciplinario o gubernativo), puesto que los procedimientos

orales por falta leve no se *instruyen*. El expediente se sigue contra el Guardia Civil que, en la orden de proceder, sea designado como expedientado.

El cómputo del plazo de prueba quedará, en estos supuestos, suspendido mientras dure la tramitación del proceso penal o expediente sancionador. Si uno u otro finalizaren con la imposición de pena o sanción anotable, se produciría la interrupción definitiva, con inicio de un nuevo plazo de prueba, de la extensión que corresponda, a partir de la fecha de firmeza de la sentencia o de la de cumplimiento de la sanción disciplinaria. En otro caso, se reanudaría la cuenta del período suspendido, con abono del tiempo que hubiere durado la suspensión.

Los efectos de la invalidación concedida se retrotraerán al momento de presentación de la instancia (art. 8 del RDAC).

#### B) *Procedimiento.*

Hasta que se promulgue el reglamento común de anotación y cancelación de las notas desfavorables al que se refieren los artículos 61 de la LDGC y 73 de la LDFAS, continuará siendo aplicable, excepto en lo incompatible con la nueva realidad legal, el previsto en los artículos 4 al 6 y 8 del RDAC.

#### La cancelación de oficio

##### A) *Requisitos.*

El artículo 60.2 de la LDGC ha dado entrada a la invalidación de oficio de las notas desfavorables de los miembros de la Guardia Civil. Conviene, desde este momento, precisar que cancelación de oficio no equivale a eliminación instantánea de las notas; significa que, a falta de petición deducida por el interesado respecto de notas que aparentemente son invalidables, ha de iniciarse de oficio el procedimiento para establecer si concurren los requisitos legales al efecto y, en caso afirmativo, acordar la cancelación.

Las notas causadas por sanciones disciplinarias que, por la inactividad del interesado, pervivan en su documentación militar, se in-

lidarán de oficio cuando se cumplan los siguientes plazos de prueba:

- un año y seis meses, si la sanción fue por falta leve,
- dos años y seis meses, si por falta grave,
- y cuatro años y seis meses, tratándose de falta muy grave.

Tales plazos se computarán y quedarán interrumpidos del modo expuesto al tratar de la cancelación a instancia del interesado.

Los efectos de la cancelación se retrotraerán al momento en que se hubiere completado el plazo correspondiente, sea cual fuere la fecha de la resolución que la disponga. Por lo mismo, no deben tomarse en consideración a ningún efecto notas que podrían ser canceladas de oficio, aunque aún no estuvieren formalmente invalidadas.

#### B) *Procedimiento.*

La inexistencia del reglamento que ha de regular el procedimiento de cancelación de oficio debe suplirse aplicando, en la medida de lo posible, lo establecido en el RDAC y acudiendo en lo demás a la LRJ-PAC, que es norma supletoria de segundo grado de la LDGC (por el juego conjunto de su disposición adicional segunda y de la final primera de la LDFAS).

El funcionamiento eficaz de este sistema no será posible sin la implantación de métodos automatizados de confección y actualización permanente de la documentación personal de todos y cada uno de los componentes de la Guardia Civil, que permitan conocer en los momentos oportunos el cumplimiento de los períodos de prueba. Será, además, precisa la transferencia de información por parte del Registro Central de Penados y Rebeldes y de los Juzgados y Tribunales de las Jurisdicciones Ordinaria y Militar, para conocer la situación penal y procesal de los interesados en los expedientes de cancelación. No puede decirse que tales presupuestos existan en la actualidad, por lo que la capacidad de reacción y resolución de la Administración disciplinaria será, previsiblemente, modesta.

Puede contribuir a mejorar la respuesta de la Administración una actitud cooperativa por

parte de los Jefes de Unidad, las Autoridades disciplinarias y, en general, cuantas personas y órganos tengan conocimiento profesional de las notas desfavorables de Guardias Civiles. Una comprobación metódica y constante de esas notas permitirá apreciar si alguna de ellas parece susceptible de cancelación de oficio e informar a quien pudiera dar lugar a la incoación del oportuno procedimiento.

Debe acordar la incoación del procedimiento el Jefe del Servicio de Régimen Disciplinario –o, si se trata de un alumno, el del centro de formación que custodie su documentación–, cuando considere cumplido el período de prueba; ello, siempre que no se halle en trámite un expediente de cancelación rogada en relación con la misma nota o notas. Tal acuerdo se adoptará por propia iniciativa, por orden de una Autoridad superior o a impulso de cualquier otra Unidad u organismo (art. 69.1 de la LRJ-PAC). Nada se opone, por lo demás, a que sea el propio interesado quien inste la cancelación de oficio de la nota o notas correspondientes, si no se produjo cuando debía.

La tramitación del procedimiento correrá a cargo del propio Jefe del Servicio de Régimen Disciplinario o del órgano del centro de formación donde se lleve la documentación militar del alumno. Las actuaciones que conviene practicar son las que siguen:

- Notificación al sancionado del acuerdo de inicio del expediente, acompañada de un requerimiento para que aporte, en el plazo de diez días hábiles, declaración escrita de estar o no estar inculgado –y, en caso afirmativo, desde cuándo– en un procedimiento penal. La omisión de tal declaración podrá ocasionar el archivo del expediente de cancelación (arts. 76 y 87.2 de la LRJ-PAC).
- Incorporación al expediente de copia certificada de la parte de su documentación personal donde obren las notas cancelables.
- Solicitud de un certificado de antecedentes penales del interesado al Registro Central de Penados y Rebeldes. Si este órgano lo negara, sería preciso requerir al beneficiario de la invalidación para que lo obtuviera y aportara al procedimiento.

- En el caso de aparecer motivos para ello, solicitud de información sobre la existencia y estado de tramitación de expedientes sancionadores o procesos penales, dirigida a las autoridades disciplinarias o judiciales correspondientes.
- Remisión del expediente, con la propuesta de resolución que corresponda y directamente, a la Autoridad o mando competente para resolver sobre la cancelación.

No parece, en cambio, preciso cumplimentar en la persona del interesado el trámite de audiencia al que se refiere el artículo 84 de la LRJ-PAC, pues no han de manejarse en el expediente datos o informaciones que aquél no conociera.

### Resolución de los procedimientos

Son competentes para resolver los expedientes de invalidación, cualquiera que fuere la forma en que se hubieren iniciado:

- El Subdirector General de Personal de la Guardia Civil o la Autoridad o mando en el que delegare (art. 3.1 del RDAC).
- El Director del centro de formación correspondiente, si se trata de un alumno que no tuviera previamente la condición de militar de carrera del Instituto (art. 3.2 del RDAC).

Una vez recibido el expediente por la Autoridad o mando correspondiente, adoptará una de las siguientes decisiones:

- a) Devolver las actuaciones a su procedencia para que se subsanen defectos –incluidos los que pudieran existir en la solicitud de cancelación presentada–, se practiquen trámites o se incorporen documentos (arts. 71.1 y 76 de la LRJ-PAC y 5.1 del RDAC).
- b) Recabar los informes que tuviere por convenientes (art. 82 de la LRJ-PAC).
- c) O, cuando consideren completo el expediente, dictar resolución motivada concediendo o denegando la cancelación [arts. 5 del RDAC y 54.1.a) y 89.3 de la LRJ-PAC].

Las resoluciones que acuerden la invalida-

ción ordenarán también la desaparición de la nota o notas canceladas y las copias de los actos sancionadores correlativos, del original y duplicados de la documentación militar del afectado y retrotraerán sus efectos:

- Al día de presentación de la solicitud de invalidación (art. 8 del RDAC).
- O al momento en que se cumplieron todos los requisitos para la cancelación de oficio, que en ningún caso podrá ser anterior al 3 de febrero de 1999, en que entró en vigor la reforma de la LDGC (art. 60.2 de la LDGC y disposición final tercera de la LDFAS).

Toda resolución, tanto si concede como si deniega la invalidación, se notificará al interesado, con indicación de que no es definitiva en la vía administrativa, de los recursos que podrá interponer contra ella y el plazo para hacerlo [arts. 5, apartados 1.a) y 2, del RDAC y 58 de la LRJ-PAC].

El plazo máximo para dictar resolución y notificarla al interesado en cualquier expediente de invalidación es el de dos meses que determina el artículo 8 del RDAC, quedando suspendido el cómputo:

- Durante el tiempo concedido al interesado para que aporte documentos o subsane defectos.
- Y, hasta un máximo de tres meses, durante el tiempo comprendido entre la petición y la recepción del certificado de antecedentes penales u otros informes relativos a la existencia y estado de tramitación de expedientes sancionadores o procesos penales en los que esté imputado el interesado [art. 42, apartados 2 y 5, letras a) y c), de la LRJ-PAC].

Si se sobrepasa ese plazo de dos meses –con sus interrupciones–, se producirá el efecto de silencio negativo, tanto en los expedientes iniciados de oficio (art. 44.1 de la LRJ-PAC), cuanto en los de carácter rogado, donde la exigencia taxativa de cumplimiento de requisitos concretos para obtener la invalidación de las notas que se contiene en los apartados 1 y 3 del artículo 72 de la LD constituye la determinación legal contraria a la

estimación presunta a la que se refiere el artículo 43.2 de la LRJ-PAC.

## Los recursos

### a) *Recurso de alzada.*

Contra las resoluciones dictadas en los expedientes de invalidación podrá el interesado interponer recurso de alzada ante el Director General de la Guardia Civil, si proceden del Subdirector General de Personal, o ante esta última Autoridad, si del Director de un centro docente de formación (art. 6, apartados 1 y 2, del RDAC).

El plazo para interponer el recurso será (art. 115.1 de la LRJ-PAC):

- de un mes, si va dirigido contra un acto expreso;
- o de tres meses, si contra la denegación por silencio negativo de la cancelación.

Es preceptivo, aunque no vinculante, el dictamen del asesor jurídico de la autoridad llamada a resolver (art. 6.3 del RDAC). El plazo para notificar al interesado la decisión del recurso no es el general de tres meses que establece el artículo 115.2 de la LRJ-PAC, sino el de dos meses determinado por el artículo 467 de la Ley Procesal Militar, habida cuenta de que la revisión jurisdiccional de estos actos corresponde a la Jurisdicción Militar (art. 73 de la LDFAS en relación con la disposición adicional segunda de la LDGC). Transcurrido dicho término sin que se hubiere notificado al recurrente la resolución adoptada, podrá entenderse desestimado el recurso por silencio negativo.

### b) *Recurso contencioso-disciplinario militar.*

La resolución, expresa o presunta, del recurso de alzada podrá ser impugnada, mediante recurso contencioso-disciplinario militar, ante la Sala de Justicia del Tribunal Militar Central (art. 73 de la LDFAS en relación con la disposición adicional segunda de la LDGC).

Los plazos para interponer el recurso son (arts. 475 y 467 de la Ley Procesal Militar):

- dos meses, cuando se combata un acto expreso,
- y cuatro meses, si se impugna un acto presunto.

La legitimación, forma y procedimiento del recurso se ajustarán a lo determinado en los títulos I al IV de la parte primera del libro IV de dicha norma legal.

### La cancelación automática

La LDGC guarda silencio sobre una cuestión que sí aborda la LDFAS en su artículo 72.4: la invalidación automática de las faltas leves cometidas por los alumnos de los centros docentes de formación, al acceder a la Escala profesional a la que optaban. Si la omisión del legislador fuera intencionada, no existiría una laguna que condujera a la aplicación supletoria de la Ley Disciplinaria de los Ejércitos, pero existe un fuerte indicio para suponer que se trata de un olvido: el proyecto de Ley de Régimen de Personal de la Guardia Civil que se discute en las Cortes incluye, en su artículo 45.3, una cláusula del tenor que sigue:

*“Las faltas disciplinarias leves y las de carácter académico de los alumnos de la enseñanza de formación por acceso directo quedarán canceladas al incorporarse a la Escala correspondiente y no figurarán en la hoja de servicios del interesado.”*

El diseño que se pretende de la cancelación automática de esas notas por falta leve no se ajusta al ya vigente para las Fuerzas Armadas, por cuanto excluye de sus beneficios a los alumnos ingresados en el centro por promoción interna, pero no deja de ser coherente con el superior nivel de exigencia que en el orden disciplinario impone la adicional tercera de nuevo cuño de la LDGC, antes comentada.

Sea como fuere, admitida la supletoriedad en este punto del artículo 72.4 de la LDGC, y hasta que se convierta –si tal llega a suceder– en norma legal imperativa el artículo 45.3, citado, del proyecto, resulta forzoso entender que, para todos los alumnos de los centros de formación de la Guardia Civil, al superar el

correspondiente plan de estudios e ingresar en la Escala pertinente deberá producirse de modo automático –esto es, sin más requisitos– la invalidación de las notas derivadas de las faltas leves cometidas y sancionadas durante el proceso formativo.

En cualquier caso, las notas en cuestión no habrán de ser tenidas en cuenta a ningún efecto si, por omisión administrativa, continuaran figurando en la hoja de servicios de algún miembro del Cuerpo, debiendo, eso sí, ser eliminadas tan pronto se constate el error.

### Alcance y efectos de la cancelación

La cancelación de las notas desfavorables disciplinarias produce los efectos que se expresarán:

#### A) Generales, consistentes en:

- La anulación de la nota estampada en la documentación militar del afectado, con sustitución en el original y en las copias de ésta de la parte donde figurase, que será redactada de nuevo sin que aparezca mención alguna de la infracción ni del castigo [art. 5.1.b) del RDAC].
- Y la subsistencia de las consecuencias y efectos administrativos en su día causados por las sanciones correspondientes y que, en concepto de vicisitudes profesionales, obren en otras partes de la documentación militar del afectado. Por tanto, el cómputo de tiempo de servicio, el retraso en el escalafón o la baja en el destino o en la Guardia Civil, a los que se refiere el artículo 7 del RDAC, así como cualesquiera otras resultas de los castigos disciplinarios, no desaparecerán de la documentación, aunque se eliminará toda referencia a su origen sancionador.

#### B) Específicos de cada clase de nota:

- Si la nota invalidada había sido causada por una falta leve, la parte de la documentación donde figurara, una vez sustituida, se destruirá, sin dejar antecedente alguno de ello [arts. 62.1 de la LDGC y 5.1.b) del RDAC].
- Cuando se trate de notas generadas por

faltas graves o muy graves, la parte documental sustituida se archivará con carácter reservado, para poder certificar de ella, exclusivamente a solicitud de las autoridades competentes y a los efectos de las clasificaciones reglamentarias, la concesión de recompensas o la asignación de destinos cuyo desempeño se considere incompatible con las conductas castigadas (art. 62.2 de la LDGC).

## **LAS RESTANTES MODIFICACIONES INTRODUCIDAS EN LA LDGC**

### **Alteraciones para armonizarla con la LDFAS**

La redefinición de algunas sanciones por parte de la LDFAS es causa de las reformas en el articulado de la LDGC consistentes en:

- Limitar la extensión máxima de las sanciones de arresto por falta grave a dos meses, a la vez que se consagra formalmente la posibilidad –ya materializada en ciertas ocasiones dentro del ámbito de la Guardia Civil– de que se cumplan, si concurre causa que lo justifique y no resulta con ello perjudicada la disciplina, en un establecimiento que no tenga la consideración de disciplinario, siempre en régimen de privación de libertad (arts. 10.2, 13.2 y 55.2). Correlativamente, queda reducido el plazo máximo de cumplimiento de arrestos concurrentes desde seis a cuatro meses (art. 57).
- Fijar como límite superior de la sanción de suspensión de empleo, cuando se imponga por la falta muy grave consistente en ser condenado a privación de libertad por delito no militar, prevista en el artículo 9.11 de la Ley, el que lo sea de la pena impuesta, sin que, por tanto, pueda como antes alcanzar la duración de un año si la extensión de la pena resulta inferior (arts. 10.3 y 16.1).

En la misma línea de convergencia se encuadran la atribución de potestad disciplinaria a los Jefes de Unidades o Grupos Temporales de la Guardia Civil desplazados

fuera de nuestras fronteras (art. 30.2) y el establecimiento concreto del plazo de un mes para interponer el recurso de reposición contra las resoluciones sancionadoras adoptadas por el Ministro de Defensa (art. 66.1). Paradójicamente, la LDGC resulta, en este punto, más amplia que la LDFAS, cuyo artículo 79 limita el recurso de reposición a los actos del Ministro que impongan una sanción disciplinaria extraordinaria, pese a que no es inconcebible –y, de hecho, el artículo 28 le dota de competencia al efecto– que sancione también faltas graves o leves.

### **Variaciones tendentes a solucionar deficiencias**

Las producidas con este objeto son tres:

- Remitir a los correspondientes tipos del Código Penal Militar (arts. 119 y siguientes) para fijar el límite entre los delitos de desertión y abandono de destino o residencia y la falta grave disciplinaria de ausencia del destino o residencia por plazo superior a veinticuatro horas, suprimiendo la referencia a las setenta y dos horas que aparecía en el anterior texto del artículo 8.10 de la LDGC. Se elimina, de este modo, el vacío punitivo que alcanzaba a las ausencias protagonizadas por los militares no profesionales vinculados a la Guardia Civil (alumnos) que tuvieran una duración comprendida entre los tres y los quince días, disciplinariamente atípicas y penalmente irrelevantes en buena parte de los casos.
- Introducir, en el artículo 8.28, un tipo de falta grave contraria al decoro militar, que hace tránsito entre la leve del artículo 7.22 y la muy grave del artículo 9.9.
- Y especificar, como presupuesto para la adopción de la medida cautelar disciplinaria de cese del sometido a expediente disciplinario o gubernativo en sus funciones por un período no superior a tres meses, junto a la defensa de la disciplina, la existencia real o potencial de un perjuicio grave para el servicio (art. 35.2).



## **Adaptación a cambios normativos y organizativos**

Por obra de la disposición adicional séptima de la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, sobre utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, quedaron tipificadas fuera del texto de la Ley Disciplinaria del Instituto determinadas faltas muy graves y graves que, sin embargo, resultaban punibles con los castigos y a través de los procedimientos previstos en esta última. Se imponía, por razones de sistema, traer al catálogo de faltas de la LDGC dichos tipos y así se ha hecho, insertando en el artículo 8 (faltas graves) los apartados 29 al 33 y en el artículo 9 un nuevo apartado 3.

En el orden competencial, y para compaginar la titularidad de la potestad disciplinaria con la actual organización periférica de la Dirección General de la Guardia Civil—definida por el artículo 4.8 del Real Decreto 1885/1996, de estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, y por el Real Decreto 367/1997, de 14 de marzo—, se han suprimido las menciones a los Jefes de Tercio y de Línea y se ha introducido una expresa a los Jefes de Zona que no pertenezcan a la categoría de Oficiales Generales (arts. 19, apartados 3 y 7, 23 y 27 de la LDGC). No se ha conseguido, sin embargo, alcanzar un resultado concluyente, por cuanto siguen produciéndose variaciones organizativas en Unidades no territoriales, como la que en la Agrupación de Tráfico ha tenido lugar por obra de la Orden General número 3/99, de 4 de febrero.

## **REHABILITACION DE LOS GUARDIAS CIVILES**

### **Efectos de las penas de inhabilitación impuestas a servidores públicos**

Las penas comunes de inhabilitación absoluta y especial para empleo o cargo público, respectivamente definidas por los artículos 41 y 42 del Código Penal, producen un doble efecto:

- Privar al que las sufra de los honores, cargos o empleos públicos que poseyere

o de aquel o aquellos sobre los que recaere la pena.

- E incapacitarle, además, para la obtención de otros idénticos o semejantes durante el tiempo de su duración.

La imposición, por tanto, de cualquiera de esas penas a un servidor público—que desempeña un empleo público o, en determinados casos, un cargo público—conduce a la pérdida, en principio irreversible, de su condición de tal. Para los funcionarios civiles de la Administración del Estado, así lo determina el artículo 37, apartados 1.d) y 2, de su Ley reguladora (texto articulado aprobado por Decreto 315/1964, de 7 de febrero); por lo que toca a los militares de carrera de las Fuerzas Armadas, se contiene una previsión semejante en el artículo 65.1.d) de la LRPM. Por su parte, los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado siguen, en esta como en otras materias, un régimen de asimilación: los Guardias Civiles se rigen por lo dispuesto en la LRPM (arts. 13.2 de la LO 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y 1 de la LRPGC), mientras que los componentes del Cuerpo Nacional de Policía quedan sometidos al régimen del funcionario civil (art. 16.2 de la propia LO 2/1986).

Esta pérdida de la condición de servidor público no constituye un trámite de ejecución de la sentencia condenatoria ni reviste naturaleza de sanción o medida disciplinaria, sino que se trata, más bien, de la repercusión o reflejo que sobre la relación de Derecho Público que une al interesado con la Administración tiene la ejecución penal. Para los Guardias Civiles, dicha consecuencia administrativa provoca, a su vez, la salida del afectado del ámbito de aplicación de la Ley Disciplinaria del Instituto, que define su artículo 2, impidiendo que pudiera exigírsele responsabilidad disciplinaria—a título de la falta muy grave del artículo 9.11—si la condena comprendiera, además de la inhabilitación, alguna pena común privativa de libertad.

### **La rehabilitación**

El instituto de la rehabilitación permite a quien perdió un empleo o cargo público recu-

perarlo. La rehabilitación sólo puede concederse por ley y su alcance será, precisamente, el definido por la norma.

La Ley de Funcionarios Civiles del Estado —modificada al efecto por la 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social— es, en este aspecto, generosa: su artículo 37 hace posible rehabilitar a los funcionarios que hubieren dejado de serlo, entre otras causas, por la imposición de cualquier pena de inhabilitación. No se trata, empero, de una reposición automática de los interesados en la condición de servidor público que perdieron: la rehabilitación se concederá o no en función de las circunstancias concurrentes en el interesado y de la entidad del delito cometido. El procedimiento rehabilitador sólo puede iniciarse a solicitud de parte interesada y se tramitará con arreglo a las prevenciones del Reglamento aprobado por Real Decreto 2669/1998, de 11 de diciembre.

Menos amplias resultan las vías de retorno al servicio público para el personal militar inhabilitado. Las disposiciones adicionales quinta y sexta de la LDFAS, que han venido a dar entrada a sendas modificaciones de los artículos 65.1.d) de la LRPM y 2 de la LRPGC, construyen un cauce rehabilitador limitado, exclusivamente, a las penas de inhabilitación especial para empleo o cargo público que, además, no hubieren tenido una duración superior a tres años. Parece lógico entender, aunque la norma no lo exprese así, que podrán ser rehabilitados también los militares condenados a penas inicialmente superiores en naturaleza o extensión que, por virtud del ejercicio de la gracia de indulto o conmutación, hayan quedado degradadas o reducidas a los límites mencionados.

El mayor nivel de exigencia que el estatuto militar impone a los miembros profesionales de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil no es accidental sino querido por el legislador. Los proyectos, actualmente en trámite parlamentario, de leyes reguladoras del régimen del personal de los Ejércitos y del Instituto comprenden disposiciones rehabilitadoras del mismo tenor que las aquí analizadas [vid. los artículos. 141.1.c) del proyecto de ley del personal de las FAS y 87.1.c) del relativo al personal de la Guardia Civil].

Ya en concreto, los presupuestos de la

rehabilitación de los Guardias Civiles inhabilitados, resultantes del complejo normativo de referencia, son los siguientes:

#### A) *De carácter material:*

- Que la pena impuesta sea, como se dijo, de inhabilitación especial para empleo o cargo público y no superior en extensión a los tres años.
- El total cumplimiento de dicha pena.
- Que la entidad del delito causante de la inhabilitación o las circunstancias concurrentes en el interesado no desaconsejen la rehabilitación.

#### B) *De índole procesal:*

- Que el interesado solicite la rehabilitación y se tramite un expediente al efecto.
- Propuesta favorable del Ministro del Interior.
- Resolución concesoria del Ministro de Defensa.

La rehabilitación no tiene carácter retroactivo. El rehabilitado se reincorporará al Instituto, recuperando la condición profesional que perdió, pero no el tiempo pasado fuera de sus filas a causa de la pena de inhabilitación.

### **El expediente de rehabilitación**

La solicitud de rehabilitación que deduzca el Guardia Civil inhabilitado dará origen a un expediente administrativo, que, a falta de normas específicas, se tramitará con arreglo a las disposiciones generales contenidas en la LRJ-PAC.

Parece conveniente que al expediente se incorporen, al menos, los documentos y elementos siguientes:

- El testimonio de la sentencia firme condenatoria.
- Copia certificada de los antecedentes administrativos y de la resolución sobre pérdida de la condición de militar de carrera de la Guardia Civil por parte del interesado.
- Copia certificada de su documentación militar personal.

- Certificado de antecedentes penales.
- Informe de los últimos jefes que el inhabilitado tuvo sobre su comportamiento profesional.
- Y cuantos antecedentes puedan recabarse sobre la conducta del condenado durante el tiempo de cumplimiento de la pena.

Conclusa la instrucción del procedimiento, formulará el órgano instructor la propuesta de resolución que corresponda y se pasarán las actuaciones al Consejo Superior de la Guardia Civil, para informe, por tratarse de un aspecto básico de la carrera del interesado (art. 2.2 de la LRPGC).

Seguidamente, se elevará el expediente al Ministro del Interior, para que se pronuncie. Su parecer favorable, con ser un elemento de gran relevancia, no tiene carácter vinculante; en cambio, si es desfavorable impide que se rehabilite al afectado.

La decisión corresponde al Ministro de Defensa, al que debe, por último, someterse

el procedimiento. Su resolución es discrecional –aunque condicionada negativamente por los requisitos antes expuestos (si no concurren, debe ser denegatoria)– y para adoptarla ponderará la índole del delito determinante de la condena y las circunstancias del inhabilitado, realizando un juicio de valor sobre la compatibilidad de la conducta penada con la pertenencia a la Institución Militar y, en concreto, al Cuerpo de la Guardia Civil.

Es aplicable a este procedimiento el plazo general de tres meses que, para tramitar el expediente, resolverlo y notificar al interesado lo resuelto, establece el artículo 42.3 de la LRJ-PAC y parece preciso entender que el vencimiento de dicho término producirá el efecto de silencio negativo, con arreglo al artículo 43.2 de la propia norma, habida cuenta de que la estimación de la solicitud tendría como consecuencia la transferencia al interesado de facultades relativas al servicio público.

# LA ORGANIZACION Y LAS FUNCIONES DE LA GUARDIA CIVIL AYER Y HOY

BENITO SALCEDO MUÑOZ  
Teniente Coronel de la Guardia Civil

## INTRODUCCION

La Guardia Civil fue concebida en sus orígenes como una Fuerza de Orden Público dotada de organización militar y destinada a cumplir ordinariamente funciones de seguridad y protección de las personas y los bienes.

Si bien hubo acuerdo desde el principio en el tipo de organización con que se había de dotar al nuevo Cuerpo y en las funciones que debía cumplir, las diferencias aparecían sin embargo en cuanto al grado de dependencia de los Ministros y Autoridades de Gobernación y de la Guerra, su integración o no en el Ejército y la procedencia de sus cuadros de mando.

A través del presente trabajo se pretende efectuar un recorrido histórico por las vicisitudes funcionales y de organización de la Guardia Civil, tratando de poner de manifiesto las razones que en cada momento las justificaron y aportando elementos para una reflexión sobre el presente de este Cuerpo.

## LA SEGURIDAD ANTES DE LA CREACION DE LA GUARDIA CIVIL

Con la llegada de los Borbones a España se intensificó el proceso de unificación emprendido por los Reyes Católicos; sin embargo, las grandes distancias entre el centro político del Estado y la periferia, y la lentitud de las comunicaciones, forzaron a otorgar una importante concentración de poder civil y militar en la figura del *Capitán General* (1), y a introducir algunas medidas de racionalización en la Administración de inspiración francesa.

Paralelamente, a lo largo del siglo XVIII desaparecen la mayor parte de las pequeñas fuerzas policiales dependientes de los munici-

pios y se forman fuerzas provinciales dependientes de los Capitanes Generales y las Reales Audiencias. Así, en 1721 Felipe V crea las Escuadras de Cataluña, modelo que se extendería a otras regiones del Estado. El Ejército, sin embargo, fue, hasta la creación de la Guardia Civil, la primera fuerza policial del país, especialmente en la actuación contra bandas armadas y alteraciones graves del orden público (2).

La *guerra de 1808* a 1814 tras la invasión francesa produjo no solamente el rechazo del invasor, sino también un cambio notable del marco institucional tras la promulgación de la *Constitución liberal de 1812* que rompía bruscamente con el llamado Antiguo Régimen de perfil absolutista.

La lucha contra el invasor napoleónico estuvo fundamentalmente protagonizada por fuerzas irregulares de base local, cuya participación fue reconocida por la Constitución de 1812 con la denominación de *Milicias Nacionales*. Esta fuerza popular se identificó con los ideales liberales y los sostuvo contra el Antiguo Régimen, ayudando a consolidar las reformas liberales en la primera mitad del siglo XIX. Las milicias provinciales y urbanas fueron, como los ayuntamientos, un firme reducto del progresismo.

En el Reglamento de 1822 se recogía la misión principal de la Milicia Nacional, "Sostener la Constitución política de la Monarquía...", y sus funciones: dar guardia a las casas consistoriales, dar las patrullas necesarias para mantener el orden y el sosiego público, perseguir y aprehender a los desertores y malhechores, defender los hogares y términos de sus pueblos de los enemigos interiores y exteriores, escoltar en defecto de tropa los presos y caudales y asistir a las funciones públicas.

A partir de 1842-43 la Milicia protagonizó motines contra los consumos, ocupaciones de tierras, huelgas industriales, negativas al sistema de quintas, etc. Se impuso su disolución (3).

Durante los sesenta años que median entre la llegada de Fernando VII y la de Alfonso XII se produjeron más de treinta *pronunciamientos militares*. Desde la abolición de la Constitución de 1812 los militares liberales no cesaron de conspirar.

La historia de los pronunciamientos militares comienza con la conspiración de Elío en 1814 y termina con la de Sanjurjo en 1932. Pueden diferenciarse dos épocas, la primera que abarca hasta 1874 en que Alfonso XII establece la Monarquía Constitucional, corresponde al afianzamiento del liberalismo en pugna contra el absolutismo, y la segunda coincide con la agonía de la monarquía liberal y el auge de los sistemas socialista y nacionalista, y se inaugura con el derrocamiento del orden constitucional de Primo de Rivera (4).

La *guerra carlista* enfrentó finalmente a los partidarios de la monarquía tradicional con los reformistas liberales. Tradición católica y regionalismo en Cataluña, Vascongadas y Navarra sirvieron de base a la causa monárquica carlista, situando a España en un hábito de excepción y de guerra en el medio rural donde se desarrolló, a la vez que se instalaba profundamente una cultura de la violencia en los comportamientos colectivos. Por este motivo "a principios de 1844 la demanda de «estabilidad» era compartida por la inmensa mayoría de la sociedad, tanto en las filas políticas moderadas como progresistas" (5).

A esta desestructuración política hay que añadir los desajustes socioeconómicos ocasionados por la contienda, que se sumaban a los arrastrados desde el régimen anterior y a los derivados del nuevo orden socioeconómico, de entre los que cabe destacar los producidos con motivo del sistema de reparto de la propiedad de la tierra, que no acaba de satisfacer al campesinado. Una de las consecuencias más palpables de esta deteriorada situación fue el fenómeno del *bandolerismo*.

La fundación de la *Guardia Civil* se inscribe en esta panorámica de dificultades y responde a esa necesidad de un Cuerpo único de seguridad capaz de operar con eficacia en todo el territorio nacional. Su naturaleza va a reflejar desde el mismo momento de su fundación la tensión social y política existente.

El nuevo orden económico y moral burgués debía contener y mesurar las exigencias de las clases medias y populares en las que se había apoyado la revolución de la burguesía, organizada desde bases locales contra el régimen absolutista. La nueva orientación pasaba por un reforzamiento del poder central que

garantizara un orden legal, racional, universal y de progreso económico en todo el Estado, superando la disparidad legal y de fueros, la falta de división de poderes, la confusión funcional y la autarquía territorial de los viejos señores, que caracterizaba al Antiguo Régimen (6).

El Gobierno liberal se propuso retomar el control del proceso de transformación social que habría de permitir un nuevo orden y el consiguiente desarrollo económico. González Bravo quiso hacer presente el poder central en todo el territorio nacional a través de agentes directos. Para los liberales moderados la modernización en España pasaba por un impulso y dirección administrativos controlados centralizadamente, opción que por otro lado iba a ser facilitada por la mejora de las comunicaciones. El Gobierno necesitaba agentes directos distribuidos por todo el territorio nacional que hiciesen cumplir sus órdenes. Era preciso disponer de un cuerpo de funcionarios altamente profesionales, disciplinados y jerarquizados para ello, y el modelo a imitar iba a ser el de los Cuerpos del Ejército, fuera del cual no se concebía ninguna solución eficaz (7).

Sin embargo, el poder militar, aunque ya fiel a la causa liberal, era heredero de un gran poder autónomo territorial, constituyendo en aquel momento un obstáculo al proyecto civil centralizador, al venir de alguna forma a sustituir y representar en su función mediadora a las antiguas jurisdicciones de la sociedad estamental del Antiguo Régimen. El Ejército, por sus propias características de rigidez orgánica, de Cuerpo separado y autónomo, constituía un filtro para las decisiones políticas en cuanto agente en última instancia ejecutor de aquéllas. "Las dos bases de construcción del edificio estatal que el Gobierno pretende acometer —fortalecimiento de la Administración civil y descenso de las competencias políticas de los Capitanes Generales— no son comprensibles sin una tercera pieza que hace encajar todo el esquema: la Guardia Civil" (8).

Así, "La Guardia Civil es concebida como pieza básica de un proyecto político de largo alcance, no como una respuesta coyuntural a una situación apurada de orden público (...) pasará a convertirse en instrumento básico de

la centralización decimonónica. De esta forma, se desarrolla al ritmo de la administración, caucionando coactivamente la dinámica centralista de ésta. Esa es una de las razones del fuerte crecimiento que experimenta en la segunda mitad del siglo XIX. (...) La Guardia Civil es el Estado, es Madrid, en cualquier punto del país" (9).

La Guardia Civil se expande territorialmente a través de dos acciones complementarias. Por un lado, mediante un avance por círculos concéntricos que le lleva a dominar sucesivamente el nivel regional (Tercio), el nivel provincial (Comandancia), el nivel de partido judicial (Compañía) y, por último, el nivel municipal (el Puesto). En 1846, la Guardia Civil tiene 500 puestos; en 1900 más de 2.000. La otra dirección expansiva tiene un sentido radial, desde Madrid, jalonando las comunicaciones. Empieza con 5.000 hombres en 1844, y tiene cerca de 20.000 en 1900. Este incremento choca con el pobre desarrollo del Cuerpo de Vigilancia, civil y dependiente del Ministerio de la Gobernación, creado también en 1844 (integrado por Comisarios y Celadores, no uniformados) que no pasa de 3.000 hombres a finales de siglo (10).

## LOS DECRETOS FUNDACIONALES

En la redacción del proyecto inicial del Decreto fundacional surgen dos cuestiones polémicas:

- La discusión sobre la sujeción de la Guardia Civil a las ordenanzas militares, que se salda al final con la redacción siguiente: "El Cuerpo de Guardias Civiles, en cuanto a la organización y disciplina, depende de la jurisdicción militar".
- La supresión en el proyecto inicial del artículo por el que "la Guardia Civil, en masa, forma parte del Ejército, volviendo a sus filas los oficiales con sus grados en caso de disolución".

El Decreto fue rubricado el 28 de marzo de 1844. Determinaba la creación de un Cuerpo de Guardias Civiles dependientes del Ministerio de la Gobernación, con el objeto de proveer al buen orden, a la seguridad pública y a la protección de las personas y de las propiedades fuera y dentro de las poblaciones.

Con la llegada de Narváez a la Presidencia del Gobierno se refuerza el poder de los Capitanes Generales y la especial posición constitucional del Ejército como controlador del proceso político, en perjuicio de la consolidación de un poder civil.

Se promueve un nuevo Decreto para la Guardia Civil, de fecha 13 de mayo de 1844, que se propone organizar la Guardia Civil según lo decretado anteriormente. El nuevo Cuerpo pasa a depender del Ministerio de la Guerra en lo concerniente a su organización, personal, disciplina, material y percibo de haberes, y del Ministerio de la Gobernación en lo relativo a su servicio peculiar y movimientos, fórmula con la que se invierte el peso de la dependencia establecido en el decreto anterior, y en la que cabe destacar una estrecha dependencia del Ministerio de la Guerra donde antes lo era del Ministerio de la Gobernación. Se crea además la Inspección General del Cuerpo, a cargo de un General, con quien se han de entender los Jefes de Tercio en los asuntos cuya titularidad corresponde al Ministerio de la Guerra. En lo relativo al servicio peculiar del Cuerpo se entenderán sus Jefes con los Jefes Políticos de las Provincias, y la Inspección lo hará con cada Ministerio en la parte que le afecta, instituyéndose como órgano singular de la nueva Administración, equidistante y hasta cierto punto autónomo de los Ministerios de la Guerra y de Gobernación.

Se prevé una fuerza de 5.013 hombres encuadrados en 14 Tercios, al mando de un brigadier, coronel o teniente coronel según su entidad, con varias Compañías de Infantería y Escuadrones de Caballería cada uno, al mando de un comandante, más un capitán, dos tenientes, un alférez, un sargento primero, tres sargentos segundos, cuatro cabos primeros, cuatro segundos y 120 guardias civiles, a distribuir por el Ministerio de la Gobernación en las provincias civiles. Cada compañía se subdividía en cuatro secciones, y cada sección en tres brigadas, con diez guardias civiles cada una.

El prólogo del Decreto trata de justificar el traspaso de competencias al Ministerio de la Guerra en la procedencia del Ejército de los Oficiales del nuevo Cuerpo, razón que no pa-

rece suficiente, pues el primer Decreto ya preveía que las solicitudes fueran tramitadas por tal Ministerio a cuyo cargo quedó la ejecución del mismo, nombrando al Duque de Ahumada director de organización del Cuerpo de Guardias Civiles. Tal vez pesó, además de las cuestiones políticas de fondo y de la tensión entre los poderes civil y militar, "la necesidad de que un Cuerpo diseminado y llamado a enfrentarse con forajidos armados... y con fracciones carlistas..., tuviera cobertura militar que la dotara de suficiente disciplina, cohesión y fortaleza en el desempeño de sus misiones" (11).

En cuanto a la integración de la Guardia Civil en el Ejército es significativa la falta de precisión del texto, en el que se cambió por el propio Narváez la frase de: "...este Cuerpo, aunque parte integrante y privilegiada del Ejército, tiene una indole de servicio distinto...", por otra que sería la definitiva: "...este Cuerpo tiene una indole de servicio distinto del Ejército..." (12).

Desde el mismo momento fundacional se ponen pues de manifiesto las diferencias, incluso entre los propios moderados, del estatuto que debía corresponder a la Guardia Civil. Había un consenso en lo relativo a su organización y disciplina militar, pero aquél desaparecía cuando se trataba de establecer las dependencias del nuevo Cuerpo. La indefinición, que iba en perjuicio de la identidad y por tanto de la fortaleza y principios morales y de actuación del nuevo Cuerpo, fue sin embargo superada, al menos en gran parte de sus consecuencias adversas, gracias a la impronta y al impulso del Duque de Ahumada, que conformará un tipo de Guardia Civil honrado, disciplinado, fiel cumplidor de su deber, prudente y firme a la vez en la exigencia del cumplimiento de la Ley y el mantenimiento del orden, y con un espíritu de entrega y servicio a la población, y de lealtad al nuevo Estado liberal, que estaban más allá de toda clase de dependencia orgánica o funcional, partido gobernante y sistema político.

El primer hito constatado de la tensión de dependencias de la Guardia Civil fue resuelto por el Consejo Real, quien a raíz de cierta diferencia entre el Inspector General de la Guardia Civil y el Capitán General de Cataluña, emitió un importante dictamen en

1852. Para el Consejo, la Guardia Civil depende de la autoridad civil, y que sólo al ser necesarias una buena organización y disciplina, y que "estos requisitos eran imposibles teniendo el Cuerpo una forma civil, fue que desde el principio la recibió militar", siendo militares de origen sus miembros, y que este último factor personal debió ser la razón "y no otra" para su dependencia del Ministro de la Guerra, no concibiéndose que la Guardia Civil pueda "tener cabida" en los Ejércitos.

Es bien sabido, por otro lado, la cercanía de la Guardia Civil con el modelo francés. A este respecto conviene apuntar aquí que la Gendarmería de Napoleón "era realmente eficaz en aquel momento, sobre todo en sociedades en permanente guerra civil porque representaba una fuerza intermedia especializada entre lo civil y lo militar" (13). Ello permitía liberar al Ejército de las tareas de pacificación subsiguientes a una conquista, encomendándose tal misión a la Gendarmería, que cumplía eficazmente utilizando métodos policiales "bajo la dirección de los prefectos y no de los jefes militares" (14).

La similitud con el caso español es bien patente. En ambos casos se trata de separar los poderes civil y militar, y también en ambos es una fuerza intermedia la que sustituye a la fuerza propiamente militar en lo que puede denominarse una transición del gobierno militar al gobierno civil, en la comprensión de que la sociedad civil necesita para funcionar un espacio de libertad ajeno a las reglas de lo militar. Pero a diferencia de la Gendarmería, la Guardia Civil no quedará incluida en el organigrama del Ejército, ostentando los Jefes Políticos potestades sancionadoras y de concentración de unidades que no tenían los Prefectos franceses. Las características de la Gendarmería, con su íntima relación con el Ministerio de la Guerra y su autonomía del de Interior, "no hicieron el modelo deseable para el Ministerio de la Gobernación (español), y, por las mismas razones, si lo convirtieron en el modelo a imitar para el Duque de Ahumada y el Ministerio de la Guerra (español)" (15).

La pugna entre el Ministerio de la Guerra y el de Gobernación, inicialmente resuelta a favor del primero en el Decreto de 13 de mayo, se prolongó en el marco reglamentario, "consiguiendo las autoridades de Gobernación, no

sólo sacar adelante su propio Reglamento, el del Servicio, sino, además, influir en el Reglamento Militar eliminando la mayoría de las adaptaciones de origen francés, aportadas por Ahumada, (... redactándose) finalmente siguiendo el modelo del Reglamento del Cuerpo de Carabineros de Costas y Fronteras" (16). Ahumada, que hubiera preferido sin embargo una menor dependencia funcional de las autoridades civiles provinciales, consideró insuficiente el Reglamento para el Servicio y elaboró la Cartilla del Guardia Civil, que infundió el espíritu del nuevo Cuerpo.

## LOS PRIMEROS REGLAMENTOS

A pesar de que el decreto de mayo fijaba en su artículo 24 que "Un reglamento particular fijará las obligaciones del Cuerpo en general y las particulares de cada uno de sus individuos", como era lo usual en un Cuerpo como el recientemente creado, el hecho es que la falta de acuerdo llevó a la promulgación de dos reglamentos independientes.

El Real Decreto de 15 de octubre de 1844, del Ministro de la Guerra, que aprueba el *Reglamento Militar* para la Guardia Civil, en desarrollo del segundo decreto fundacional, recoge en su capítulo primero, artículo 1º, que "el Cuerpo de Guardias Civiles depende del Ministerio de la Guerra por lo concerniente a su organización, personal, disciplina, material y percibo de sus haberes". En el artículo 2º que

*"Dicho Cuerpo será organizado y dirigido por una Inspección general (...) Un Oficial general del ejército será el Jefe de este cuerpo con el título de Inspector general. Tendrá este á su cargo la dirección é inspección del Cuerpo, y de su autoridad dependen todos los ramos del servicio, conforme se expresa en su Reglamento especial, así como el régimen interior, administración y disciplina (...) entendiéndose al efecto dicho inspector con los Ministerios de la Guerra y Gobernación en la parte que a cada uno compete". En el artículo 3º que "Será regido por las Ordenanzas generales del ejército, observando exactamente á mas de*



*estas lo que para su servicio particular y privativo se expresa en su Reglamento especial*".

En el artículo 6º se refleja la coincidencia de los Tercios con las distintas Capitanías Generales, distinguiendo los que han de ser mandados por un Coronel, un Teniente Coronel o un Comandante.

En diversos capítulos posteriores se regulan el *reclutamiento*, los *ascensos*, las *obligaciones generales militares* de cada uno de los empleos, la *disciplina*, de la que se resalta su importancia en la Guardia Civil debido a "la diseminación en que ordinariamente deben hallarse sus individuos", y que queda circunscrita a determinadas reglas contenidas en las Reales Ordenanzas, de obligada observancia también en la Guardia Civil, añadiéndose otras faltas y sanciones especiales en este Cuerpo.

En el capítulo VII por su parte, el artículo 1º dice que "Este Cuerpo, cuyo servicio peculiar es distinto del de guarnición que prestan las demás tropas del ejército, excepto en caso de sitio, nunca se considerará como parte de la guarnición de las plazas ni cantones en que se encuentre, y en su consecuencia *no hará más servicio que el propio de su instituto*".

El Real Decreto de 9 de octubre de 1844, del Ministro de la Gobernación, que aprueba el *Reglamento para el Servicio* de la Guardia Civil y viene a desarrollar el primer decreto fundacional, recoge por su parte en su artículo 1º que "la Guardia Civil tiene por objeto:

1º *La conservación del orden público.*

2º *La protección de las personas y las propiedades, fuera y dentro de las poblaciones.*

3º *El auxilio que reclame la ejecución de las leyes*".

Y el artículo 2º que "Cuando lo permita el servicio de que habla el artículo anterior, podrá emplearse la Guardia Civil, *como auxiliar*, en cualquiera otro servicio público que reclame la intervención de la fuerza armada".

En el artículo 3º se dice que "la Guardia Civil depende: ...2º *Del Ministerio de la Goberna-*

*ción de la Península en cuanto al servicio y acuartelamiento*". Y en el 4º que "El Ministerio de Gracia y Justicia y las autoridades judiciales podrán requerir su cooperación por conducto de la autoridad civil..."

En el artículo 6º se dice que "El *Ministerio de la Gobernación* de la Península es el único conducto por donde se transmiten las órdenes de S.M. para disponer el servicio en general de la Guardia Civil"; que en caso necesario podrá reunir temporalmente dos o más tercios, y cuando lo estime conveniente podrá reunir en una o más provincias los escuadrones y compañías pertenecientes a un mismo tercio; en el 9º que "Este Ministerio comunicará directamente al Inspector y á los Jefes de los tercios las órdenes de S.M. relativas al servicio y acuartelamiento de la Guardia civil"; pudiendo suspender a cualquier Jefe o subalterno cuando por su apatía o cualquier otra causa se entorpezca el servicio.

El artículo 11 recoge por su parte que "El *Jefe Político* dispone el servicio de la parte de la Guardia Civil destinada á su provincia respectiva; pero nunca se mezclará en las operaciones y movimientos militares que hayan de hacerse para la ejecución del servicio"; podrá reunir los escuadrones y compañías pertenecientes a la misma provincia, y suspender al jefe de escuadrón o compañía y a cualquier subalterno que no dé cumplimiento a las disposiciones tomadas por la autoridad civil o que entorpezca el servicio.

El artículo 14 menciona además que "El *Comisario* de Protección y Seguridad pública en su respectivo distrito es la autoridad que dispone el servicio de la Guardia Civil comprendida en el término de su jurisdicción", pudiendo reunir dos o más secciones, brigadas o destacamentos, y poner a las órdenes de algún *Celador* parte de la fuerza, debiendo dar cuenta al Jefe Político de la provincia de los casos de falta de obediencia o respeto; y el artículo 19 que "Los *Alcaldes* de los pueblos podrán requerir el auxilio de la Guardia civil del pueblo respectivo..." (17).

En el capítulo III relativo a las obligaciones y facultades de la Guardia Civil se fijan los *servicios* a prestar, poniéndose el acento en aquellos que reclame el *orden público*; la *seguridad en los caminos*, con dos partidas constantes rondando en la misma línea; la

*protección, auxilio y socorro de las personas* en los caminos, campos y despoblados; velar por la observancia de las leyes y disposiciones relativas a los caminos, montes y bosques, caza y pesca, bienes y propiedades públicas, comunales o particulares, y en general todo lo que constituye la *policía rural*; tomar noticia de la perpetración de cualquier delito o hecho contrario a las leyes; recoger los vagabundos y fugados de las cárceles, prófugos y desertores; *perseguir y detener a los delincuentes o infractores*; exigir la presentación de pasaportes, pases y licencias de uso de armas o de caza o pesca; prestar *servicio en el interior de las poblaciones*, cooperando con los agentes de Protección y Seguridad (18); y el *auxilio a las autoridades judiciales* para asegurar la buena administración de la justicia, dando cuenta de los delitos, remitiendo las sumarias instruidas y poniendo a su disposición los delincuentes.

El artículo 51 prescribe a su vez que "La Guardia Civil *no podrá distraerse del objeto de su instituto, ...*"; y el 53 que "La Guardia Civil no puede deliberar ni representar en cuerpo sobre ninguna clase de asuntos, ni podrán tampoco sus individuos representar en ningún caso sobre negocios públicos".

La desconfianza del Ministerio de la Gobernación hacia el nuevo Cuerpo, tan estrechamente dependiente del Ministerio de la Guerra, es bien patente. Esto le lleva a reforzar su control, bien directamente o a través de los jefes políticos de las provincias, e incluso comisarios y celadores en las poblaciones más importantes, en lo que constituía una estructura superpuesta de mando; y es que la seguridad tenía un componente político demasiado importante como para quedar en manos exclusivamente profesionales. La neutralidad política inherente a la profesionalidad que desde el primer momento se trató de imprimir a la Guardia Civil sólo podía ser garantizada mediante la constitución de un Cuerpo sometido a un reglamento propio, blindado al interés político, y esto, en aquel momento, pasaba por dotarlo de estatuto militar.

Hay algo en lo que están de acuerdo ambos reglamentos, y es que la Guardia Civil no realiza otro servicio que el propio de su Instituto, salvo en estado de sitio, si bien cuando aquél lo permita podrá emplearse como auxiliar en

cualquier otro servicio público que reclame la intervención de la fuerza armada.

Desde el principio, la Guardia Civil es concebida esencialmente como un cuerpo de policía integral destinado a mantener el nuevo orden social en todo el territorio nacional, si bien con carácter auxiliar en zonas urbanas. Aunque actualmente se suele identificar a la Guardia Civil como una policía rural, originariamente esta denominación correspondía a la vigilancia de zonas naturales no habitadas como montes, bosques, campos, etc., y constituía sólo una parte de su función. Es cierto sin embargo que el Reglamento para el servicio pone el acento en el orden público y en la seguridad en los caminos, campos y despoblados, a merced en aquel entonces de bandidos; y es que la inseguridad se daba más en el medio rural que en el urbano, donde residía una gran parte de la población y la producción, al contrario de lo que sucede hoy.

Habiéndole parecido a Ahumada insuficientes los anteriores reglamentos se decidió a elaborar desde la Inspección General del Cuerpo un reglamento complementario que fue aprobado en diciembre de 1845 bajo el título de *Cartilla del Guardia Civil*.

La Cartilla es un compendio de normas muy variadas dirigidas a los guardias civiles y jefes de Puesto, con una primera parte que comprende desde *principios deontológicos generales* (el honor, la honradez, la dignidad y la moralidad, el cumplimiento del deber), y *principios básicos de actuación en el servicio* (la serenidad ante el peligro, la prudencia y la firmeza sin violencia, la obligación de velar por la propiedad y seguridad de todos, la consideración altruista del servicio, el trato respetuoso a los ciudadanos, el respeto a los domicilios privados, el empleo de las armas cuando se vea ofendido por otras o sus palabras no hayan bastado), y *normas de comportamiento* detalladas, dentro y fuera del servicio (relativas a: policía personal, urbanidad, cortesía, saludo, silencio, seriedad y gravedad, compañerismo, formas de presentación y tratamiento a los superiores, prohibición de las malas compañías y diversiones impropias, obligación de conducirse en privado como en el servicio), hasta *procedimientos de prestación de los servicios* (generales: control de modos de vida y comportamiento sospecho-

sos, adquisición de noticias útiles para el servicio sin caer en el espionaje, constancia en los partes de hechos de la identificación de los individuos implicados y de las declaraciones de testigos y víctimas, control del comportamiento de los alcaldes y justicias de los pueblos y prestación de auxilio a éstos, socorro y protección en incendios e inundaciones; y particulares relativas a: servicio en los caminos, control de armas, pasaportes, caza, pesca, montes, arbolado y policía rural, desertores y prófugos, incendios, inundaciones y terremotos, juegos prohibidos, contrabando, conducción de presos); una segunda parte con unas obligaciones y normas específicas para los *jefes de Puesto* (velar por la policía personal de los guardias y de la casa-cuartel, el horario de cierre de establecimientos públicos de comida y bebida, conocimiento de los vecinos y propietarios, nombramiento del servicio, dedicación exclusiva de los guardias al servicio, formación continua e instrucción con armas semanal de los guardias, conocimiento del terreno y caminos, persecución de ladrones, recogida de pobres y mendigos en casas de beneficencia, comunicación de novedades que alteren la tranquilidad pública); y una tercera parte dedicada a distintos *formularios* de sumarias judiciales, licencias de uso de armas, caza, pesca, pasaportes, tratamientos e instancias.

De las normas de la primera parte de la Cartilla, las clasificadas como principios deontológicos y básicos de actuación, convenientemente adaptadas al ordenamiento jurídico y usos actuales, siguen teniendo plena vigencia hoy en el Cuerpo, al igual que gran parte de las normas de comportamiento público en el servicio, desprendidas del excesivo detalle. No sucede igual con la regulación del comportamiento privado, que si bien puede llegar a perjudicar al servicio, queda hoy día fuera del alcance de toda normativa profesional hasta tanto no se realice tal perjuicio; y es que la Cartilla pretendía no sólo codificar la conducta profesional, sino hacer de la Guardia Civil un modo de vida. En cuanto a los procedimientos de ejecución de los servicios también han quedado en gran parte desfasados al quedar influidos por el progreso de la técnica y la evolución de los hábitos de vida, las costumbres sociales y los modos de

actuación delictivos, estando hoy recogidos en manuales de actuación particulares de cada servicio o especialidad. Merece la pena sin embargo destacar aquí la introducción del concepto de servicio por parejas en los caminos por su tradición en la Guardia Civil, en las que "irán siempre á diez, ó doce pasos, uno de otro hombre, para que en ningún caso puedan ser ambos sorprendidos, y puedan protegerse mutuamente" (19).

No obstante, los procedimientos de actuación no quedaron cerrados con la primera Cartilla, ya que los diez primeros años de historia de la Guardia Civil se caracterizaron por el afinamiento y el perfeccionamiento de este nuevo instrumento de seguridad, apareciendo una nueva edición de la Cartilla en 1852, multiplicándose las órdenes, circulares, revistas, estadillos e instrucciones (20), a fin de mejorar su organización y eficacia en el servicio.

## UNA ORGANIZACION EFICAZ PARA CONSEGUIR EL ORDEN EN EL PAIS

En su primera década de existencia la Guardia Civil hubo de hacer frente desde el principio a las *guerrillas carlistas* (en Castilla la Nueva y Cataluña, guerra de los "matiners") y al *bandolerismo* (en Cataluña y en Andalucía había alcanzado niveles intolerables), que actuaban en partidas poco numerosas en el medio rural, que en el caso de las guerrillas carlistas pretendían eludir la confrontación frontal con las tropas del Ejército, aunque mantenían una entidad suficiente que les permitía asaltar los Puestos de la Guardia Civil. Frente a las acciones de las partidas ésta opuso un perfecto conocimiento del terreno, de las casas de campo y de sus habitantes, la experiencia de sus soldados veteranos reclutados del Ejército, y unos procedimientos de actuación propios adaptados a este tipo de lucha, basados en la información, la observación, la investigación, la espera, la sorpresa, la presencia, la persecución, etc., a cargo de pequeñas partidas, llegando a actuar, dado su éxito en esta lucha, incluso en vanguardia de las columnas del Ejército regular en persecución de las bandas carlistas.

A partir de 1858 el gobierno de O'Donnell acometió la reforma de la seguridad en la corte, donde se producían la mayoría de las re-

vueltas con trasfondo político y donde la inseguridad y el desorden crecían además a medida que la renta y las oportunidades de trabajo atraían nuevos asentamientos de población, mostrándose insuficiente el dispositivo existente hasta el momento en base al Cuerpo de Salvaguardias de Madrid y su sucesor, el de Vigilantes Municipales. Este nuevo proyecto fue la *Guardia Urbana*, creada por Decreto de 24 de marzo de 1858 y después llamada *Guardia Civil Veterana*, para dar servicio en la corte, y la reorganización de la Guardia Civil de 1861, que trataba de dar respuesta a la nueva realidad socioeconómica en el resto del país (21).

La Guardia Urbana se creaba a imagen de la Guardia Civil, que tan buenos resultados había dado en el medio rural. El proyecto, sin embargo, se frustró tras los sucesos de la *noche de San Daniel*, en abril de 1865, en Madrid, al disolver una algarada estudiantil mediante una intervención con el resultado de varios muertos y heridos, poniendo de manifiesto la escasa preparación e inadecuada dotación de medios de la nueva guardia para estas alteraciones de orden público en el medio urbano.

Al comienzo del *sexenio revolucionario* el gobierno provisional del general Prim disolvió el Tercio Veterano que prestaba servicio en la capital según Decreto de 20 de octubre de 1868, cuya fuerza pasó a distribuirse entre los restantes Tercios del Instituto, aunque no llegó a hacerse efectiva esta medida, pues a los pocos días se creó un nuevo Tercio, el número 14, al que se le asignó la protección de los *edificios públicos* de Madrid.

Prim reafirmó a la Guardia Civil en la tradición de su fundador. Se refrendó su dependencia del Ministerio de la Guerra en cuanto a organización, disciplina y jerarquía, pero también su dependencia de las autoridades civiles en el cumplimiento de sus funciones, circunscribiendo su actuación al medio rural, fuera de los núcleos de población.

Con 148 hombres destacados para acompañar al *Ejército africano*, y la misión de sofocar la rebelión de algunas cábilas marroquíes en 1859, la Guardia Civil también va a ser empleada en esta campaña, normalmente en servicios peculiares del Instituto, tales como cobertura de marchas, vigilancia de campa-

mentos, escoltas a los Estados Mayores, prisioneros, personalidades, parlamentarios, y también en el mantenimiento del orden y la seguridad en la población de Tetuán. No obstante, como fuerza profesional y experimentada no dejó de ser empleada también en el combate, incluso en primera línea (batallas de Wad-Ras, Guad el Jelú y barranco de los Castillejos).

En 1871 entra en funcionamiento la *reorganización* más profunda de la Guardia Civil que ponía fin al modelo ahumadiano basado en los Tercios coincidentes con las regiones militares, manteniendo su carácter castrense a través del nuevo Reglamento Militar. La finalidad era facilitar "la más explícita acción del servicio en la preferente relación de los jefes provinciales con los de la provincia, compañía, sección y puesto..." (22). Las *Comandancias* se convierten en protagonistas del servicio con una mayor dependencia de los Gobernadores Civiles de las provincias, recayendo el mando en un Teniente Coronel y como segundo un Comandante, y pasando el Tercio a ejercer funciones meramente inspectoras, al mando de un Coronel Subinspector. Se acordó además una distribución de los Puestos más acorde con la realidad socioeconómica y el orden público del país.

Proclamada la *I República* en febrero de 1873, tras el fallido intento de entronizar a la dinastía italiana en la persona de Amadeo I de Saboya, la lista de problemas y conflictos era realmente preocupante y viene a dar una idea de la gravedad de la situación. Así, a la violencia, el desorden, y las sublevaciones campesinas en Andalucía, la sublevación carlista, el movimiento para restaurar a los Borbones, el problema cubano, el avance del movimiento obrero, la descomposición interna de los partidos políticos, y como trasfondo la crisis económica, había que sumar otros que acompañaron la instauración del nuevo régimen, como el *cantonalismo* en Levante y Andalucía, la aparición del anarquismo, la acentuación del *carlismo*, y la *guerra de Cuba*.

Con la llegada de *Pi y Margall* al Gobierno en 1873, la Guardia Civil pasó a depender exclusivamente de los Gobernadores civiles y del Ministerio de la Gobernación, y únicamente en casos extremos, el Ministerio de la Guerra podía autorizar el encuadramiento de

unidades de la Guardia Civil bajo el mando de los Capitanes Generales de los Distritos, fórmula con la que se trataba de aplacar la irritación de los militares. Pero Salmerón, primero, y Castelar después dieron marcha atrás en esta medida, y "tácitamente —según M. L. Corral— la Guardia Civil volvió a depender en la práctica de los Capitanes Generales, a formar parte de las columnas de operaciones del Ejército y, por añadidura, a jugar un papel intenso y clave en la lucha contra los levantamientos cantonalistas y carlistas. En efecto, dado el estado de indisciplina que aquejaba a las unidades del Ejército y a la consistencia del enemigo, la presencia de la Guardia Civil entre las filas de las tropas encargadas de combatir el cantonalismo y el carlismo se hizo imprescindible" (23).

Tras el golpe de Pavía, en el que estuvieron involucrados algunos guardias civiles del Tercio de Madrid, el nuevo gobierno, presidido por el general Serrano Domínguez, trajo consigo un mayor control de la organización del Instituto por parte del Ministerio de la Guerra, y también un "reforzamiento de la disciplina y la vuelta a los clásicos métodos de extraer efectivos de la recluta del Ejército para cubrir la deficitaria plantilla" (24).

A pesar de la participación de fuerzas de la Guardia Civil en el golpe militar y de la desertión a las filas del carlismo de algunos de sus miembros (caso del coronel Freixas, jefe del Tercio de Cataluña), la actuación de la Guardia Civil al servicio de la República estuvo presidida en general por la lealtad al gobierno, quien hizo descansar en ella el peso del mantenimiento de la tranquilidad en el país. La Guardia Civil pasaba así a convertirse en un Cuerpo de Seguridad del Estado por encima de su forma de gobierno ocasional.

Enrique Martínez Ruiz (25) ha clasificado los servicios encomendados a la Guardia Civil en esta primera etapa de consolidación según las siguientes actuaciones: a) contra los enemigos del orden político (carlistas, progresistas, republicanos), b) contra los enemigos del orden público (bandidos, criminales, bandoleros, desertores, conducciones de presos, actuaciones en defensa de la propiedad, seguridad en los caminos), c) de beneficencia pública (ayuda en epidemias, salvamento en catástrofes), y d) servicios en campaña

(Portugal, Africa), y considera que el bloque menos significativo es el último, pues "en caso de guerra, la Guardia Civil daba escolta al Estado Mayor y mantenía el orden entre los soldados, cometidos de los que fue relevada relativamente pronto", siendo los más representativos el b) y el c). En cuanto al a) no era el más genuino de la Institución, produciendo las concentraciones de fuerza para atender tales servicios un alarmante incremento de la delincuencia.

## UNA ORGANIZACION EN EXPANSION

Tras el pronunciamiento del General Martínez Campos en Sagunto acababa un sexenio de fuertes convulsiones que había frustrado a muchos y cansado a casi todos. La restauración de la monarquía bajo los principios del liberalismo y el catolicismo llevó aparejada la resolución de la guerra carlista, conflicto de trasfondo religioso. Fuera del nuevo sistema y enfrentados de manera más o menos radical y violenta, quedaron republicanos, anarquistas, socialistas y regionalistas, y sobre todo la gran mayoría de los españoles, primero por la privación del derecho de sufragio, y a partir de 1890 por la manipulación sistemática de las sucesivas elecciones, que permitieron la alternancia de dos partidos estatales, el conservador de Cánovas y el liberal de Sagasta, muy próximos ideológicamente y desunidos de sus bases sociales.

Este régimen, replegado sobre sí mismo, no supo evolucionar al compás del progreso socioeconómico que condujo al país hacia una sociedad de masas, con un proletariado urbano cada vez más numeroso y desarraigado de su medio tradicional y un campesinado sin tierra, y con unos problemas sociales y laborales que derivaron inevitablemente, en los últimos años del siglo XIX, en graves alteraciones del orden público y en un nuevo bandolerismo: el terrorismo urbano.

Al principio de este período, tras la proclamación de Alfonso XII como Rey, se sucedió sin embargo un período de orden que permitió a la Guardia Civil centrar su esfuerzo en el servicio peculiar, y extender su actuación prácticamente a todas las facetas de la seguridad, incluso en el medio urbano.

La Ley de 27 de julio de 1877, sobre reor-

ganización del Ejército, en su artículo 6º señalaba que "la Guardia Civil, instituida para la conservación del orden público, protección de las personas y propiedades y persecución de malhechores, ..., como cuerpos auxiliares del Ejército, además del servicio de policía que a la primera corresponde en campaña, podrán, en caso de guerra, organizarse en batallones cuando se determine por el Gobierno".

Un año después la *Ley Constitutiva del Ejército de 1878* estableció que la Guardia Civil dejaba de ser una Institución auxiliar del Ejército para integrarse plenamente en él como Cuerpo militar a cuyo frente colocaba a un Teniente General. Esta medida formaba parte en realidad de otra de mayor alcance, la *militarización del orden público*, al señalar el artículo 2º que "la primera y más importante misión del Ejército es, además de las tradicionales de cualquier régimen constitucional, la de defender a la patria de los enemigos interiores". La Guardia Civil se convertía así en el brazo ejecutor de esta política, dotada ahora de mayor autoridad gracias a la *consideración de fuerza armada* de facción permanente, recayendo bajo la jurisdicción de guerra "todo insulto a centinela o salvaguardia, resistencia a la fuerza armada o desacato a la autoridad militar" (26) cometidos con motivo de cualquier alboroto, sedición, robo a mano armada, etcétera.

Una ley adicional publicada el 1 de julio de 1889 daba un paso más al regular que "todas las fuerzas militares de la nación constituirán un solo Ejército". Esta última exigía además que "para pertenecer a la clase de *Oficiales* activos de las Armas e Institutos del Ejército, se habrá de ingresar previamente en la Academia General", así, "a partir de este momento, todos los Oficiales de la Guardia Civil iban a proceder de las Armas citadas, con lo que se cerraba al personal del Cuerpo el acceso a tales empleos" (27).

La progresiva atribución de funciones a la Guardia Civil, incluidas la de *guardería forestal y rural* para la que dependía del Ministerio de Fomento, llevaron a duplicar y hasta triplicar la plantilla del Cuerpo en 1897, con un total de 18.200 hombres. A la vez su despliegue llegó a abarcar la totalidad del territorio nacional, contando a partir de 1898 con 2.442 Puestos.

## LA ACTUACION FRENTE A LOS MOVIMIENTOS OBREROS. CRISIS DEL MODELO

El reinado de *Alfonso XIII* vendrá a ser testigo y a la vez víctima de la agudización de las tensiones sociales a pesar del empeño regeneracionista de los partidos turnantes por atraer a la gran mayoría ajena a los asuntos públicos.

El tono de las reivindicaciones va creciendo y en febrero de 1902 se declara la huelga general en apoyo de las reivindicaciones de los obreros alentados por el anarquismo dando lugar a diversos incidentes, algunos de clara violencia callejera. La respuesta del Gobierno no se hace esperar, se suspenden las garantías constitucionales y queda declarado el estado de guerra. Los enfrentamientos con las fuerzas del orden se hacen más violentos y la respuesta de éstas más contundente. Diversos sucesos reflejan este creciente clima de hostilidad. La Guardia Civil hace frente a las alteraciones con los procedimientos, las armas y los medios reglamentarios pero no siempre adecuados para hacer frente a la violencia callejera sin causar bajas innecesarias.

Entretanto el *Real Decreto de 17 de abril de 1901* del gabinete Azcárraga vino a disponer la *supresión de la Dirección General de la Guardia Civil* y que un Teniente General, con la denominación de Inspector General, ejerciera las funciones inspectoras, con dependencia inmediata y directa del Ministro de la Guerra, y del Ministro de la Gobernación en lo relativo al servicio peculiar y al acuartelamiento, reservándose aquél la facultad, de acuerdo con el de Gobernación, de poder concentrar la fuerza en determinados casos. El artículo 7 disponía que fuera del ejercicio de la función inspectora, que había de ser sometida a la aprobación de Guerra, "todas las demás atribuciones directoras y dispositivas que correspondan a la Dirección General de la Guardia Civil pasarán a la sección del Ministerio de la Guerra, la cual entenderá de cuanto se relaciona con la organización, personal, contabilidad, material, colegios y remonta de dicho Instituto, confiándose asimismo a los capitanes generales y comandantes generales exentos aquellas atribuciones que por su carácter de generalidad les correspon-

dan y no sea precisa su centralización".

El decreto fue sin embargo anulado en diciembre de 1902 por el gobierno de Francisco Silvela.

La espiral de violencia revolucionaria no cesaba. Muerto Canalejas en atentado, la responsabilidad recayó sobre la policía, sobre la que se planteó una profunda reforma, quedando el *Cuerpo de Vigilancia* dividido en dos secciones, de vigilancia, compuesta de hombres no uniformados, y de seguridad, con personal uniformado. Se creó además la *Dirección General de Seguridad* por Real Decreto de 27 de noviembre de 1912, cuyo director tenía responsabilidad sobre el orden público de Madrid y su provincia, para lo que podía disponer de los servicios propios del Instituto de la Guardia Civil.

Con Primo de Rivera, y siendo Director el general Burguete, se crearon las *Zonas* por Orden de 20 de mayo de 1926, en número de cuatro, y dos Tercios más, hasta 28.

El 28 de mayo de 1931 una manifestación de huelguistas que se dirigía de Pasajes a San Sebastián fue bloqueada en el puente de Miracruz por la Guardia Civil que abrió fuego contra los manifestantes al no disolverse, ocasionando ocho muertos y más de medio centenar de heridos. Tras la conmoción causada por estos hechos se elevaron voces pidiendo la dimisión de Maura, Ministro de gobernación, y la disolución de la Guardia Civil. Esta no se llevó a efecto, ni tampoco se modificaron las ordenanzas que regían a la Institución.

"Temida por su fuerza, la República no se atrevió a desafiar a la derecha y disolver la Guardia Civil; prefirió crear, frente a ella, una *Guardia de Asalto*, fuerza escogida y leal" (28), con el propósito de conformar a quienes veían en aquella una institución del anterior régimen. Su organización empero no difería mucho de la de la Guardia Civil: mandos procedentes del Ejército y estructura y disciplina militar. Su creación no pudo evitar que la Guardia Civil tuviera que intervenir frecuentemente para imponer el orden en las ciudades. Incluso el mismo Sanjurjo fue comisionado para intervenir y sofocar rebeliones en Marruecos y Sevilla, ésta de carácter militar.

Las críticas contra las actuaciones de la Guardia Civil en pro del mantenimiento del orden crecen y su Director General, el General

*Sanjurjo*, es destituido en febrero de 1932. En agosto éste acepta encabezar una sublevación desde Sevilla estimulada y favorecida por los grupos monárquicos más exaltados, aristócratas y familias afectados por la reforma agraria, y algunos militares. En Madrid frente a los rebeldes, las fuerzas de la Guardia de Asalto, algunos Regimientos que no se habían adherido, y la Guardia Civil de Madrid.

La sublevación fue sin embargo secundada por la Guardia Civil de Sevilla, lo que tuvo como consecuencia la transferencia de todos los organismos y servicios del Instituto desde el Ministerio de la Guerra al de Gobernación el 16 de agosto, creándose la Inspección General a cargo de un miembro del Estado Mayor General del Ejército, y suprimiéndose una semana después el cargo de Subdirector General. Un año más tarde se suprimieron nueve tercios y se potenciaron las zonas, dotándolas de una plana mayor. Se creó un Tercio de Ferrocarriles con demarcación nacional y se suprimieron los Tercios Móviles, que fueron sustituidos por grupos de fuerza movilizable en algunas capitales. Desaparecieron las comandancias de caballería y escuadrones independientes, que pasaron a integrarse en las comandancias, y fueron suprimidos doscientos puestos aislados o situados en localidades de escaso número de habitantes.

Las reformas de Azaña duraron lo que su gobierno, volviéndose a una situación similar a la anterior a la sublevación de Sanjurjo, con Lerroux, a partir de octubre de 1933.

Por Decreto de diciembre de 1933 se regulaba la transferencia a la Generalidad de Cataluña de los servicios de la Guardia Civil, pero fue suspendido tras la proclamación del Estado Catalán.

En junio de 1934 el Gobierno, ante la gravedad de la situación, dispone el aumento de efectivos de los Cuerpos de Seguridad, incluida la Guardia Civil, con el propósito de no utilizar para la represión de las alteraciones del orden público "otros elementos que aquellos que de una manera permanente y principal tienen encomendadas tales funciones" (29), ello a pesar de la función genérica de protección del orden público reconocida a los Ejércitos.

El descubrimiento de depósitos clandestinos de armas se hace cada día más frecuente. Declarada la huelga general en las principales capitales en octubre, la situación se hace insostenible y el Ministerio de la Guerra llama a Franco para sofocar la insurrección, especialmente virulenta en *Asturias*, donde los trabajadores, que estaban más organizados para la lucha, asaltan las casas-cuartel de la Guardia Civil empleando dinamita, toman la cuenca minera, ocupan las fábricas de armas y se apoderan de Oviedo, constituyendo en diversas localidades comunas obreras, en el movimiento revolucionario de mayores proporciones habido en España. La sublevación y su represión acentuarán el radicalismo en la derecha y en la izquierda.

### LA GUERRA CIVIL DE 1936

La Guardia Civil, como toda España, se dividió en dos mitades. Unos se inclinaron por la lealtad al Gobierno y otros por la obediencia o la cooperación con la autoridad militar. En las provincias fueron generalmente los Jefes de Comandancia quienes decidieron, salvo en algunas, donde fueron los segundos jefes y oficiales de la plantilla quienes tomaron la iniciativa. Cada Comandancia constituyó un caso diferente. La mayoría se inclinó por el alzamiento militar. En algunas, como Avila y Albacete, los mandos del Cuerpo, ante la insignificancia de la guarnición militar, dieron los primeros pasos; en otras, por el contrario, como Barcelona, Madrid, Bilbao y San Sebastián, la Guardia Civil se oponía resueltamente y decidía; y en otras, como en las capitales catalanas y levantinas, se mantenían indiferentes o indecisas.

Hubo provincias donde la actuación de la Guardia Civil fue resolutive, como Sevilla, Toledo, Asturias, Avila y Segovia, que permitieron el acercamiento a Madrid de los nacionales. Las columnas de Mola abordaron Madrid por el flanco norte.

Generalizada la guerra, la Guardia Civil no intervino como fuerza combatiente, a excepción de algunas columnas de operaciones, como la constituida por la Compañía Expedicionaria de la Comandancia de Zaragoza, llamada "La Calavera", su participación en unidades de Regulares y de la

Legión, y también de Falange y Requeté, y su intervención en algunas gestas defensivas como las del Santuario de la Virgen de la Cabeza, Tocina, Baena, el Alcázar de Toledo y Oviedo. En todos estos casos su actuación puede caracterizarse de aislada, en apoyo de las grandes unidades del Ejército nacional.

En la zona nacionalista la Guardia Civil se dedicó a su tradicional tarea de mantener el orden y la paz en pueblos, campos y caminos.

En la zona gubernamental, la Guardia Civil no gozaba de las simpatías del Gobierno ni de los milicianos, en los que se confiaba la autoridad y el mando, pero que adolecían de la preparación y experiencia profesional necesarias en una situación revolucionaria como aquella. En agosto de 1936 un decreto reorganizaba el Instituto de la Guardia Civil, con la denominación de *Guardia Nacional Republicana*. Más tarde, en diciembre, otro decreto acababa definitivamente con el Cuerpo mediante la reorganización de las Fuerzas de Orden Público. Se creaba el *Cuerpo de Seguridad*, constituido por los Cuerpos de Vigilancia (Policía Gubernativa), Seguridad y Asalto, y la Guardia Civil, entonces Guardia Nacional Republicana, que quedó dividida en dos grupos, uno uniformado, dividido en dos secciones, de Asalto y Urbana, y otro sin uniformar compuesto de tres secciones: Policía interior, Policía exterior y Policía especial, esta última para asuntos de carácter político.

### UNA ORGANIZACION UTIL PARA ACABAR DE RESTABLECER EL ORDEN INTERIOR

La ambigua posición de la Guardia Civil en el levantamiento de 1936, determinante de su inmediato éxito a nivel local o de su fracaso, "se traduciría en una serie de medidas efectivas conducentes a la adaptación de la Guardia Civil al nuevo Estado, garantizando su adhesión al régimen" (30) surgido tras la contienda de 1936-1939.

Ya la Ley de 22 de septiembre de 1939 que organiza el Ministerio del Ejército comprende entre sus organismos a la "Inspección de la Guardia Civil y Carabineros".

Pero es la *Ley de 15 de marzo de 1940* la que se va a ocupar de reorganizar específicamente y en profundidad la Guardia Civil, tanto que las transformaciones que pretendía hu-



bieran acabado con el diseño organizativo de Ahumada de haber prosperado su aplicación.

La nueva organización integraba a la Guardia Civil plenamente en la defensa nacional creando los *Tercios de Fronteras* con misión de cobertura de las mismas. Según esta ley la Guardia Civil es una fuerza de orden público de choque con mando, fuero y disciplina militar, que continúa dependiendo del Ministerio de la Gobernación y de los Gobernadores Civiles con respecto a los servicios, acuartelamiento, haberes y material.

Se restauró la denominación de Dirección General al mando de "un Oficial General del Ejército de Tierra", en sustitución de la de Inspección, y se suprimió la Subdirección.

También se suprime la *Inspección de Carabineros*, que se fusiona con la Guardia Civil por razones de eficacia y coordinación de las actuaciones, constituyendo la Guardia Civil "nueva" (50 por 100 de Guardias Civiles antiguos, 20 por 100 de Carabineros y 30 por 100 de suboficiales del Ejército excedentes incorporados tras la contienda) (31), y distribuyendo sus efectivos según su condición física —y no su cualificación— entre los Tercios Móviles, Costas y Fronteras, Rurales y Veteranos, otorgando el mando superior de los Tercios de Fronteras y gran parte de sus unidades a Jefes y Oficiales del Ejército (sólo una tercera parte de los Capitanes y Tenientes de estos Tercios podían pertenecer a la Guardia Civil), hasta 1959 en que fue restituido a los oficiales del Cuerpo.

La unidad superior sería el Tercio (desaparecía la Zona), subdividido en Comandancias, Compañías y Secciones (no Líneas). "Estos últimos podrán fraccionarse en destacamentos (no Puestos), al mando siempre de una clase." Sin embargo, los Puestos siguieron llamándose Puestos, las Líneas, Líneas, y las Zonas volvieron a crearse en febrero de 1941.

Agotados los jefes del Cuerpo, sus vacantes serían cubiertas por Coroneles y Tenientes Coroneles del Ejército. Además se reservaban para mandos del Ejército la mitad de las vacantes de Teniente, las dos terceras partes del empleo de Capitán y el 80 por 100 como mínimo en el de Comandante, pudiendo volver a su Arma de procedencia cuando así les interesase.

La Ley de 25 de noviembre de 1944 vendría

a rectificar en parte esta situación al reconocer que el servicio del Cuerpo y "su complejidad cada día mayor exige a los cuadros de mando especialización, continuidad y espíritu corporativo", disponiendo que la Escala de Subalternos se nutriera de Oficiales procedentes de la Escala de Suboficiales del Cuerpo. También se autorizaba la entrada en el Cuerpo, con carácter definitivo, de oficiales del Ejército, con lo que se volvía al sistema tradicional, si bien la solución definitiva vino de la creación de la Academia Especial del Cuerpo.

Una *Ley de 8 de abril de 1940*, promovida por el Ministerio del Ejército, crearía el *Estado Mayor* en la Guardia Civil, comandado por diplomados en Estado Mayor, "que desplaza al Subdirector de sus atribuciones de inspección de las unidades y servicios (artículo 96 del Reglamento Militar) y se las apropia en permanencia" (32). En total los mandos del Ejército representaban cerca del 50 por 100 del total de la Dirección General.

La implantación del Estado Mayor en la Dirección venía a asegurar el "dominio del Ejército sobre las fuerzas militares de Orden Público" (33) hurtando a las familias políticas del régimen (falangistas, carlistas, monárquicos, católicos...) su control. Y es que "la evolución de la política interior durante estos años correspondientes a la Segunda Guerra Mundial se caracteriza por las fuertes tensiones existentes entre la Falange y los sectores menos fascistas identificados con los militares y con la Monarquía" (34).

Hay que tener en cuenta a este respecto que la Ley de Policía de 1941 determina que los Cuerpos de Seguridad y Vigilancia quedan integrados por el Cuerpo General de la Policía, el Cuerpo de Policía Armada y de Tráfico, el Instituto de la Guardia Civil "que se rige por su legislación especial", y por la Policía del Partido.

Para el General Aguado, "la nueva Guardia Civil adoptaba todas las características de una gran unidad tipo Cuerpo de Ejército, conservando en segundo plano sus características de institución policial uniformada" (35).

En este período de posguerra la Guardia Civil tiene una importante intervención fiscal ya que el régimen de intervención de los productos básicos, el control de la producción y

de las importaciones, exigían frecuentemente guías de circulación para las mercancías.

Pero donde realmente destacará la Guardia Civil es en la persecución de las partidas de *huidos*, guerrilleros o bandoleros, como se les llamaría al final. "Contra los huidos de la represión desde los primeros momentos de sublevación y los que resisten en el monte a la caída de los frentes o disolución de las Unidades al final de la contienda se dispone de destacamentos de fuerzas del Ejército, que tienen poco éxito por la falta de eficacia de las unidades regulares contra la movilidad, dispersión, conocimiento del terreno, su baja actividad y el apoyo de la población a las partidas próximas al entorno familiar. Y que al realizar una represión muy indiscriminada sobre la población se ganaban su animadversión" (36). Ante este grave problema político y de orden público se confió la tarea de persecución de los disidentes huidos o infiltrados desde Francia a la Guardia Civil.

Diversos fueron los procedimientos empleados por la Guardia Civil, desde los encuentros fortuitos a la emboscada, el apostadero y el cerco, las contrapartidas y el empleo de las brigadillas de información, las cuales obtuvieron los resultados más positivos (37).

En 1955 Camilo Alonso Vega, tras doce años al mando de la Dirección General de la Guardia Civil, reconocería en una Orden General de despedida que "se resolvió el grave problema del bandolerismo que perturbaba las comunicaciones, desmoralizaba a las gentes, destrozaba nuestra economía, quebrantaba nuestra autoridad y nos desacreditaba en el exterior".

Hay que destacar en este período una clara apuesta por la formación especializada y profesional de los miembros del Cuerpo, tras sucesivos intentos frustrados a lo largo de su historia a causa de los avatares políticos del Estado.

En 1942 se abre el *Centro de Instrucción*, impartiendo cursos de aptitud para el ascenso a Cabo, Sargento, Teniente y Comandante, y por Ley de 13 de julio de 1950 se crea una Academia específica para formar a los futuros cuadros superiores del Cuerpo. En la formación del Guardia Civil se emplean primero los Depósitos de Instrucción de las Comandancias, pero posteriormente, en 1943-1944, se

crean seis *Academias Regionales de Instrucción* (Madrid, Málaga, Sabadell, Fuenterrabía, Torrelavega y Santiago), a las que hay que añadir las Comandancias Móviles de Madrid, Barcelona y Sevilla, y las creadas en 1945 en Ubeda y El Escorial, para poder atender las necesidades de formación de la nueva y numerosa recluta, hasta 1947 en que, una vez formada, se suprimen cuatro de las Academias.

De esta manera, la Guardia Civil, un siglo después de su creación, emprende decididamente por fin el camino de su *profesionalización* como Cuerpo de seguridad con un carácter propio.

## LOS REGLAMENTOS DE 1942 Y 1943

Tras la publicación de la ley de 1940 fueron aprobados nuevos Reglamentos militar (23-7-1942), que daba a la Guardia Civil una estructura de auténtico Cuerpo de Ejército, y para el servicio (14-5-1943), por los Ministros del Ejército y de la Gobernación respectivamente, que han venido rigiendo la organización y actuación de la Guardia Civil durante largo tiempo y todavía hoy no derogados expresamente, si bien muchos de sus artículos están desfasados, otros no responden al espíritu constitucional y algunos son incluso contrarios al ordenamiento jurídico actual.

Del *Reglamento Militar* de 1942 y por lo que concierne a la organización y a las misiones asignadas a la Guardia Civil conviene destacar aquí:

*Art. 1. El Cuerpo de la Guardia Civil es uno de los que integran el Ejército y desempeña el servicio de guarnición y de campaña que se ordene; no obstante (Art. 108), por su misión especial propia, ha de practicar regularmente un servicio distinto del que prestan los restantes organismos que integran el Ejército, excepto en caso de guerra.*

*Art. 2. Depende del Ministro del Ejército en lo concerniente a su organización, personal, disciplina, armamento y servicio militar.*

*Art. 4. Ejercerán su jurisdicción castrense sobre el Cuerpo los Capitanes Generales de las Regiones.*

Art. 5. Un **Teniente General del Ejército** es el Director General, auxiliado por un **Estado Mayor**.

Art. 107. La Guardia Civil tiene la consideración de **fuerza armada** y el respeto que para toda **centinela** determinan las Ordenanzas Generales.

Art. 121. En **campana**, la Guardia Civil que sea destinada a una Gran Unidad **dependerá** directamente de su Jefe de Estado Mayor (Art. 123). Debe vigilar sobre la perpetración de los delitos comunes, detener a los culpables y mantener el orden. Es uno de sus principales deberes proteger a los habitantes del país ocupado (Art. 129). En los Cuarteles Generales cuidará de la ejecución de las leyes del Reino, Bandos,... (Art. 133). Aun cuando la Guardia Civil debe prestar en campana los **servicios propios** de su peculiar organización y misión, si los Generales de las grandes unidades estimasen oportuno emplearlas en acción de guerra al frente del enemigo, el Cuerpo lo considerará como un honor singular.

Del Reglamento para el Servicio de 1943 cabe destacar a su vez:

Art. 38. La responsabilidad grave en que incurre el que falte a este Cuerpo «por ser **centinela**» obliga a sus componentes a no intervenir por simples faltas en la detención de los beodos o enajenados mentales...

Art. 68. Si en consecuencia de cualquier acontecimiento o motín la Guardia Civil tuviera que tomar, para hacerse respetar, una **actitud militar**, ni los Gobernadores Civiles ni los Alcaldes podrán mandarla retirar hasta después de restablecido el orden.

Art. 211. El mismo **Director General** tiene facultad para disponer, por sí, la reunión o **concentración** de los Puestos del Cuerpo de su cargo, cada vez que lo juzgue oportuno, por invasión de facciosos en cualquier provincia...

Art. 214. El **Ministro de la Gobernación** es el único conducto por donde se

transmiten las órdenes del Gobierno para disponer el **servicio** de la Guardia Civil.

Art. 215. La fuerza de la Guardia Civil,..., **se distribuye** convenientemente, según las necesidades del servicio que estime el **Ministro de la Gobernación**...

La **organización y plantilla** se fija por Orden del **Ministerio del Ejército**.

Art. 219. Los **Gobernadores Civiles** dispondrán para los **servicios** encomendados a este Cuerpo de las fuerzas adscritas a su provincia y de las que eventualmente se encuentren en la misma; pero nunca intervendrán en lo referente a personal, disciplina y material, ni en los movimientos militares para la ejecución del servicio, lo que corresponde exclusivamente a los Jefes y Oficiales del Cuerpo.

Art. 221. Los **Gobernadores Civiles** podrán **reunir**, cuando circunstancias graves lo requieran, la Guardia Civil asignada a su provincia, en todo o en parte, y en el paraje que crean más conveniente.

A pesar de acentuar la organización y disciplina de carácter militar del Cuerpo en base a su integración en el Ejército y al pleno sometimiento de sus actuaciones al fuero militar, en estos Reglamentos se sigue manteniendo su dependencia de Gobernación para asuntos del servicio ordinario, despliegue y concentración de la fuerza, aunque matizada por el carácter militar que también se imprime a aquél y por la permanencia en su Estado Mayor de mandos del Ejército.

Si bien hoy resultaría vano intentar reunir en un solo reglamento toda la profusa normativa de distinto rango que afecta a la organización, régimen de personal y actuación de la Guardia Civil, se hecha de menos un reglamento actualizado que rescate por un lado los principios de conducta y el espíritu tradicional de servicio del Cuerpo reflejado en la primitiva Cartilla y en los sucesivos reglamentos, así como las normas que vienen rigiendo las relaciones entre sus miembros, y extraiga por otro las aplicables del ordenamiento militar, acomodando unos y otros al estatuto común y a

los principios básicos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y más concretamente al estatuto específico de la Guardia Civil recogido en la Ley 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, para así obtener una Ordenanza específica de la Institución fiel a su tradición y carácter y adaptada al momento actual.

## UNA ORGANIZACION EN EVOLUCION. LA ESPECIALIZACION FUNCIONAL

La Guardia Civil había venido desempeñando desde su fundación la vigilancia de las vías de comunicación, que, sin embargo, en la II República pasó a ser ejercida por una policía especial, el Cuerpo de Vigilantes de Caminos, y tras la guerra, por el Cuerpo de Policía Armada y de Tráfico. El 29 de julio de 1959, en el inicio de una fase expansiva de la economía y del incremento de la circulación de vehículos, las Cortes aprobaban la Ley 47 de 30 de julio de ese año, que venía a devolver a la Guardia Civil la vigilancia y el control del tráfico rodado. La creación de la *Agrupación de Tráfico* va a suponer un hito en la organización de las unidades de la Guardia Civil por la importancia que se concede a la preparación técnica especializada de sus hombres, por su modernidad, y por la autonomía de funcionamiento, respecto de la organización territorial general, que se deriva de tal especialización. Este nuevo modo de organizar pone el acento en el ejercicio de la función en perjuicio de la simple estructuración orgánico-territorial, creando un espacio de decisión técnica, impuesto por la competencia otorgada por la ley a la Jefatura Central de Tráfico en la "dirección inmediata, ordenación y coordinación", y desarrollada por Decreto de 21 de julio de 1960 como la "adecuada distribución y control de los servicios de vigilancia, fijando al efecto las directrices oportunas", que se sustrae al mando territorial de la Guardia Civil, e incluso a los Gobernadores Civiles.

Otros servicios específicos encomendados tradicionalmente a la Guardia Civil seguirán sin embargo un modelo diferente de articulación de sus dependencias funcionales durante su proceso de especialización. Así las fun-

ciones de *Resguardo Fiscal, Policía Judicial y de protección del medio ambiente* van a ser ejercidas a través de los mandos territoriales y tendrán una dependencia funcional de las autoridades administrativas y judiciales respectivas más limitada, concerniente al *qué* pero no al *cómo* de los servicios a prestar.

## ORGANIZACION, DEPENDENCIA Y FUNCIONES AYER Y HOY

A lo largo de su historia, la Guardia Civil ha estado sobre todo vinculada al mantenimiento del orden público y la *paz interior*, haciendo frente a partidas armadas, huelgas revolucionarias, sublevaciones y desórdenes, garantizando la seguridad de las comunicaciones y persiguiendo a los criminales en cualquier rincón del territorio; en una situación de partida caracterizada por sus graves desajustes socioeconómicos; una fuerza, en fin, al servicio del *nuevo orden social*, económico y de la propiedad surgidos del nuevo Estado liberal y de su Ley.

Su *organización militar* en el momento de su creación no fue sino una continuación de la forma de organización de otras fuerzas de seguridad existentes como las Escuadras de Cataluña, o la Gendarmería en Francia y la Guardia de Finanzas o los Carabineros en Italia. Respondía en general a un determinado concepto de la autoridad y del orden público, con un valor social propio muy importante, que era necesario mantener mediante el empleo de la fuerza. Pretendía en particular aquella organización asegurar desde el principio la paz necesaria para conseguir el establecimiento del entonces tímido Estado liberal, garantizando la profesionalidad y la eficacia en el cumplimiento de las funciones de la Guardia Civil, pese a la dureza o adversidad de las condiciones en que habían de desenvolverse, en momentos históricos especialmente difíciles, los de la *revolución* desde el Antiguo Régimen absolutista al nuevo Estado burgués, evitando empeñar unidades no especializadas del Ejército en misiones de orden público, así como el deslizamiento político de éste.

La Guardia Civil nació además con una *de-*

pendencia doble de los Ministerios de Guerra y Gobernación. Esa doble dependencia no era entonces una garantía de neutralidad política, pues como ha quedado patente a lo largo del presente trabajo los militares intervinieron en política constantemente hasta la reforma del Ejército que tuvo lugar tras la restauración de la monarquía alfoncina, sino de equilibrio entre el poder civil y el militar por un lado, y por otro, de profesionalidad y disciplina. Por ello, la tensión inicial de la doble dependencia, una vez confirmada la supremacía del poder civil sobre el militar y alejado éste de la política a partir de la Restauración, se aflojará, vinculándose por entero a la Guardia Civil al Ejército, más que al Ministerio de la Guerra, hasta que la II República, tras la dictadura militar del General Primo de Rivera, vuelva a desconfiar del Ejército y atraiga hacia el Ministerio de la Gobernación toda la dependencia de la Guardia Civil, salvando en todo caso su organización y disciplina militar.

Hoy se mantiene la doble dependencia de los Ministerios de Defensa e Interior. Alejados los militares de la esfera política y sometidos a la dirección del poder civil, la dependencia del Ministerio de Defensa sólo puede significar una garantía de su organización militar; si bien, paradójicamente, su disciplina, aunque de carácter militar, es específica, lo que establece una incomunicación entre la cadena de mando de las Fuerzas Armadas y la de las Fuerzas de Seguridad, separación que proviene a su vez de la que efectúa la Constitución entre las misiones de cada una de estas dos Fuerzas.

Como conclusión, puede constatarse una constante histórica en la organización militar de la Guardia Civil, si bien su dependencia ha ido variando en cada momento según las circunstancias políticas.

En lo relativo a las *funciones* ejercidas por la Guardia Civil, ésta ha participado en misiones de campaña, aunque su actuación se ha reservado por lo general al ejercicio de su servicio peculiar en este ámbito. Hoy, su participación en misiones de carácter militar viene restringida por la separación constitucional de misiones ya comentadas, y por la imposibilidad de integrarse entre las Fuerzas Armadas, razón por la que su dependencia para el cumplimiento de este tipo de misiones la resuelve

la ley en favor del Gobierno o del Ministro de Defensa directamente, sin mencionar la cadena de mando militar.

## EL CONTEXTO ACTUAL DE ACTUACION

¿Continúan teniendo significado hoy las razones que llevaron a nuestros políticos del siglo pasado a crear la Guardia Civil con una organización, dependencia y funciones determinadas? No cabe duda que las razones han cambiado a la par que las circunstancias históricas que las engendraron. Ni el ordenamiento constitucional, ni el concepto de seguridad ciudadana, ni la estructura del Estado, ni la organización de la producción y el trabajo, ni la sociedad y su modo de vida, ni las infraestructuras y los medios técnicos, ni tampoco los problemas de la seguridad ciudadana son hoy los mismos.

Si continúan siendo válidos los viejos motivos para justificar la idoneidad de su organización actual, evolucionada especialmente desde la publicación de la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS), para el más eficaz cumplimiento de la misión asignada en la actual circunstancia histórica y social, o si, por el contrario, debe hacerse un ejercicio de reflexión tratando de encontrar nuevas razones que justifiquen la idoneidad de su organización para el cumplimiento de determinadas funciones específicas, o bien si esta organización debe seguir evolucionando para adaptarse al conjunto de las misiones encomendadas, es una cuestión a la que aquí pretendemos aproximarnos desde una perspectiva histórica, social y profesional.

Asentado hoy el Estado social y democrático de derecho tras cerca de siglo y medio de sucesivos intentos fallidos, la Guardia Civil debe seguir manteniendo las condiciones de convivencia necesarias que permitan a los ciudadanos ejercer pacífica y libremente sus derechos. Aquellas condiciones y circunstancias no son sin embargo las de hoy, y la actuación profesional de la Guardia Civil debe acomodarse al tiempo presente. Antaño había que mantener o conservar el *orden público* como valor supremo, y hoy proteger los dere-

chos y libertades como máxima de nuestro ordenamiento.

Es este concepto de orden el que ha pasado hoy a recibir una orientación diferente: ha dejado de tener un valor exclusivo por sí mismo, pasando a ser función de los derechos y libertades de los ciudadanos, que han pasado a ocupar un lugar preferente. Así lo recoge el artículo 10.1 de nuestra Constitución: "La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social".

Nuestra *sociedad* admite hoy cierto grado de desajuste, conflicto o desorden producidos como consecuencia de la iniciativa e interacción de los múltiples agentes sociales; una sociedad plural, en equilibrio inestable, sin un gran orden, ideología o finalidad por encima de sus miembros, donde la diferencia, la competición, y la capacidad de innovación, son estimadas como fuente de progreso y bienestar social.

El motor del cambio social en las sociedades democráticas radica en el intercambio, el pacto y la cooperación de los actores sociales. El Estado se ha convertido en un regulador de las iniciativas y de los movimientos sociales y en un sustituto de su acción en cuestiones que afectan al interés general, ofreciendo distintos servicios a satisfacción de las demandas de los ciudadanos.

El principio democrático de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos exige a su vez un acercamiento de éstos, lo que ha traído como consecuencia la desconcentración funcional y la descentralización territorial de la *Administración Pública*.

Aquí se trata de construir una administración que está al servicio de la sociedad y que merece su confianza por la eficacia que demuestra. Una administración que asegura la convivencia y el bienestar. Una administración que ofrece bienes y servicios públicos de calidad, que se esfuerza por entender mejor las necesidades de los ciudadanos, prestando servicios de calidad y valor añadido, que evalúa sus políticas, detectando y corrigiendo las ineficacias o los efectos no deseados. Una administración receptiva, orientada al ciudadano, diseñada desde su punto de vista,

accesible, comprensible y transparente, con una actitud abierta y constructiva, que escucha y que responde a sus problemas.

## LA GUARDIA CIVIL ACTUAL

¿En qué medida afectan estos nuevos conceptos vigentes en nuestra sociedad al servicio que prestan las *Fuerzas de Seguridad* en general y la Guardia Civil en particular?

Los ciudadanos actuales, con niveles crecientes de vida y educación esperan sobre todo una protección eficaz de sus Fuerzas de Seguridad a través de la atención a sus demandas y necesidades y la prestación de unos servicios de calidad, así como por el respeto a sus derechos y libertades.

Los servicios que presta la *Guardia Civil* como Fuerza de Seguridad del Estado en todo el territorio nacional y su mar territorial, a excepción de las capitales de provincia, y los términos municipales y núcleos urbanos determinados en que corresponde al Cuerpo Nacional de Policía, así como de aquellas Comunidades Autónomas con competencias estatutarias específicas en materia de seguridad, responden a una extensa y variada gama de funciones que para simplificar pueden reducirse a tres. Desde la pequeña escala como *policía de proximidad*, preventiva y administrativa, allá donde la Administración local o autonómica no llegue por sí misma, para atender los pequeños problemas de inseguridad que afectan al ciudadano de forma cercana, y vigilar la aplicación de la ley como *policía administrativa* en aquellas materias o aspectos cuya competencia se reserva el Estado, tales como el control de armas, el resguardo *fiscal*, el tráfico o el *medio ambiente*; a la gran escala como *policía de seguridad interior*, custodiando la seguridad en nuestras fronteras y dedicada a la obtención de *información*, prevención, mantenimiento y restablecimiento del *orden público*, e intervención en conjunto frente a grupos armados y en aquellos problemas más graves que puedan afectar a la convivencia general y al Estado, como expresión institucional de aquélla; y un paso más allá, colaborando y *apoyando a las Fuerzas Armadas* en misiones propias de éstas, como fuerza de seguridad; pasando por una escala intermedia como *policía judicial*

especializada en la investigación de los delitos más graves que afectan a la vida o la libertad de las personas y en la lucha contra la criminalidad organizada en general.

El cumplimiento de este abanico de funciones en escalas de tan distinta proyección y con la debida calidad y eficacia es un reto que presenta unas dificultades obvias para un cuerpo de seguridad homogéneo como la Guardia Civil. Este reto sólo puede ser afrontado desde la *especialización* funcional, según las tres líneas básicas ya descritas, una *organización territorial* adaptada a la división administrativa del Estado, y una *distribución* adecuada de sus recursos humanos a través de un despliegue adecuado de sus Puestos.

Ahora bien, a fin de satisfacer en profundidad las cuestiones aquí planteadas, debemos preguntarnos si resulta suficiente una respuesta en el plano de la especialización funcional, de la organización territorial o del despliegue para contestar los siguientes interrogantes que también se plantean para la Guardia Civil: ¿cuál es la mejor organización funcional para cada uno de los niveles de especialización?, ¿en qué grado debe descentralizarse su organización, o cómo debe graduarse su dependencia funcional de las distintas autoridades con competencia?, ¿en qué medida debe cambiar la imagen de la Guardia Civil y su modo de relacionarse con los ciudadanos, y en qué dirección debe evolucionar su actuación en el servicio de seguridad ciudadana?, y, por último, ¿cómo afectan las respuestas a las preguntas anteriores a su estructura jerarquizada y a su régimen de disciplina?, o bien, ¿qué funciones específicas le corresponde cumplir prioritariamente dentro de la misión general asignada a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de acuerdo con su especial organización?

### **Correspondencia entre organización y función**

El siguiente cuadro pretende mostrar la diferente *adaptación* de un Cuerpo armado de seguridad a los diferentes tipos de funciones que le cabe desempeñar según sea su organización, disciplina, y uniformidad, en cuatro estadios, *militar*, donde se considera un Cuerpo netamente militar, *militar-civil*, con or-

ganización militar específica, *civil uniformado*, y *no uniformado*, teniendo en cuenta sus características propias, tales como el carácter ofensivo o defensivo de sus actuaciones, su acción de conjunto o aislada, el uso más o menos intensivo de la fuerza y de las armas y su imagen más o menos fuerte de autoridad, su ámbito territorial de actuación y las restricciones impuestas por el ordenamiento jurídico.

A primera vista los Cuerpos más adaptables al conjunto de las funciones relacionadas con la seguridad serían los uniformados de naturaleza civil o militar-civil. Sin embargo, el civil no sería el más adecuado para afrontar graves desórdenes en un estado de excepción, ni tampoco para cumplir cometidos complementarios a los propios de las FAS como Cuerpo de Seguridad en el ámbito de la defensa militar, y el de naturaleza intermedia entre la civil y la militar, aunque poseería la ventaja de poder asumir todas las funciones que pueden serle encomendadas a un Cuerpo de Seguridad del Estado, estaría menos adaptado para prestar el servicio de seguridad ciudadana de forma próxima, y además su estatuto debería ser lo suficientemente flexible como para dar acogida a personal no uniformado, a quien se asignarían funciones de investigación.

La línea quebrada más oscura sería la de adaptabilidad óptima, manifestando la existencia de tres tipos básicos de funciones de acuerdo con otros tantos tipos de organización de los Cuerpos de Seguridad mejor llamados a prestarlas. En teoría no puede darse ningún Cuerpo que cumpla satisfactoriamente todas las funciones, salvo que disponga de una organización lo suficientemente flexible que le permita adaptarse a todas ellas.

### **Descentralización territorial y cooperación administrativa y policial**

Si el sentido último de la *descentralización* es la participación ciudadana, la Administración General del Estado, y con ella la Guardia Civil, ha de participar en este proceso a través de la descentralización de funciones y de la desconcentración funcional y territorial en favor de sus órganos periféricos, lo que permite acercar la toma de decisiones a los ciudada-

nos y por ende a sus representantes territoriales elegidos directamente.

La Guardia Civil ha venido adaptando el despliegue de sus unidades tipo Puesto, Compañía y Comandancia a la extensión territorial del Municipio, la Comarca, el Partido Judicial, y la Provincia, y recientemente también ha adaptado el despliegue de sus Zonas a la división territorial de las Comunidades Autónomas.

Esta adaptación facilita el acercamiento y la atención a los problemas de los ciudadanos y también la cooperación con las autoridades y

agentes de las entidades territoriales en aquellos aspectos de la seguridad ciudadana que en el marco del interés general deben ser atendidos desde una perspectiva local o regional.

Tanto las Comunidades Autónomas como los Municipios tienen atribuidas competencias sobre múltiples materias con incidencia sobre la seguridad pública. De aquí se desprende la necesidad de *cooperación administrativa* y la conveniencia de utilizar eficientemente los recursos policiales disponibles en un territorio dado, adaptando no sólo la estructura organi-

### Cuerpos Armados de Seguridad del Estado

		Adecuación carácter a funciones (+,-)			
		Uniformado			No Uniformado
Carácter del Cuerpo {	}	Organización		Disciplina	
		> militar >	> civil >		
		+ -		- +	
Ambito territorial actuación (Nac, Reg, Loc) —>		Nacional	N > Regional	N > R > Local	
Medio predominante (Rural, Urbano) —>—		Rural	Rural > Urbano	Urbano	
>					
Misiones/Funciones					
Colaboración en la Defensa nacional (misiones de carácter militar)		+	+ > -	-	
Seguridad interior del Estado (vigilancia fronteras, comunicac., instalac.)		- > +	+	-	
Fuerza de Intervención orden p., grupos armados (Excepcionales, Graves, Leves)		E	E > G	G > L	
Seguridad Ciudadana (próxima)			- > +	+ > -	-
Policia administrativa y fiscal			- > +	+ > -	-
Investigación delincuencia organizada (IDO) y policia judicial en general (PJ)			- > +	- > +	+
			PJ	PJ	IDO



zativa sino también la funcional de la Guardia Civil para facilitarla, permitiendo que las autoridades competentes en la ejecución de una materia puedan orientar la actuación de la Guardia Civil en el territorio de que se trate a través de la aprobación de planes específicos de actuación conjunta de común acuerdo con las autoridades y agentes de las Administraciones comunitaria o local.

Por otro lado, la distribución de competencias en materia de seguridad nos informa, primero, del deber de *cooperación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*, ya que la delimitación competencial contiene zonas difusas, y segundo, que es sobre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado sobre las que descansa la responsabilidad última que en materia de seguridad pública asigna la Constitución al Estado.

Si bien sería deseable un avance en la clarificación de las funciones concretas a ejercer por cada uno de los Cuerpos de Seguridad y en la mejora de los instrumentos de cooperación entre las diversas policías, puede conjeturarse que las del Estado mantendrán la responsabilidad directa sobre el control de fronteras, la resolución de los delitos que rebasen el territorio de una Comunidad Autónoma, o que afecten a competencias del Estado, a su seguridad o tengan trascendencia nacional, la asistencia técnica a las policías autonómicas y locales, la lucha contra el crimen organizado y el tráfico ilícito de personas, mercancías y capitales, y la cooperación con las policías de otros países.

### Seguridad ciudadana e imagen

Para cumplir su misión de protección a los ciudadanos las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad necesitan un respaldo legal y también un apoyo social. El Estado mismo encuentra su legitimación en la aplicación efectiva del Derecho, lo que a su vez garantiza la pacífica y ordenada convivencia de los ciudadanos. Y dicha aplicación necesita en última instancia de un instrumento de coacción que la respalde, el cual se deposita en manos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Pero la *legitimación legal* de su actuación ha de verse acompañada de una *legitimación*

*social*. Los ciudadanos han de aceptar la necesidad del ejercicio de la Autoridad y de la coacción, para lo cual es imprescindible un correcto funcionamiento de las Instituciones a las que se confía su aplicación.

Los ciudadanos esperan de sus Fuerzas y Cuerpos de Seguridad un servicio de protección eficaz, un respeto absoluto a la ley, una actuación neutral e imparcial y guiada por la objetividad, un trato correcto, cercano y respetuoso, un ejercicio discreto de su autoridad pero también efectivo, y una utilización restringida de la fuerza y de las armas.

En la medida en que un Cuerpo de Seguridad ofrezca una imagen de trabajo eficaz, de profesionalidad y honradez, de servicio próximo a los ciudadanos, de disciplina, de autoridad, y en fin de seguridad, será también capaz de ganarse el respeto y la consideración públicos, lo que a su vez facilitará en gran medida su tarea.

La Guardia Civil aparece en las *encuestas* como una de las Instituciones más valoradas. La valoración de la Guardia Civil por los diferentes segmentos de la sociedad española (38) muestra una puntuación mayor entre las mujeres que entre los varones, es mayor cuanto más alta es la edad del entrevistado y más baja es la posición social subjetiva del entrevistado, crece con el autopercepción ideológica a la derecha, y también cuanto más pequeño es el hábitat de residencia.

Por contra, los jóvenes de hasta 30 años le asignan la valoración más baja, así como los pertenecientes al llamado "centro" social.

Por último, la buena imagen general de la Guardia Civil debe ponerse en relación con la preocupación por la seguridad que manifiestan los ciudadanos.

Aunque la procedencia geográfica de la imagen más positiva que los ciudadanos tienen de la Guardia Civil viene a coincidir en gran parte, salvo por lo que respecta al indicador de edad, con su actual despliegue territorial, es necesario estudiar la evolución de las características sociales y del modo de vida y la opinión de la población rural a la que presta seguridad, así como las razones que pesan en la consideración más negativa por parte de los jóvenes en general y los profesionales cualificados del medio urbano.

## El medio social

Pueden constatarse, de un lado, una tendencia al envejecimiento de la población en general, y de otro, desplazamientos de población hacia las zonas costeras, especialmente las mediterráneas, hacia las zonas de mayor desarrollo económico, como la cuenca del Ebro, Levante y Madrid, y una vuelta a las zonas rurales, como refugio de subsistencia, así como movimientos estacionales de población durante los períodos festivos y vacacionales.

También puede percibirse cierto estancamiento en el crecimiento del núcleo urbano de las ciudades a costa del crecimiento de los municipios de su periferia, una desaparición de los núcleos más pequeños de población rural y el mantenimiento de los más grandes a partir de 10.000 habitantes, ya que la producción agrícola subsiste y las nuevas oportunidades de trabajo en el sector servicios se distribuyen también entre la población rural.

La evolución de la organización económica y del mercado en un contexto de globalización, las nuevas tecnologías y los cambios en los modos de producción y trabajo, están generando por su parte un desplazamiento del empleo desde la industria al sector servicios, convertido en empleo precario y de baja cualificación, bajo una dinámica de productividad, competitividad, e individualismo, una nueva cultura universal con un nuevo orden de valores que vienen a producir fragmentación y fractura social, desmotivación, desorientación e inseguridad, de los que a su vez se derivan fenómenos como los de la drogadicción y su anejo, la inseguridad ciudadana, los comportamientos antisociales, el crecimiento de la violencia, y la aparición de nuevas identidades colectivas (el auge del sentimiento nacionalista, las sectas, los grupos racistas, las tribus y bandas urbanas) que refuerzan al individuo a través del grupo, surgidas de fobias, sentimientos o intereses comunes, concretos e inmediatos.

En conclusión, parece confirmarse una tendencia al crecimiento de la población tanto fija como estacional en la demarcación asignada a la Guardia Civil, una variación en la composición social de sus habitantes en zonas periurbanas y costeras, un incremento del nivel educativo de las nuevas generaciones,

una renta por lo general más baja que en el medio urbano, una precarización del empleo, y una penetración de la nueva cultura y de los modos de vida y relación urbanos de la mano de los medios audiovisuales, con la consiguiente desaparición de los controles sociales tradicionales y sus problemas añadidos.

Esto supone un nuevo reto para la Guardia Civil si ha de seguir prestando servicios de seguridad ciudadana en sus demarcaciones actuales. En particular será preciso prestar una mejor atención al ciudadano, atender sus demandas y necesidades, colaborar con otros servicios y asociaciones en el control de la población de riesgo, reorientar los servicios hacia una prevención más activa, fomentar la colaboración ciudadana, y organizar consecuentemente sus unidades, su despliegue y la distribución de sus recursos humanos.

## La adecuación de la organización a las funciones

La *organización* y la *disciplina de carácter militar* en la Guardia Civil fueron en el pasado un poderoso factor de eficacia y profesionalidad en el cumplimiento de su tarea, que siempre estuvieron moduladas en virtud de las características de su servicio peculiar, de su organización, y de su despliegue diseminado sobre la base de pequeños Destacamentos o Puestos.

La adaptación de tal organización a las funciones que se le habían encomendado quedó pronto bien patente en un medio rural con una población muy diseminada, asegurando los caminos, las personas y los bienes contra el asalto de grupos armados de bandoleros y forajidos, sin embargo su éxito resultó más incierto en el medio urbano.

Con la emigración hacia las ciudades, el medio rural se fue despoblando y la delincuencia montañesa se convirtió en urbana y cambió sus métodos de actuación, a los que hubo de adaptarse la Guardia Civil. El proceso de urbanización ha continuado hasta nuestros días, alcanzando a la población dispersa del medio rural en dirección a las pequeñas poblaciones, gracias a la mejora de las comunicaciones.

¿Qué tipo de actuaciones justifican hoy aquella organización y disciplina militar?

Hoy, como en el momento de su creación, existe una razón estratégica de Estado que tiene que ver con la tradicional concepción del orden público en España, que habría de sostenerse en caso extremo por medio del ejercicio de la autoridad, especialmente cuando puedan darse graves conflictos que amenacen la seguridad interior del Estado. En este sentido la Guardia Civil constituye una *reserva de autoridad y seguridad* capaz de hacer frente a situaciones graves evitando o retrasando la intervención de las *Fuerzas Armadas* en el mantenimiento de la *seguridad interior*, a la vez que una Fuerza de Seguridad idónea, por su especial naturaleza, para colaborar con las Fuerzas Armadas cumpliendo misiones de seguridad en beneficio de la Defensa Nacional.

Si bien estos cometidos no son los que ordinariamente desempeña la Guardia Civil, son de tanta trascendencia que el legislador los ha considerado de entidad suficiente como para justificar la organización militar y la disciplina específica de este Cuerpo.

Establecida la razón fundamental que ha podido aconsejar el mantenimiento de su actual organización militar, es preciso decir que ésta ha de adaptarse a la misión encomendada a las FCS, la cual comprende, además de la función de seguridad interior, otras funciones de seguridad ciudadana y policía judicial, que corresponden a la Guardia Civil en la demarcación territorial asignada, y para cuyo desempeño ha venido adaptando su organización y debe continuar haciéndolo hoy, de acuerdo con las exigencias de su ejercicio actual.

Así, se suele reprochar a los Cuerpos de policía sometidos a disciplina militar su rigidez y falta de sensibilidad para tratar problemas complejos, la falta de un enfoque adecuado en la prevención y el tratamiento de la seguridad ciudadana, su dirección muy centralizada, su acuartelamiento separado de la población y su escasa proximidad y atención a las demandas de los ciudadanos y agentes sociales (39), la inclinación o disposición a resolver los conflictos mediante el uso de la fuerza y de las armas, la prevalencia dada al orden público, a la seguridad y al Estado sobre los derechos y libertades de los ciudadanos, y en definitiva su inadaptación para cumplir funciones de seguridad ciudadana en un sentido actual, lejano al concepto más clásico del orden público.

Por otro lado, la imagen de una policía de carácter militar no es hoy de aceptación mayoritaria entre los jóvenes y las clases medias, profesionales e ilustradas del medio urbano, que son proclives por el contrario a cuestionar el concepto fuerte de autoridad y el recurso a la fuerza como medio para resolver los conflictos, de los que la autoridad y la fuerza militar constituyen un claro paradigma (40).

¿Cómo adaptar la organización de la Guardia Civil a estas funciones?

### **Profundizar en la especialización. La seguridad ciudadana**

El amplio abanico de funciones encomendadas a la Guardia Civil exige hoy una adap-

Funciones básicas	Funciones genéricas y específicas (LOFCS)	Especialidades actuales GC
Seguridad interior	restablecimiento orden público	x
	custodia costas y fronteras	?
	custodia vías, puertos, aeropuertos, instalaciones	?
	información	x
Seguridad ciudadana	vigilancia, prevención, protección, auxilio	?
	control de armas y explosivos	x
	tráfico	x
	medio ambiente	x
	fiscal	x
Investigación	policía judicial	x

tación multidireccional por la vía de profundizar en la *especialización* según los tres tipos básicos ya descritos, los cuales vienen a acoger todas las funciones genéricas y específicas encomendadas a la Guardia Civil por la LOFCS, todo ello partiendo de una organización flexible que permita rendir servicios eficaces y de *calidad* en todos los niveles territoriales y funcionales exigidos, acercando aquellos aspectos más negativos de su *imagen* a la opinión favorable de los ciudadanos.

El siguiente cuadro muestra una agrupación de las funciones descritas en la LOFCS y su correspondencia con las especialidades actuales de la Guardia Civil.

La Guardia Civil posee una organización y estructura características que vienen justificadas por su especial papel en la seguridad interior. No obstante, su imagen tradicional está íntimamente unida a la *seguridad ciudadana* en el medio rural, cuya garantía pasa hoy por un servicio próximo a los ciudadanos, atendiendo sus demandas y necesidades, contando con su colaboración, y en cooperación con otros servicios y agentes de las distintas Administraciones que concurren en el tratamiento de los grupos sociales de riesgo, para efectuar un seguimiento cercano y prevenir activamente cualquier desplazamiento hacia el delito. Este nuevo enfoque de la seguridad ciudadana requiere una adaptación de los hábitos de actuación tradicionales de la Guardia Civil, todavía hoy vinculados al concepto que aquí hemos denominado de *seguridad interior*.

La especialización funcional afecta ya desde hace tiempo no sólo a las especialidades más conocidas, sino también a la seguridad interior, con antecedentes lejanos en los Tercios de Fronteras, los Tercios Móviles y las brigadillas de información, y cada vez es menos frecuente la intervención en este campo de unidades no especializadas. Una nueva exigencia se presenta ahora: la especialización en seguridad ciudadana, función que siendo menos trascendental y más ordinaria que aquella, presenta una exigencia inmediata que no puede eludirse y además tiene empeñados una gran parte de los esfuerzos y los efectivos de la Guardia Civil.

(1) Jaime Curbet, en *Los orígenes del aparato policial moderno en España*, en *Policía y sociedad democrática*, obra compilada por J. M. Rico, Ministerio del Interior, 1983.

(2) Jaime Curbet, en obra citada.

(3) Jaime Curbet, en obra citada.

(4) J. Busquet, en obra citada.

(5) Emilio de Diego García, en *Los artifices de la fundación de la Guardia Civil*. VI Seminario Duque de Ahumada, *La fundación de la Guardia Civil*, Ministerio de Justicia e Interior, Madrid, mayo 1994.

(6) Diego López Garrido, en obra citada.

(7) En la misma obra.

(8) En la misma obra.

(9) Jaime Curbet, en obra citada.

(10) Jaime Curbet, en obra citada.

(11) Fernando Rivas Gómez, *La Guardia Civil y sus creadores*. "Cuadernos de la Guardia Civil", número 10, Madrid, 1994.

(12) Diego López Garrido, *El aparato policial en España*, 1987, cap. 2.

(13) M. Ballbé Julve, *Modelos policiales comparados*. VII Seminario Duque de Ahumada, Seguridad y Estado Autonómico, Ministerio del Interior, Mayo 1995.

(14) *Ibidem*.

(15) Miguel Martínez García, en *La Guardia Civil e instituciones de seguridad extranjeras*. VI Seminario Duque de Ahumada.

(16) En la misma obra.

(17) Los Alcaldes mantenían entonces el ejercicio de ciertas competencias relacionadas con la función de policía judicial, pues si bien la Constitución de 1812 había establecido la separación entre los poderes ejecutivo y judicial y el Decreto de 21 de abril de 1834 había transferido la jurisdicción que hasta entonces habían venido desempeñando los Alcaldes a los jueces letrados de las cabezas de partido, el Reglamento provisional para la administración de Justicia disponía que "Los Alcaldes y Tenientes de alcalde en el caso de cometerse en sus pueblos algún delito o de encontrarse algún delincuente, podrán y deberán proceder de oficio o a instancia de parte, a formar las primeras diligencias del sumario y arrestar a los reos, (...). Pero deberán dar cuenta inmediata al respectivo Juez letrado de primera instancia, y le remitirán las diligencias, poniendo a su disposición los reos". Juntamente con ellos, lo harían los Alguaciles dependientes de las Audiencias. Antonio Morales Villanueva, *La Guardia Civil Española*. Título III, *Misiones, funciones y organización*, capítulo III, Madrid, 1994.

(18) Que constituyen, según el propio Reglamento, la fuerza especialmente destinada a velar de continuo en las calles por la conservación del buen orden interior, bajo la dependencia de los Celadores de barrio y Comisarios de distrito, pudiendo éstos requerir también el auxilio de la Guardia Civil cuando no juzguen bastante la fuerza de los agentes y no sea posible esperar la orden del Jefe político.

(19) Artículo 2.º del Capítulo II de la Cartilla del Guardia Civil.

(20) Miguel López Corral, *La Guardia Civil Española*, Título I, *La Guardia Civil del siglo XIX*, Capítulo IV, *La Década Moderada: Formación de la Guardia Civil (1844-1854)*, Ministerio del Interior, Madrid, 1994.

(21) Miguel López Corral, *La Guardia Civil Española*, Título I, *La Guardia Civil del siglo XIX*, Capítulo V, Ministerio del Interior, Madrid, 1994.

(22) *Colección legislativa*, 1870, pág. 1006. Citado por Miguel López Corral, *La Guardia Civil Española*, Título I, *La Guardia Civil del siglo XIX*, Capítulo VI, Ministerio del Interior, Madrid, 1994.

(23) Miguel López Corral, en *La Guardia Civil en el sexenio revolucionario (1868-1874)*. "Cuadernos de la Guardia Civil", número 10, Madrid, 1994.

(24) En la misma obra.

(25) Ver Enrique Martínez Ruiz en la obra citada.

(26) Real Orden del Ministerio de Gracia y Justicia de 9 de octubre de 1878. Citada por Miguel López Corral, *La Guardia Civil Española*, Título I, *La Guardia Civil del siglo XIX*, Capítulo VII, Ministerio del Interior, Madrid, 1994.

(27) José Pardos Aldea, en *La Guardia Civil en la Restauración: De Sagunto a la mayoría de edad de Alfonso XIII (1875-1902)*. "Cuadernos de la Guardia Civil", número 10, Madrid, 1994.

(28) En la misma obra.

(29) Según justificación del Gobierno a la ampliación. Citado por José Luis Ulla Rega en "Cuadernos de la Guardia Civil", número 10, Madrid, 1994.

(30) Maximiliano Lasén Paz, en *La Guardia Civil nueva (1939-1959)*, "Cuadernos de la Guardia Civil", número 10, Madrid, 1994.

(31) En la misma obra.

(32) En la misma obra.

(33) En la misma obra.

(34) Javier Tusell. *El apogeo del franquismo (1939-1959)*, en "Cuadernos de la Guardia Civil", número 10, Madrid, 1994.

(35) *Historia de la Guardia Civil*, del autor citado.

(36) Maximiliano Lasén Paz. *La Guardia Civil nueva (1939-1959)*, en "Cuadernos de la Guardia Civil", número 10, Madrid, 1994.

(37) En la misma obra.

(38) Según resultados de una encuesta expuestos por Juan

Díez Nicolás, *La imagen pública de la Guardia Civil*, en "Cuadernos de la Guardia Civil", número 1, Madrid, 1989, y que más recientemente se ven confirmados por la encuesta realizada por el CIS (estudio 2.284) en abril de 1998 en poblaciones inferiores a 50.000 habitantes.

(39) La encuesta realizada por el CIS (estudio 2.284) en abril de 1998 en poblaciones inferiores a 50.000 habitantes pone de manifiesto que la proximidad al ciudadano y su modernidad son aspectos de su actuación que deben mejorar en relación a otros Cuerpos de Seguridad.

(40) Esta realidad está reconocida de hecho en la distribución territorial actual de competencias entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, donde se reserva para la Guardia Civil la actuación en aquellas poblaciones con un menor número de habitantes, lugares en los que su imagen de autoridad es por el contrario mayoritariamente apreciada.

## **ACTUACIONES POLICIALES ANTE LOS DELITOS CONTRA LA LIBERTAD SEXUAL Y MALOS TRATOS EN EL AMBITO FAMILIAR**

**JUAN LUIS PEREZ MARTIN**  
Comandante de la Guardia Civil

**E**L ordenamiento jurídico consagrado en nuestra Constitución propugna como valores esenciales, entre otros, la libertad y la igualdad, reconociéndose a todos los ciudadanos una serie de derechos fundamentales y libertades públicas, arbitrando un sistema de garantías para la protección de los mismos.

Por desgracia en nuestra sociedad existen comportamientos violentos de ciertos miembros de la misma que atentan contra esos derechos y libertades, impidiendo que sean ejercitados por todos de una manera plena. Parte de estos comportamientos violentos se dirigen hacia los sectores de la sociedad más desprotegidos, como son menores, mujeres, inmigrantes, minorías, etc.

La protección de estos colectivos, no sólo se realiza desde la óptica del derecho interno, sino también desde el ordenamiento internacional, en el marco del cual se enmarcan numerosas resoluciones y declaraciones aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas y el Consejo de Europa.

Desde que el moderno sistema penal sustituyó la venganza privada por una intervención pública, ecuánime y desapasionada, la víctima de los delitos ha sufrido un progresivo abandono. Por eso la ciencia penal se ha venido ocupando de este problema y ha reclamado una mayor atención hacia la víctima.

En el caso de los delitos violentos, entendiéndose por tales no sólo aquellos en los que se ejerza una violencia física sino también los de naturaleza psíquica, la víctima sufre graves consecuencias en el desarrollo posterior de su vida cotidiana que a veces incluso son

susceptibles de una evaluación económica. En el supuesto de lesiones corporales y daños psíquicos se acentúan los perjuicios del propio hecho. Así, por ejemplo, la posible pérdida de ingresos y la necesidad de afrontar gastos extraordinarios, en los casos de muerte o agresiones sexuales, hacen que se pueda llegar a una situación de dificultad económica que puede repercutir en los dependientes económicamente de la víctima.

Esta preocupación ya se hizo patente en los foros internacionales, entre los que merece destacar el Convenio número 116 del Consejo de Europa de 24 de noviembre de 1983, sobre indemnización a las víctimas de delitos violentos, y la Recomendación del Consejo de Ministros del Consejo de Europa de 28 de junio de 1985 sobre posición de la víctima en el marco del derecho penal y procesal.

España incorporó a su legislación estas recomendaciones mediante la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual, desarrollada por el Real Decreto 738/1997, de 23 de mayo.

En la exposición de motivos de la Ley se señala que en la misma se regula, por una parte, las ayudas de contenido económico a las víctimas de delitos violentos y, por otra parte, la asistencia a las víctimas de todo tipo de delitos.

El concepto legal de ayudas públicas contemplado en esta Ley debe distinguirse de la indemnización. No cabe admitir que la prestación económica que el Estado asume sea una indemnización ya que esto significaría hacerse cargo de la responsabilidad civil originada por la comisión del delito. Lo que hace la Ley es construir el concepto de ayudas públicas sobre el principio de solidaridad.

Se contemplan los delitos violentos y dolosos cometidos en España, excluyéndose expresamente los delitos cometidos por imprudencia.

Los delitos susceptibles de generar estas ayudas públicas son aquellos cuyo resultado sea de muerte, lesiones corporales graves o daños graves en la salud física o mental. Por lo que respecta a la gravedad de las lesiones o los daños en la salud, la Ley remite a la legislación de la Seguridad Social a efectos de efectuar su valoración económica.

El concepto de beneficiario se ha construido atendiendo a considerar como víctimas tanto a quien sufre directamente las lesiones corporales o daños en su salud, como a las personas que dependen del fallecido.

La cuantificación de las ayudas es un aspecto fundamental del sistema, partiéndose de la fijación de cuantías máximas correspondientes a cada una de las clases de incapacidad contempladas por la legislación de la Seguridad Social. Sobre estos importes máximos la ayuda a percibir se establece aplicando coeficientes correctores en atención a la situación económica de la víctima, al número de personas que dependen económicamente de ella y al grado de afectación o menoscabo sufrido. Igual criterio se sigue en el supuesto de muerte: fijación de una cuantía máxima de ayuda y aplicación sobre ella de coeficientes correctores.

La ayuda económica se declara incompatible con la percepción de las indemnizaciones por los perjuicios y los daños causados por el delito que se establezcan mediante sentencia judicial. El sistema de resarcimiento se cierra al contemplar la subrogación del Estado en los derechos que asistan a la víctima contra el autor del delito.

La gestión de las ayudas se le encomienda al Ministerio de Economía y Hacienda, y la revisión en vía administrativa a una Comisión Nacional de Ayuda y Asistencia a las Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual.

La concesión de la ayuda se condiciona, como regla general, a que se haya producido la resolución judicial firme que ponga fin al proceso penal. Sin embargo, los plazos con los que trabaja la Justicia penal hacen que esta solución sea insatisfactoria en aquellos casos en los que la precaria situación de la víctima reclame una ayuda económica desde el momento en que se ha cometido el delito. La Ley contempla en estos casos la concesión de ayudas provisionales, atendiendo a esa situación económica.

En relación con la violencia y en concreto la dirigida hacia las mujeres, se ha ido tomando conciencia paulatinamente de estos problemas, y así en 1997 se aprobó el III Plan de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, celebrándose una conferencia sec-

torial extraordinaria sobre la violencia. Dentro de la misma se acordó tomar medidas inmediatas para erradicar los malos tratos de los que eran víctimas las mujeres. Estas medidas se plasmaron en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de enero de 1998.

Recientemente se ha elaborado el Plan de Acción sobre la Violencia contra la mujer, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de abril de 1998.

Dentro del Gobierno, le corresponde al Ministerio del Interior la promoción de las condiciones para el ejercicio de los derechos fundamentales, especialmente en relación con la libertad y seguridad personal. Este Departamento, a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, ha desarrollado un gran esfuerzo creando unidades especializadas y adoptando una serie de medidas al objeto de poder prestar una atención preferente a la asistencia y protección de las mujeres que han sido víctimas de hechos delictivos contra la libertad sexual y comportamientos violentos en el ámbito familiar.

Para impulsar y orientar las actuaciones de los miembros de la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en este ámbito, y avanzando en una línea de mejora en la prestación del servicio a los ciudadanos, con el fin de lograr el mejor auxilio, atención e información de aquellos que han sido víctimas de determinados delitos, la Secretaría de Estado de Seguridad dictó en 1997 la Instrucción número 6 con esa finalidad.

Por otra parte, y dado el papel relevante que en esta materia tiene el Instituto de la Mujer, se ha acentuado la colaboración entre la Secretaría de Estado de Seguridad y dicho Instituto, que se ha materializado en la firma de un Convenio y Protocolos de desarrollo con las Direcciones Generales de la Policía y de la Guardia Civil, al objeto de desarrollar y potenciar una actuación coordinada que permita un tratamiento globalizado de la asistencia a la mujer víctima de comportamientos violentos.

En el año 1998, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado han recogido 7.418 denuncias por delitos contra la libertad sexual, de los cuales han sido esclarecidos el 70,52 por 100. Por lo que respecta a los malos tratos en el ámbito familiar durante

1998 se han registrado un total de 26.910 mujeres víctimas, de las cuales 6.864, denunciaban haber sido objeto de delito y 20.046 de falta, englobando dentro del concepto de malos tratos, no sólo las infracciones contempladas en el Código Penal en los artículos 153 y 617.2-2, sino también las lesiones de los artículos 147 al 152, 617.1, 621.1, 621.3; los tratos degradantes del artículo 173 y las injurias de los artículos 208 y 620.2; siempre que el autor se encuentre dentro del ámbito familiar (cónyuge o persona con quien conviva de forma estable, ascendientes, descendientes u otros familiares).

Estas infracciones penales son las que actualmente contempla el Ministerio del Interior a efectos de determinar las estadísticas de malos tratos en el ámbito familiar. No obstante, existen otras infracciones que también pueden constituir este tipo de malos tratos.

La actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no ha de centrarse únicamente en la labor de investigación y protección de la víctima objeto de un delito o de comportamientos violentos, sino que ha de dirigirse, de forma prioritaria, a la prevención, procurando evitar la comisión de este tipo de actos. Para ello se dictó la Instrucción 2/1998, de la Secretaría de Estado de Seguridad, sobre la adopción de medidas relativas a la prevención, investigación y tratamiento de la violencia contra la mujer y asistencia a la misma.

Es en el aspecto de la prevención donde las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad pueden desempeñar un papel de la mayor importancia, dada su proximidad al ciudadano y la confianza que estos pueden depositar en las mismas.

El problema que queremos abordar es cuál debe ser el papel que deben ocupar las policías en la prevención e investigación de este tipo de hechos delictivos dentro del marco normativo actual.

En el aspecto preventivo, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad deben constituir una verdadera policía de proximidad al ciudadano, ya que las funciones que realizan les permiten acercarse al mismo y de esta forma contribuir a crear un clima de seguridad subjetiva en los colectivos amenazados. Por otra parte, y por medio de la coordinación en los servicios de



seguridad ciudadana, deben coadyuvar a aumentar la seguridad objetiva, contribuyendo a la disminución de tales hechos violentos.

Para poder realizar una buena labor de policía preventiva, los Cuerpos estatales deben proporcionar a las Policías Locales toda la información preventiva de la que dispongan, que se debe materializar mediante los oportunos enlaces entre los distintos centros operativos de los servicios respectivos.

En cuanto a las funciones como Policía Judicial, aparte de efectuar las diligencias de prevención que se señalarán más adelante, las Policías Locales deberían transmitir a los Cuerpos de Seguridad del Estado la información predelictual de la que dispusieran, para que, una vez evaluada y analizada por los mismos, se devolviera a las Policías Locales en forma de inteligencia, al objeto de que por éstas se pudiera aplicar en los planes operativos y sirviera para mejorar la seguridad ciudadana.

El cauce para poder materializar estas propuestas son las Juntas Locales de Seguridad, que según se señala en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad son los órganos competentes para establecer las formas y procedimientos de colaboración entre los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

A nadie se le escapa, sin embargo, la dificultad de materializar estas formas y procedimientos de colaboración, sobre todo teniendo en cuenta que en la composición de las mismas coinciden representantes políticos y técnicos de distintas administraciones, y que al no existir un procedimiento reglado de funcionamiento, es difícil materializar los acuerdos adoptados en las mismas.

A pesar de todos los problemas existentes, los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad debemos de ajustar nuestra actuación al principio de cooperación recíproca, teniendo siempre como objetivo la prestación de un mejor servicio a la sociedad.

La actuación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ante este tipo de hechos deberá tener en cuenta los siguientes aspectos:

## ACTUACION INICIAL

### *Trato respetuoso y preferente.*

Dadas las especiales características de los hechos denunciados, en los que normalmente existen alteraciones psicológicas y/o físicas y la dificultad que supone en algunos casos la comunicación de estos hechos a terceras personas, el agente que reciba la primera comunicación de los hechos debe facilitar la comunicación con la víctima.

Para ello sería preferible en un primer momento derivar el caso hacia un especialista en este tipo de delitos, y en caso de que no fuera posible, el primer contacto debería realizarlo preferentemente un agente femenino, en el caso de que la víctima fuera de ese sexo.

Debemos tener en cuenta que el objetivo del policía debe ser realizar la labor de recogida de denuncia e investigación posterior, sin provocar más sufrimientos a la víctima de los estrictamente necesarios, evitando el fenómeno de la victimación secundaria.

En los casos considerados graves, si se recibe una comunicación telefónica, se le comunicará a la víctima que permanezca en el lugar de los hechos para que inmediatamente se desplace un funcionario para proceder a la recogida de la denuncia.

En tanto se persone el agente especialista, el agente que reciba la denuncia se limitará a acompañar a la víctima, sin entrar en detalles, invitándole a que espere a la llegada de los instructores para evitar que tenga que repetir lo mismo en varias ocasiones, circunstancia ésta que puede originar fatiga en la víctima y de esta forma evitaremos las distorsiones que se pueden producir en el relato reiterado de los hechos.

Hay que hacer sentir a la víctima que ella no es responsable de la violencia ejercida, y hacerle ver que no la consideramos un caso más de la estadística, sino que su caso es el más importante para nosotros. Para ello el agente que reciba la primera comunicación debe identificarse ante la víctima con su nombre y empleo, para de esta forma empezar a crear un clima de confianza.

*Tramitación administrativa rápida y mínima imprescindible.*

Se evitará que en un primer momento la víctima relate los hechos ocurridos al primer agente con el que se encuentre y posteriormente tenga que volver a hacerlo ante el agente instructor. El primer contacto se reducirá a averiguar la naturaleza general de los hechos acaecidos, el descubrimiento inmediato del presunto autor y la adopción de las primeras medidas para evitar la desaparición de pruebas.

Hay que dar las máximas facilidades a la víctima para la presentación de la oportuna denuncia ante las dependencias policiales competentes. También es conveniente comunicar a la víctima la importancia de aportar cuantos efectos estén relacionados con el hecho denunciado.

*Tratamiento de denuncias reiteradas.*

En el supuesto de que la víctima haya denunciado situaciones similares en anteriores ocasiones, el tratamiento que ha de darse a la denuncia es el mismo que si se tratara de la primera vez. Para ello se acompañará al atestado un informe en el que se enumerarán todas y cada una de las denuncias presentadas en las dependencias policiales y judiciales de las que se tenga conocimiento.

*Garantizar la dignidad, intimidad e integridad física y moral.*

Junto a las funciones de prevención e investigación de este tipo de delitos, el auxilio, protección y amparo de los ciudadanos constituye uno de los principios básicos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y exige que se dispense un tratamiento preferente a las personas que han sido objeto de hechos violentos. Tanto en el lugar de los hechos como en los traslados de las víctimas a centros hospitalarios, asistenciales o a su domicilio, se adoptarán las medidas oportunas para garantizar la intimidad y la integridad física y moral de las mismas.

En las dependencias policiales se evitará que el agresor y la víctima compartan espacios físicos, y en la medida de lo posible se

mantendrá a la víctima fuera de la vista del resto de las personas que se encuentren en dichas dependencias.

## TOMA DE MANIFESTACION

*Creación de un clima de confianza policía-víctima.*

La víctima que acude a denunciar inmediatamente después de producirse los hechos puede presentar desgarros o manchas en sus ropas que le pueden hacer sentirse incómoda. En el caso de que ya haya sido reconocida por un facultativo es oportuno permitirle asearse y cambiarse de ropa antes de tomarle manifestación.

Se le debe volver a reiterar en esta fase de la instrucción la importancia de aportar cuantos efectos estén relacionados con el hecho denunciado, para que puedan servir de prueba en el proceso penal. Hay que tener en cuenta que este tipo de hechos suelen producirse sin la presencia de testigos, por lo que las pruebas materiales juegan un papel preponderante.

Es conveniente pedirle a la víctima que relate con sus propias palabras lo sucedido, no redactando en ese momento la denuncia, sino tomando notas para luego proceder a su redacción y posterior firma de la declaración. No se debe interrumpir el relato de los hechos, manteniendo nuestro silencio para de esta forma animar a la víctima a seguir relatando los hechos.

Si durante la declaración surge alguna fase de rabia, llanto o desahogo, se debe permitir la misma, animando a la víctima a que se desahogue. Ante las declaraciones de autoinculpación o reproche, se debe adoptar una posición de disculpa y de entendimiento. Si el instructor necesita más información para completar el atestado, se procurará formular preguntas abiertas, para deducir de las respuestas los datos necesarios. Sólo en el caso imprescindible se recurrirá a la formulación de preguntas concretas.

En el caso de menores, es conveniente que la declaración de los mismos quede reflejada en una cinta de audio o vídeo, la cual se unirá al atestado. En caso de que la misma se utili-

ce para la redacción de la declaración, una vez reproducida se procederá a su destrucción, salvo que por indicación de la Autoridad Judicial o el Ministerio Fiscal se remitan junto con el atestado.

## DATOS MINIMOS A REFLEJAR EN EL ATESTADO

En el atestado que redactemos por este tipo de hechos debemos concretar, como mínimo, los siguientes puntos:

- Identificación de la víctima.
- Relación de la víctima con el agresor.
- Composición del grupo familiar, en su caso.
- Medios económicos y de trabajo de cada uno de los miembros de la unidad familiar.
- Secuencia de acontecimientos inmediatos al hecho denunciado.
- Instrumentos y medios utilizados para la agresión.
- Testigos de los hechos.
- Vestigios y pruebas.
- Resultado de la acción.
- Antecedentes de otros hechos similares.

En el caso de que la víctima opte por fijar su residencia en otro lugar distinto de su domicilio habitual, se reflejará en diligencia reservada, sin que se le facilite en ningún caso más que al Juez y al Fiscal, y en su caso, a las personas encargadas de la guarda o acogida.

## RECOGIDA DE PRUEBAS

### *De la víctima.*

En los delitos contra la libertad sexual, lesiones y malos tratos, la víctima es portadora en la mayor parte de las veces de gran parte de las pruebas decisivas para la constatación de los hechos. Por tanto es imprescindible la realización, lo más rápidamente posible, de un reconocimiento médico exhaustivo que se refleje en el oportuno parte facultativo.

Es fundamental que la víctima conserve las prendas o indicios corporales del delito cometido, que posteriormente determinarán de

forma inequívoca la autoría. Esta recogida de pruebas choca frontalmente con la necesidad urgente de aseo de la víctima, por lo que la función del primer agente de policía es fundamental.

Es conveniente la realización de un informe vídeo o fotográfico de las lesiones de la víctima, respetando la intimidad de la misma, y siempre con el consentimiento de la misma y la autorización del facultativo.

La labor de la Policía Judicial en cuanto a este tipo de pruebas consiste en garantizar la cadena de custodia de las mismas, para que puedan utilizarse válidamente en el proceso penal.

### *Inspección ocular.*

Independientemente de la exploración médica de la víctima, se debe realizar una minuciosa inspección ocular del lugar de los hechos tendente a la localización de objetos o indicios que puedan desvirtuar la presunción de inocencia del presunto autor.

La labor de las Policías Locales, como colaboradores de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, consiste en la custodia y aislamiento del lugar de los hechos, hasta que se personen en el mismo los agentes encargados de la investigación.

## PECULIARIDADES DE LA INVESTIGACION

*Indagación sobre las licencias o permisos de los que sea titular el presunto agresor, así como de las armas que amparan.*

Si se han utilizado para la comisión del hecho delictivo armas de cualquier tipo, se procederá a su incautación y puesta a disposición judicial. Sin embargo, el problema se plantea en el caso de que el presunto autor de los hechos posea armas de fuego amparadas por la oportuna autorización gubernativa, pero que no ha empleado para la comisión del hecho.

En este caso se procederá a requerir del presunto agresor el depósito voluntario de las mismas, y en caso de negativa, se dará cuenta a la autoridad judicial encargada del caso de la negativa a su entrega. Igualmente se dará cuenta a la autoridad gubernativa por si

estima conveniente la instrucción de un expediente para la retirada de las correspondientes autorizaciones y/o armas.

## **INFORMACION Y RELACION CON LA VICTIMA**

### *Información de los derechos que le asisten.*

Se le informará de la existencia de organismos públicos y privados de protección de la mujer en su condición de víctima, facilitándole a este respecto toda la información que precise. Asimismo se le informará, si procede, de la posibilidad de acogerse a la asistencia, beneficios y ayudas previstos en la Ley 35/95, de 11 de diciembre, de ayuda y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual, así como los trámites que ha de realizar para su obtención.

### *Descripción del proceso penal.*

Se debe informar a la víctima sobre la mecánica del proceso penal, y especialmente de aquellos actos en los que tenga que participar, para evitar que se sienta desconcertada al no saber cuál será el siguiente paso en la tramitación. Hay que recalcarle la necesidad de ratificación de su denuncia ante la autoridad judicial y la posibilidad de encontrarse con el autor el día del juicio oral.

### *Estado de las investigaciones.*

Se mantendrá una comunicación permanente entre la víctima y el funcionario policial encargado del caso, para lo cual se le deberá facilitar un número de teléfono de contacto.

Esta comunicación permanente comprenderá en todo caso información relativa a:

- El cese o suspensión de las medidas de privación de libertad que se pudieren haber adoptado.
- El quebrantamiento del alejamiento decretado al objeto de poder adoptar las medidas que se consideren oportunas.
- El estado de las actuaciones practicadas.

Una vez analizados someramente las principales peculiaridades a llevar a cabo en la prevención e investigación de los delitos con-

tra la libertad sexual y malos tratos en el ámbito familiar, se aportan una serie de datos estadísticos referidos a los mismos, obtenidos del programa estadístico de seguridad del Ministerio del Interior, gestionado por el Gabinete de Coordinación y Estudios de la Secretaría de Estado de Seguridad.

Estas estadísticas se elaboran a partir de los datos obtenidos de las actuaciones policiales que realizan las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil). Por tanto no se están recogiendo las actuaciones de las Policías Autónomas ni de las Locales. Por lo que respecta al País Vasco, desde el pasado año 1998, aporta datos referente a actuaciones policiales realizadas por la Ertzaintza, pero no dispone de información relativa a las víctimas. Por tanto, las estadísticas de malos tratos en el ámbito familiar no recogen datos de las actuaciones de la Ertzaintza, Mozos de Escuadra, ni Policía Foral de Navarra.

Las estadísticas de malos tratos en el ámbito familiar se obtienen del estudio pormenorizado de una serie de infracciones penales, estudiando la relación existente entre víctima y presunto autor. Las infracciones que actualmente tiene en cuenta el Ministerio del Interior para confeccionar la estadística de malos tratos son: asesinatos, homicidios, lesiones, malos tratos habituales, trato degradante e injurias.

Por lo que respecta a las relaciones víctima-autor, se consideran dentro del ámbito familiar: cónyuge o análoga, ascendientes, descendientes y otros familiares.

También hay que señalar en cada denuncia que se presenta por estos hechos se contabilizan las víctimas que se producen, pero es posible que el número así obtenido sea mayor que el real ya que algunas víctimas presentan denuncias de forma continuada.

Como se puede apreciar en los cuadros anexos, el número de denuncias formuladas por malos tratos en el ámbito familiar crece alarmantemente, pero eso no significa que el fenómeno en sí esté aumentando, sino que lo que aumenta es la cifra de hechos denunciados. Es definitiva, se está consiguiendo que con los planes de actuación aflore la cifra negra de hechos delictivos que no se denunciaban.

**POSIBLES INFRACCIONES PENALES RELACIONADAS CON LOS MALOS TRATOS  
FISICOS Y PSIQUICOS EN EL AMBITO FAMILIAR**

TIPO DE HECHO	Artículo Código Penal 1995	
	Delito	Falta
Homicidio doloso .....	138	-
Asesinato .....	139	-
Homicidio por imprudencia .....	142	-
Lesiones .....	147-152	617.1, 621.3
Malos tratos ámbito familiar .....	153	617.2.2º
Detención ilegal .....	163, 167	-
Secuestro .....	164, 167	-
Amenazas .....	169-171	620.2º
Coacciones .....	172	620.2º
Trato degradante .....	173, 175	-
Tortura .....	174, 176	-
Allanamiento de morada .....	202-204	635
Calumnia .....	205-207	-
Injuria .....	208-210	620.2º
Abandono de familia .....	226	-
Impago de prestación económica .....	227	-
Usurpación del estado civil .....	401	-
Malos tratos de obra sin lesión .....	-	617.2.1º
Apoderamiento de menores contra resolución judicial.	-	622

## MENORES DE 18 AÑOS VICTIMAS DE MALOS TRATOS EN EL AMBITO FAMILIAR

COMUNIDAD AUTONOMA	PROVINCIA	AÑO	
		1997	1998
ANDALUCIA	Almería .....	40	31
	Cádiz .....	97	115
	Córdoba .....	55	35
	Granada .....	27	33
	Huelva .....	25	41
	Jaén .....	38	38
	Málaga .....	84	99
	Sevilla .....	126	146
		<b>492</b>	<b>538</b>
ARAGON	Huesca .....	2	2
	Teruel .....	1	3
	Zaragoza .....	46	30
		<b>49</b>	<b>35</b>
ASTURIAS		<b>78</b>	<b>68</b>
ILLES BALEARS		<b>67</b>	<b>72</b>
CANARIAS	Las Palmas .....	144	165
	Tenerife .....	140	155
		<b>284</b>	<b>320</b>
CANTABRIA		<b>34</b>	<b>24</b>
CASTILLA-LA MANCHA	Albacete .....	10	22
	Ciudad Real .....	17	27
	Cuenca .....	6	10
	Guadalajara .....	6	4
	Toledo .....	28	47
		<b>101</b>	<b>134</b>
CASTILLA Y LEON	Avila .....	4	7
	Burgos .....	17	28
	León .....	23	22
	Palencia .....	14	12
	Salamanca .....	11	10
	Segovia .....	7	8
	Soria .....	3	3
	Valladolid .....	25	22
Zamora .....	9	7	
		<b>113</b>	<b>119</b>
CATALUÑA	Barcelona .....	306	319
	Girona .....	8	
	Lleida .....	14	12
	Tarragona .....	35	34
		<b>363</b>	<b>365</b>
CEUTA		<b>18</b>	<b>13</b>
EXTREMADURA	Badajoz .....	52	54
	Cáceres .....	13	21
		<b>65</b>	<b>75</b>
GALICIA	A Coruña .....	48	55
	Lugo .....	14	13
	Ourense .....	15	8
	Pontevedra .....	55	51
		<b>132</b>	<b>127</b>
MADRID		<b>439</b>	<b>448</b>
MELILLA		<b>16</b>	<b>25</b>
MURCIA		<b>83</b>	<b>110</b>
NAVARRA		<b>8</b>	<b>13</b>
PAIS VASCO	Guipúzcoa .....	3	
		<b>3</b>	
LA RIOJA		<b>12</b>	<b>14</b>
VALENCIA	Alicante .....	101	124
	Castellón .....	23	18
	Valencia .....	128	142
		<b>264</b>	<b>298</b>
<b>TOTAL NACIONAL .....</b>		<b>2.575</b>	<b>2.760</b>

Elaboración propia sobre datos del programa estadístico de seguridad del Ministerio del Interior.  
Sólo se recogen datos de denuncias presentadas en dependencias de la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía.

## MUJERES MUERTAS POR SU CONYUGE O PERSONA CON QUIEN CONVIVE

COMUNIDAD AUTONOMA	PROVINCIA	AÑO	
		1997	1998
ANDALUCIA	Almería .....		2
	Cádiz .....		1
	Córdoba .....	2	
	Granada .....	1	
	Huelva .....	1	1
	Jaén .....	2	
	Málaga .....		1
		6	5
ILLES BALEARS		1	3
CANARIAS	Las Palmas .....	1	1
	Tenerife .....		2
		1	3
CASTILLA-LA MANCHA	Albacete .....		1
	Ciudad Real .....	2	
	Toledo .....	1	
		3	1
CASTILLA Y LEON	Palencia .....	1	
	Salamanca .....		1
	Valladolid .....	1	2
		2	3
CATALUÑA	Barcelona .....	6	7
	Lleida .....		1
	Tarragona .....	1	
		7	8
EXTREMADURA	Badajoz .....	1	1
		1	1
GALICIA	A Coruña .....	2	
	Lugo .....	1	1
	Ourense .....		1
		3	2
MADRID		3	4
MELILLA		1	
MURCIA		1	
NAVARRA			1
LA RIOJA		1	
VALENCIA	Alicante .....	1	2
	Castellón .....	1	
	Valencia .....	1	2
		4	4
<b>TOTAL NACIONAL .....</b>		<b>33</b>	<b>35</b>

Elaboración propia sobre datos del programa estadístico de seguridad del Ministerio del Interior.  
 Sólo se recogen datos de denuncias presentadas en dependencias de la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía.

## MUJERES VICTIMAS DE MALOS TRATOS EN EL AMBITO FAMILIAR

COMUNIDAD AUTONOMA	PROVINCIA	AÑO	
		1997	1998
ANDALUCIA	Almería .....	428	465
	Cádiz .....	955	1.077
	Córdoba .....	486	609
	Granada .....	470	609
	Huelva .....	294	328
	Jaén .....	305	381
	Málaga .....	986	1.167
	Sevilla .....	1.299	1.275
		<b>5.223</b>	<b>5.911</b>
ARAGON	Huesca .....	41	57
	Teruel .....	28	31
	Zaragoza .....	305	374
		<b>374</b>	<b>462</b>
ASTURIAS		<b>891</b>	<b>789</b>
ILLES BALEARS		<b>380</b>	<b>461</b>
CANARIAS	Las Palmas .....	997	1.056
	Tenerife .....	1.111	1.146
		<b>2.108</b>	<b>2.202</b>
CANTABRIA		<b>375</b>	<b>352</b>
CASTILLA-LA MANCHA	Albacete .....	168	183
	Ciudad Real .....	185	154
	Cuenca .....	61	100
	Guadalajara .....	76	91
	Toledo .....	252	274
		<b>742</b>	<b>802</b>
CASTILLA Y LEON	Ávila .....	59	72
	Burgos .....	203	218
	León .....	263	254
	Palencia .....	137	150
	Salamanca .....	115	132
	Segovia .....	54	64
	Soria .....	37	37
	Valladolid .....	242	219
Zamora .....	69	75	
		<b>1.179</b>	<b>1.221</b>
CATALUÑA	Barcelona .....	2.954	3.081
	Girona .....	43	
	Lleida .....	94	116
	Tarragona .....	323	337
		<b>3.414</b>	<b>3.534</b>
CEUTA		<b>102</b>	<b>143</b>
EXTREMADURA	Badajoz .....	440	449
	Cáceres .....	164	196
		<b>604</b>	<b>645</b>
GALICIA	A Coruña .....	583	612
	Lugo .....	157	170
	Ourense .....	114	162
	Pontevedra .....	647	667
		<b>1.501</b>	<b>1.611</b>
MADRID		<b>4.061</b>	<b>4.680</b>
MELILLA		<b>130</b>	<b>157</b>
MURCIA		<b>959</b>	<b>1.064</b>
NAVARRA		<b>138</b>	<b>139</b>
PAIS VASCO	Guipúzcoa .....	3	1
	Vizcaya .....	1	1
		<b>4</b>	<b>2</b>
LA RIOJA		<b>79</b>	<b>105</b>
VALENCIA	Alicante .....	917	1.148
	Castellón .....	199	237
	Valencia .....	1.234	1.245
		<b>2.350</b>	<b>2.630</b>
<b>TOTAL NACIONAL .....</b>		<b>24.614</b>	<b>26.910</b>

Elaboración propia sobre datos del programa estadístico de seguridad del Ministerio del Interior.

Se recogen datos de denuncias presentadas en dependencias de la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía.

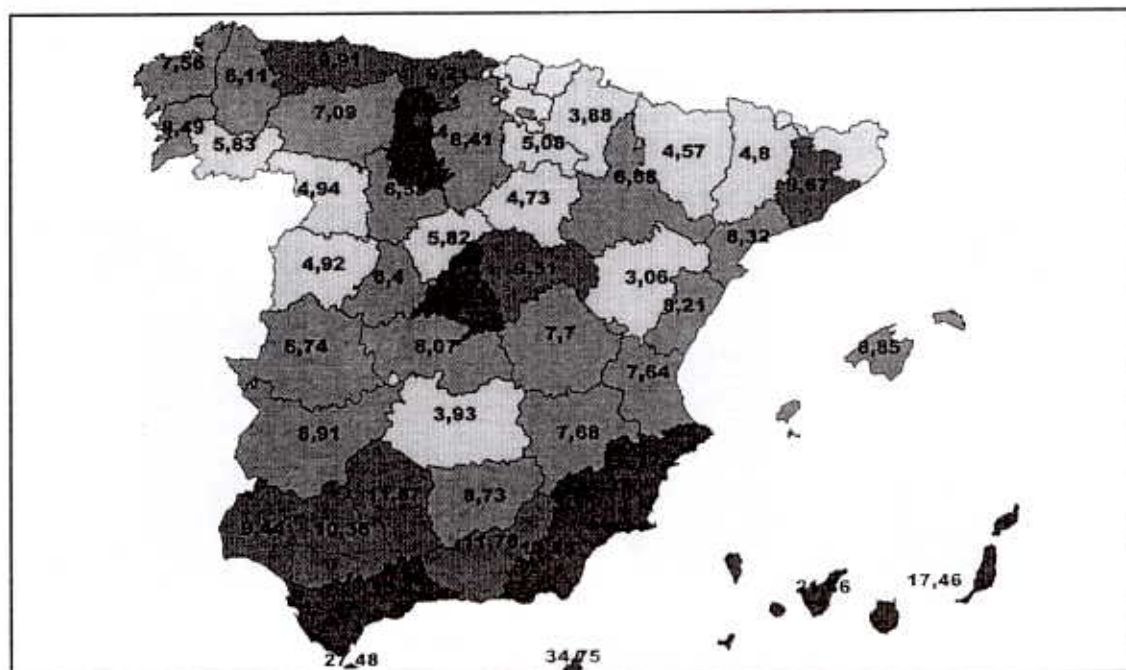


**MUJERES VICTIMAS DE MALOS TRATOS POR SU CONYUGE O PERSONA CON QUIEN CONVIVE**

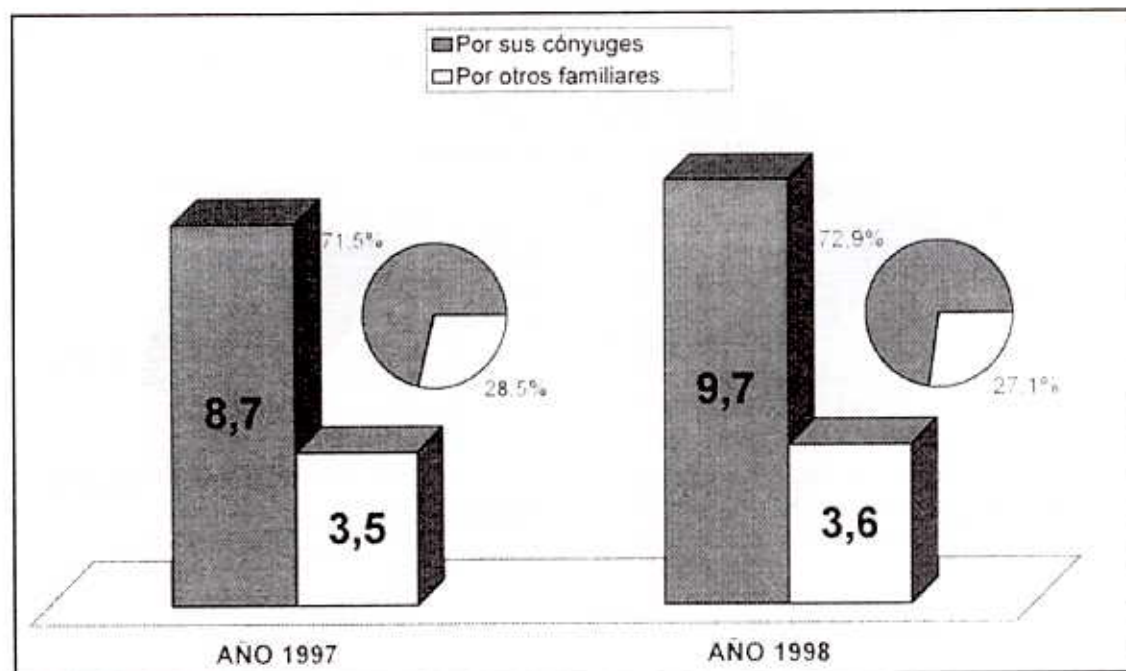
COMUNIDAD AUTONOMA	PROVINCIA	AÑO	
		1997	1998
ANDALUCÍA	Almería .....	306	348
	Cádiz .....	649	751
	Córdoba .....	353	462
	Granada .....	349	486
	Huelva .....	177	217
	Jaén .....	221	287
	Málaga .....	691	856
	Sevilla .....	896	900
	<b>3.642</b>	<b>4.307</b>	
ARAGON	Huesca .....	33	47
	Teruel .....	21	21
	Zaragoza .....	210	288
	<b>264</b>	<b>356</b>	
ASTURIAS		<b>629</b>	<b>560</b>
ILLES BALEARS		<b>265</b>	<b>342</b>
CANARIAS	Las Palmas .....	660	727
	Tenerife .....	816	843
	<b>1.476</b>	<b>1.570</b>	
CANTABRIA		<b>259</b>	<b>249</b>
CASTILLA-LA MANCHA	Albacete .....	125	139
	Ciudad Real .....	129	96
	Cuenca .....	44	78
	Guadalajara .....	60	74
	Toledo .....	178	209
	<b>536</b>	<b>596</b>	
CASTILLA Y LEON	Avila .....	40	54
	Burgos .....	142	147
	León .....	173	187
	Palencia .....	95	115
	Salamanca .....	78	89
	Segovia .....	35	43
	Soria .....	22	22
	Valladolid .....	175	163
	Zamora .....	43	52
	<b>803</b>	<b>872</b>	
CATALUÑA	Barcelona .....	2.157	2.303
	Girona .....	31	
	Lleida .....	64	86
	Tarragona .....	231	241
	<b>2.483</b>	<b>2.630</b>	
CEUTA		<b>57</b>	<b>95</b>
EXTREMADURA	Badajoz .....	322	296
	Cáceres .....	118	140
	<b>440</b>	<b>436</b>	
GALICIA	A Coruña .....	396	436
	Lugo .....	108	116
	Ourense .....	68	105
	Pontevedra .....	433	404
	<b>1.005</b>	<b>1.061</b>	
MADRID		<b>3.064</b>	<b>3.577</b>
MELILLA		<b>87</b>	<b>104</b>
MURCIA		<b>725</b>	<b>799</b>
NAVARRA		<b>103</b>	<b>102</b>
PAIS VASCO	Gipúzcoa .....	3	
	Vizcaya .....	1	1
	<b>4</b>	<b>1</b>	
LA RIOJA		<b>54</b>	<b>68</b>
VALENCIA	Alicante .....	690	857
	Castellón .....	145	190
	Valencia .....	856	850
	<b>1.691</b>	<b>1.697</b>	
<b>TOTAL NACIONAL</b> .....		<b>17.587</b>	<b>19.622</b>

Elaboración propia sobre datos del programa estadístico de seguridad del Ministerio del Interior.  
 Sólo se recogen datos de denuncias presentadas en dependencias de la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía.

**MALOS TRATOS POR SU CONYUGE O ANALOGO**  
Mujeres víctimas cada 10.000 (Año 1998)

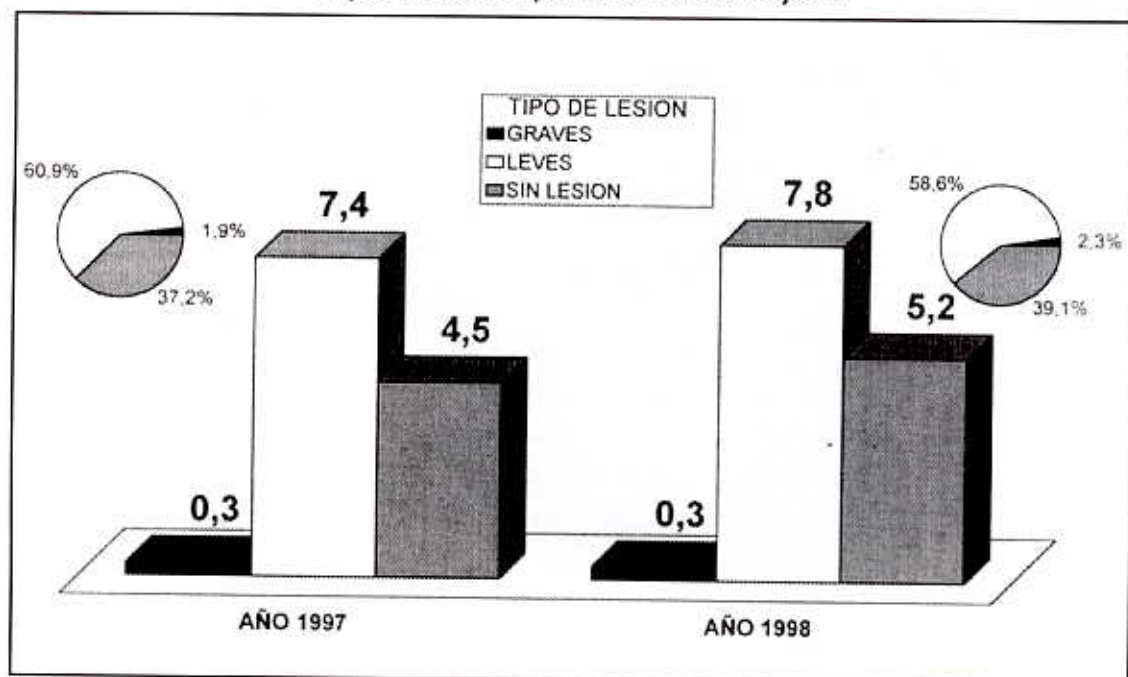


**VIOLENCIA DOMESTICA**  
Mujeres víctimas por cada 10.000 mujeres



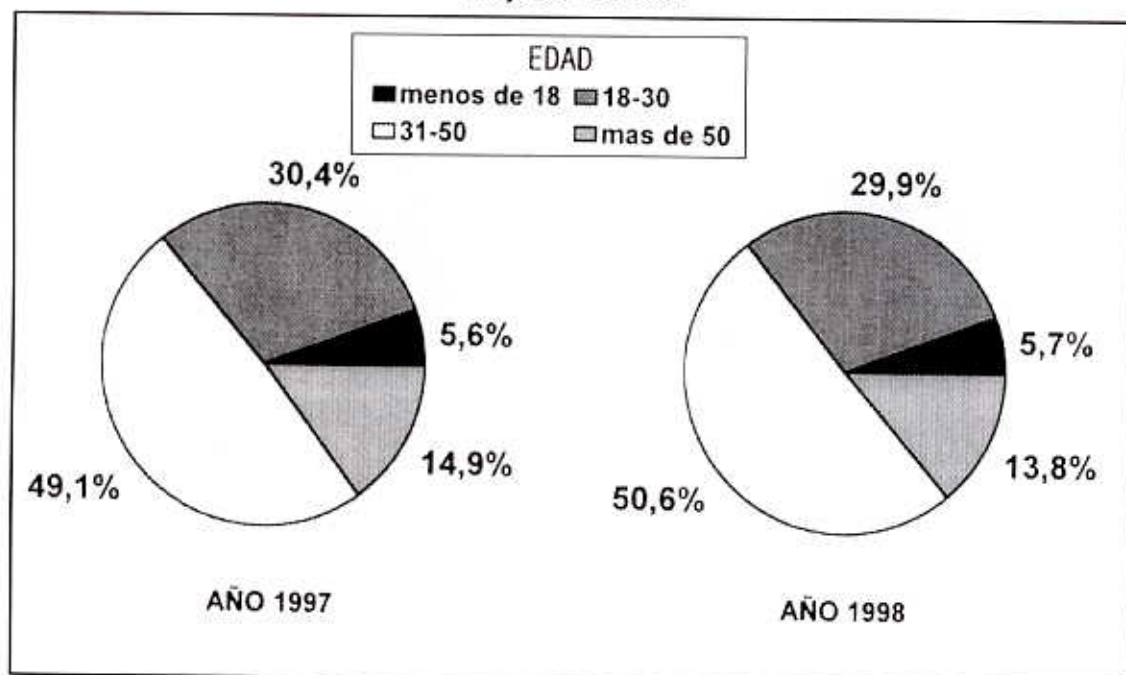
Delitos y faltas de lesiones, malos tratos habituales, trato degradante e injurias.

**VIOLENCIA DOMESTICA**  
Mujeres víctimas por cada 10.000 mujeres



Delitos y faltas de lesiones, malos tratos habituales, trato degradante e injurias.

**VIOLENCIA DOMESTICA**  
Mujeres víctimas



Delitos y faltas de lesiones, malos tratos habituales, trato degradante e injurias.

## **BIBLIOTECA DEL PROFESIONAL DE LA SEGURIDAD PUBLICA**

**MIGUEL LOPEZ CORRAL**

Teniente de la Guardia Civil  
Doctor en Historia

**E**N su deseo de innovación y de mejorar las prestaciones a sus lectores, la Revista "Cuadernos de la Guardia Civil" inicia una nueva sección con lo que denominamos "Biblioteca del profesional de la seguridad pública".

Con ello se pretende que el profesional de la Seguridad se mantenga informado de todas aquellas publicaciones que afectan al conocimiento de su profesión a través de una sección. Este tipo de secciones viene teniendo un notable éxito en otras Revistas similares a "Cuadernos de la Guardia Civil", y no por casualidad. El mundo editorial ha adquirido un dinamismo espectacular en los últimos años, que tiene su reflejo en un rebosante caudal de publicaciones de todo signo, del que no escapa la seguridad pública. Más aún, su gran variedad temática convierten a este campo en cómplice privilegiado de aquel mundo. Aspectos como el terrorismo, la criminología, la delincuencia organizada, la victimología, la legislación penal o procesal, y un amplio abanico de temas más que afectan a la función policial, asoman con frecuencia a los escaparates de las librerías después de ser tratados por especialistas que fruto de su investigación desean aportar sus conocimientos a materias de indudable interés.

Por su elevado número y también por la peculiaridad de los destinos de los funcionarios dedicados a la seguridad pública, resulta con frecuencia difícil acceder a una información editorial actualizada. A nuestro juicio, este hecho resta eficacia a la función policial, al estudioso de la seguridad y a su problemática.

Desde esta perspectiva, "Cuadernos de la Guardia Civil" espera contribuir a paliar estas dificultades, y a la vez a hacer más atractivas sus páginas. No obstante, el lector debe ser consciente de las limitaciones que en espacio tiene una publicación de las características de la nuestra, de modo que no ha de sorprenderse de las escasas páginas que podemos dedicarle a la sección. De igual forma, debe ser consciente de que en tan corto espacio no pueden ser incluidas todas las obras deseables, pero sí las más importantes. En cualquier caso, es objetivo de la sección el que toda aquella que por su contenido y aportación a la función policial pueda ser susceptible de figurar en estas páginas, lo haga en algún momento. Y es aquí donde también pedimos la complicidad del amigo lector. Si su curiosidad o investigación le han permitido tener acceso a una obra que considera de interés para figurar en la "Biblioteca del profesional de la seguridad pública", no dude en sugerirnos su inclusión en la misma. Su consejo será tenido en cuenta y lo agradeceremos sinceramente.

Por otra parte, la más que presumible consolidación de esta sección, permitirá estrechar los lazos de complicidad con el lector, lo que de alguna manera beneficia-

rá a todos los que colaboramos con un proyecto de mejorar la seguridad pública. Esto sin duda facilitará el hallazgo de fórmulas que permitan a esta Revista recompensar a ese lector asiduo con algún gesto. Al respecto, desde el Consejo de Redacción ya se está trabajando en iniciativas imaginativas, que esperamos pronto tengan feliz conclusión.

1

## **DIARIO DE UN SECUESTRO**

Belén Delgado Soto  
Antonio José Mencía Gullón

*Alianza Editorial, Madrid, 1998*

*Tamaño: 14,5 x 22 cms; páginas: 199*

*ISBN: 84-206-4412-9*

*Depósito legal: M. 14.430-1998*

*PVP: 2.500 ptas.*

**J**OSÉ Ortega Lara estuvo secuestrado por ETA durante 532 días. Sufrió el secuestro más largo en la historia del grupo terrorista. Durante todo este tiempo permaneció encerrado en un minúsculo zulo, sometido a todo tipo de torturas físicas y psicológicas. Su cuerpo menguaba día a día, hasta perder veintitrés kilos y palidecer su salud. La impotencia y la rabia le llevaron a golpear su cabeza contra las paredes y a arañar las maderas hasta hacerse heridas en las uñas y los dedos. En los últimos tres meses empezó a enfrentarse a aquellos brazos que traspasaban la trampilla exterior con un plato de comida. En todo el tiempo que duró el secuestro no salió de aquel agujero en el que la humedad y un hedor insoportable llegaron a convertirse en una auténtica pesadilla. Sabía que estaba muriéndose, sabía que quería morir. Por eso cuando la Guardia Civil entró en el zulo para rescatarle pensó que de nuevo eran los etarras y les pidió que lo mataran de una vez. Pero, afortunadamente para él y para nuestra sociedad, no eran etarras, sino auténticos guardias civiles, los que, por fin, le iban a alejar de la peor pesadilla de su vida.

En su largo cautiverio Ortega Lara tuvo mucho tiempo para reflexionar. Empezó a escribir unos diarios que destruyó en varias ocasiones para no dar pistas a sus secuestradores. Los periodistas Antonio José Mencía y Belén Delgado, con un enorme caudal de información, han reconstruido en este libro el diario del secuestro, al mismo tiempo que aportan detalles novedosos y desvelan los entresijos de su liberación. Estos mismos entresijos nos delatan la profesionalidad, constancia y pericia de los guardias civiles que desde el primer día de secuestro intentaron devolver a Ortega Lara el bien más preciado junto a la vida: la libertad.

**TERRORISMO Y ANTITERRORISMO**  
Fernando Reinares

*Paidós. Estado y Sociedad, Barcelona, 1998*

*Tamaño: 15,5 x 23,5 cms; páginas: 230*

*ISBN: 84-493-0653-9*

*Depósito legal: B. 33.471-1998*

*PVP: 1.950 ptas.*

**¿QUÉ** es el terrorismo? ¿Dónde, cuándo y cómo surgen las organizaciones terroristas? ¿Quiénes han militado en ellas y por qué? ¿Cuáles son las medidas antiterroristas que deben adoptar los gobiernos democráticos? ¿Qué problemática subyace a la cooperación internacional contra dicho fenómeno? ¿Estamos de hecho ante una nueva era del terrorismo? Estas son algunas de las interrogantes a las que trata con notable acierto de dar respuesta este libro.

Escrito por uno de los más destacados expertos académicos internacionales en la materia, ofrece de manera rigurosa pero al mismo tiempo accesible los elementos analíticos, argumentos interpretativos y ejemplos empíricos necesarios para responder tanto a esos como a otros interrogantes. Sus páginas, en primer lugar, abordan la caracterización del terrorismo como forma singular de violencia utilizada en la contienda del poder. En segundo lugar, investigan los escenarios sociales, regímenes políticos y contextos culturales donde resulta más verosímil la aparición del terrorismo contemporáneo. En tercer lugar, exploran los rasgos sociodemográficos, experiencias de socialización política y motivaciones individuales propias de quienes han sido militantes de las diversas organizaciones terroristas que hemos conocido en las sociedades industriales avanzadas desde el final de los años sesenta. En cuarto lugar, discuten el alcance y las limitaciones de cuantas medidas políticas en sentido estricto, además de otras propiamente jurídicas y policiales, han implementado los gobiernos democráticos con el objetivo de contener el terrorismo. Finalmente, estudian la transnacionalización de dicho fenómeno, que las autoridades de algunos países incluso han utilizado como instrumento de su política exterior, atendiendo también por ello a la problemática de los arreglos bilaterales o multilaterales alcanzados para prevenir y perseguir esa violencia. El texto concluye con algunas consideraciones referidas a las tendencias recientes que evidencia el terrorismo internacional en torno al cambio de milenio.

**ETA, ENTRE ESPAÑA Y FRANCIA**  
Sagrario Morán

*Editorial Complutense, Madrid, 1997*

*Tamaño: 17 x 24 cms; páginas: 473*

*ISBN: 84-89784-14-0*

*Depósito legal: M. 19.050-1997*

*PVP: 3.000 ptas.*

**L**A magnífica tesis doctoral de nuestra asidua colaboradora Sagrario Morán ha visto la luz con todos los pronunciamientos favorables para constituir un éxito editorial. Interrogantes como ¿hubiera nacido ETA de no haber existido la dictadura de Franco? ¿Cuándo ha funcionado mejor la cooperación hispano-francesa en la lucha contra el terrorismo? ¿Qué factores han dificultado o facilitado esa cooperación? ¿Qué efectos ha tenido la incorporación de España a las principales organizaciones internacionales, la OTAN y la UE, en dicha cooperación? ¿De qué han servido los seminarios interministeriales y las cumbres bilaterales? ¿De qué modo influyeron los GAL en la colaboración francesa contra ETA?, son tratadas con el rigor y objetividad suficientes como para convertirse en una reflexión de indudable interés para el especialista en temas de seguridad. Además, como indica Felipe Sahagún en el prólogo, "A diferencia de tantos libros sobre el terrorismo etarra, éste huye de la rumorología y de las conjeturas... Aproximarse a la verdad o conocer un problema exige la flexibilidad suficiente para pasar de un nivel a otro y comprender las múltiples interacciones. Sagrario Morán lo ha conseguido".

Desde aquí nos sumamos a lo dicho por Baltasar Garzón en la presentación de este libro: "Es de agradecer el esfuerzo de la autora, que nos va a permitir desgranar los entresijos de la organización terrorista ETA a través de un relato enérgico y vigoroso cuya lectura «engancha», y por ayudarnos a reflexionar sobre sus posibles soluciones... Intentos como el presente deberían ser más habituales para ayudar a comprender un fenómeno del que todo el mundo habla, pero pocos conocen, y con ello contribuir a un debate sereno pero comprometido en busca de una salida".

**LOS CAMBIOS DE LA OTAN TRAS  
EL FIN DE LA GUERRA FRIA**  
María Angustias Caracuel Raya

*Tecnos, Madrid, 1997*

*Tamaño: 17 x 24 cms; páginas: 275*

*ISBN: 84-309-3014-0*

*Depósito legal: M. 22.471-1997*

*PVP: 2.500 ptas.*

**S**l este libro resulta de interés para todos los ciudadanos con un mínimo de sensibilidad por lo que está ocurriendo en los Balcanes, lo es más si cabe para los guardias civiles que prestan sus servicios en aquella zona.

No en vano, los cambios de la OTAN tras el fin de la guerra fría analiza el nacimiento de un nuevo período en la evolución de esta organización internacional, su desarrollo y las consecuencias producidas en la estructura de seguridad europea. Desde el punto de vista de las relaciones internacionales, la obra aborda los principales acontecimientos organizativos producidos en la OTAN (creación del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte, el programa Asociación para la Paz, así como los cambios en la estructura de fuerzas y de mandos), los aspectos estratégicos (la nueva era estratégica), los políticos (la estabilidad en Europa) y los histórico-jurídicos (fundamentados en el Derecho Internacional Público).

Estas cuestiones se complementan con un profundo estudio sobre elementos que la OTAN ha preservado y los que ha cambiado tanto desde el punto de vista institucional como estratégico; los nuevos problemas que debe afrontar la Alianza en el área euroatlántica; el papel de Estados Unidos en Europa tras la retirada de las tropas soviéticas de Europa Oriental; la contribución de los aliados europeos al fortalecimiento del pilar europeo de la Alianza, y las nuevas relaciones entre las Organizaciones Internacionales y otros Estados, en especial Rusia, en un marco de seguridad cooperativa.

Pues bien, como señala Javier Solana en el prólogo que hace del libro: "Todos estos asuntos los aborda María Angustias Caracuel con la seriedad y el rigor propio de una notable profesional, y proporciona una excelente base para la reflexión y el debate como el que se está planteando ya sobre la transformación de sus estructuras y procedimientos (de la OTAN) para hacer frente a los nuevos retos de la seguridad en el siglo XXI".

La investigación de María Angustias Caracuel se centra sobre tres partes bien diferenciadas. La primera de ellas analiza el nacimiento de una nueva era en las Relaciones Internacionales como consecuencia del fin de la guerra fría. En este sentido reconoce que el sistema internacional ha evolucionado de la bipolaridad rígida a la multipolaridad flexible, desencadenando necesariamente un replanteamiento de las Instituciones de Seguridad. En la segunda parte, expone los cambios acontecidos en el sistema internacional como consecuencia del acceso a la democracia de los países del centro y este de Europa. En ella se detallan las relaciones de la OTAN con los nuevos Estados democráticos en el marco del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN) y de la Asociación para la Paz (APP), respectivamente. Igualmente se estudia la transformación de la estructura militar integrada de la Alianza mediante el estudio de los cambios experimentados en los Mandos principales y subordinados y en la estructura de fuerzas de la OTAN en general. La tercera parte se dedica a las relaciones entre la OTAN y otras Organizaciones Internacionales (Organización de las Naciones Unidas, Organización de Seguridad y Cooperación en Europa, Unión Europea y Unión Europea Occidental).



**LA PRUEBA EN EL PROCESO  
PENAL. Doctrina de la Sala Segunda  
del Tribunal Supremo**  
Antonio Pablo Rives Seva

*Aranzadi, Pamplona, 1999*

*Tamaño: 17 x 23,5 cms; páginas: 453*

*ISBN: 84-8410-009-X*

*Depósito legal: NA. 18-1999*

*PVP: 4.870 ptas.*

**D**E especial interés para los equipos de la Policía Judicial, en este libro el autor ha podido captar que la prueba es en la actualidad la verdadera reina del mismo, que, como tal, ha no sólo de ser, sino además de parecer, irreproachable. Y esto, que se evidencia en la instancia, igualmente se pone de relieve en la casación, en la que son más las cuestiones que a la Sala Segunda se plantean sobre la existencia, suficiencia y validez de la prueba, que las de orden sustantivo. De ahí que se haya formado un completísimo cuerpo de doctrina, con las inevitables fisuras, que Rives reconoce, habiéndose llegado, como destaca el autor, "a un sistema de prueba jurisprudencial"

Su expresa consagración, junto con los demás derechos enunciados en el artículo 24 de la Constitución, con la posibilidad de invocar su vulneración como motivo de casación y de servir de fundamento al recurso de amparo, ha influido extraordinariamente en el proceso penal. Por eso, en un orden lógico, comienza el autor por estudiar la presunción de inocencia, que en cuanto exige la existencia de una "actividad probatoria mínima y suficiente, razonablemente de cargo, y revestida de todas las garantías constitucionales y procesales que la legitimen" (S. de 12 de febrero 1992), viene a marcar, en una triple vertiente —existencia y suficiencia, debidamente motivadas, y legitimidad en su obtención y aportación al proceso—, toda la teoría de la prueba en el ámbito penal.

Así, después de este obligado punto de partida, ha considerado el autor necesario estudiar el tratamiento procesal de la prueba ilícita, distinguiéndola de la irregular y contemplando sus efectos, para, a continuación, entrar en detallado examen de la rica problemática de los distintos medios de prueba, para poder determinar, en cada caso, si hay o no prueba estimable como tal.

**DEFENSA PERSONAL POLICIAL**

José Antonio Fernández Prada

José Luis Tejedor González

*Tirant lo Blanch, Valencia, 1998*

*Tamaño: 16,5 x 24 cms; páginas: 205*

*ISBN: 84-8002-648-1998*

*Depósito legal: V. 2.212-1998*

*PVP: 2.500 ptas.*

**E**STE libro utiliza una estructura pedagógica basada en dos claros apartados. De un lado, contempla una parte general referida a la autodefensa propiamente dicha. A continuación trata de manera específica las técnicas de control y arresto, así como los principios generales y normas básicas de seguridad.

Por otra parte, sus numerosas ilustraciones así como la simplicidad en el tratamiento de la materia hacen que este libro sea de fácil comprensión, sin faltar por ello al rigor y valor que contiene.

**INTERVENCION DEL ABOGADO  
ANTE LA POLICIA JUDICIAL**

Francisco Alonso Pérez

*Dykinson, Madrid, 1999*

*Tamaño: 16 x 23 cms; páginas: 480*

*ISBN: 84-8155-392-1*

*Depósito legal: M. 35.944-1998*

*PVP: 6.000 ptas.*

**O**TRO asiduo colaborador de nuestra Revista reflexiona en este interesante libro sobre el derecho de toda persona privada de libertad a designar Abogado de su confianza y a solicitar su presencia para que asista a las diligencias policiales y judiciales de declaración e intervenga en todo reconocimiento de identidad de que sea objeto, imponiendo la obligatoriedad de la asistencia letrada (con la sola excepción del caso en que la detención lo fuere por hechos susceptibles de ser tipificados exclusivamente como delitos contra la seguridad del tráfico, en cuyo supuesto se admite la renuncia a la preceptiva asistencia letrada).

Matiza Alonso, que este hecho motiva que surjan dos cuestiones de especial importancia: la primera es determinar si tiene derecho a la asistencia letrada la persona a quien se le imputa su participación en un hecho delictivo si no se encuentra detenida, y la segunda, precisar si el acusado de una infracción penal (detenido o no) sólo tiene derecho a ser asistido de Abogado en las diligencias de declaración y de reconocimiento de identidad o también debe extenderse la intervención del Abogado a las demás diligencias que se practiquen, tanto ante la Policía Judicial como ante la Autoridad Judicial.

En base a las consideraciones expuestas, analiza en su obra la actuación del Abogado ante la Policía Judicial, sin por ello limitar su estudio a las diligencias de declaración y de reconocimiento de identidad, puesto que la legislación actual permite una más amplia intervención en las diligencias policiales.

Para ello, parte del concepto y regulación de la Policía Judicial en nuestro país, que examina en el Capítulo I, analizando en el capítulo siguiente el estudio de las atribuciones de sus miembros en la fase de investigación del procedimiento abreviado.

El Capítulo III trata de la denuncia ante la Policía Judicial, que es una de las formas de iniciación del proceso penal. Aunque la intervención del Abogado en la tramitación de las denuncias que los ciudadanos realizan ante la Policía Judicial no suele ser frecuente, ello no constituye obstáculo para que puedan asesorar a la víctima o perjudicado por el delito cuando la iniciación del procedimiento penal tiene lugar mediante la denuncia en sede policial.

El conocimiento del atestado policial resulta imprescindible para el Abogado que centra su actuación en el campo del Derecho Penal, pues es el documento donde se reflejan las actuaciones que realiza la Policía Judicial para la averiguación y comprobación de hechos presuntamente delictivos, y a ello se dedica el Capítulo IV, don-

de, entre otras cuestiones, se recogen las diligencias que integran este documento y su valor desde el punto de vista procesal.

El Capítulo V lo dedica al estudio de la detención por Autoridad o Agente de la Policía Judicial, examinando en los capítulos siguientes las garantías que deben observarse en la práctica de esta medida cautelar (especialmente los derechos del detenido) y el procedimiento de "Hábeas Corpus", cuya finalidad esencial es revisar la legalidad de cualquier privación de libertad que no se ajuste a lo dispuesto en la CE y en las Leyes procesales.

Los actos de investigación en el proceso penal los estudia en el Capítulo VIII, especialmente contemplados desde la perspectiva de las diligencias policiales, con una visión introductoria sobre su concepto y la diferencia con los medios de prueba, haciendo mención especial a la prueba anticipada y la presunción de inocencia, así como una enumeración de los que regula la LECrim y una referencia a otros actos de investigación no previstos en nuestra Ley Procesal Penal que vienen siendo utilizados y admitidos con relativa frecuencia, como las filmaciones videográficas, los métodos alcoholométricos, las diligencias de cacheo e identificación dactiloscópica.

No podía faltar, desde luego, un estudio detallado del interrogatorio del imputado y de la diligencia de reconocimiento en rueda, por ser precisamente los medios de investigación policial en que expresamente se impone la asistencia letrada, diligencias que se tratan en los Capítulos IX y X.

El Capítulo XI está dedicado a la diligencia de entrada y registro, especialmente, porque es frecuente en la actualidad la asistencia de Abogado a esta diligencia cuando el imputado se encuentra detenido, examinando la problemática que se plantea respecto a la necesidad de la asistencia del Secretario, del interesado y de testigos, sin olvidar las últimas reformas procesales en esta materia.

Por último, en el Capítulo XII se analizan los restantes medios de investigación que regula la LECrim: la inspección ocular, el cuerpo del delito, la declaración de testigos, la intervención de las comunicaciones personales y los informes periciales.

Fiel a su manera de trabajar al detalle, Alonso completa la obra con formularios sobre las diligencias más frecuentes practicadas por la Policía Judicial en el atestado y un apéndice legislativo.

**CRIMINOLOGIA Y DERECHO PENAL**  
**Análisis del fenómeno delictivo desde**  
**un enfoque interdisciplinar**  
L. Garrido Guzmán y otros

*Edijus, Zaragoza, 1998*

*Tamaño: 14 x 20 cms; páginas: 214*

*ISBN: 84-89646-05-8*

*Depósito legal: Z. 1.855-1998*

*PVP: 2.800 ptas.*

**L**IBRO que recoge las ponencias del interesante Curso que sobre Introducción a la Criminología fue impartido por el ICSE y la Universidad Alfonso X el Sabio en la Comunidad Autónoma de Madrid durante el año académico 96/97.

La presente aportación doctrinal no debe ser calificada de estudio globalizador, aunque ostente una cualificación suficiente para su encuadramiento en aquellos sectores doctrinales que postulan un tratamiento interdisciplinar del fenómeno delictuoso del siglo XXI, y que pese a su consideración vanguardista van abriendo hueco en la práctica forense.

La mutación del hecho criminal es una realidad incuestionable, que afecta no sólo a las técnicas de comisión delictiva, sino a la propia configuración de conductas. Tales circunstancias han generado para la ciencia penal, el deber de conjugar en el análisis de sus conductas, no sólo al hecho, sino a la personalidad del sujeto, pues esta última en tales eventos detenta una posición relevante.

Esta problemática que ha de afrontarse, no con una visión monista, sancionadora, propia de la ciencia penal clásica, sino que a tal consideración ha de sumarse un criterio complementador e incluso integrador de la misma, pues constituye un deber de contenido ineludible brindar la oportunidad de actuación a otras ramas del saber jurídico, como es la criminología o la victimología.

**EL MODELO IRLANDES**  
**Historia secreta de un proceso**  
**de paz**  
Iñigo Gurruchaga

*Península, Barcelona, 1998*

*Tamaño: 15 x 22,5 cms; páginas: 348*

*ISBN: 84-8307-145-2*

*Depósito legal: B. 31.461-1998*

*PVP: 2.500 ptas.*

**U**N reverendo presbiteriano que ve una conspiración del Papa en la apertura de una heladería italiana de su ciudad; un jefe terrorista que no cesa de escribir cuentos, manifiestos y comunicados macabros; un primer ministro que se marcha a ver un partido de críquet en medio del desastre. El proceso irlandés de paz es una noria de credos, temores y vanidades, una galería de la experiencia humana cuando están en juego la libertad y la muerte. El modelo irlandés es un viaje por la quiebra histórica entre Irlanda y el Reino Unido; un retrato de la política más allá de las siglas; una inmersión en el mundo de curas intermediarios, diálogos secretos, asambleas para la guerra y políticos que aspiran a la santidad; un viaje con escala en la Casa Blanca y final feliz; un itinerario rocambolesco entre los programas de la brutalidad y de la inteligencia, que culmina sin humo blanco en la primavera esperanzada de Belfast. El modelo irlandés es también el espejo deforme en el que se mira el País Vasco, que celebra su Aberri Eguna en memoria de los rebeldes irlandeses de la Pascua de 1916 y cree que el acuerdo irlandés en la Pascua de 1998 es su antesala de la paz.

Todo el rosario de apuntes hacen aconsejable la lectura de este libro, especialmente para aquellos que pretendan acercarse a la comprensión de un proceso de paz con analogías indudables con el del País Vasco.

**LA RAZON DE LA FUERZA**  
**Orden público, subversión y**  
**violencia política en la España de la**  
**Restauración (1875-1917)**  
Eduardo González Calleja

*Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1998*

*Tamaño: 24 x 17 cms; páginas: 620*

*ISBN: 84-00-07778-4*

*Depósito legal: M. 46.893-1998*

*PVP: 7.000 ptas.*

“La razón de la fuerza” ofrece un análisis de conjunto de la evolución del sistema canovista desde un punto de vista singularmente novedoso: el conflicto político y la lucha armada por el poder. Además de abordar el análisis interdisciplinar del fenómeno de la violencia política, la obra aporta elementos originales de debate sobre cuestiones trascendentales para la historia contemporánea de España: las carencias del proceso legitimador del sistema liberal y su limitada capacidad integradora de las nuevas fuerzas sociales y políticas, el papel del orden social y del orden público en la evolución de la imagen del Estado como maquinaria de poder y control, la incapacidad crónica de los grupos disidentes para articular una alternativa plausible al régimen monárquico, el origen y las complejas derivaciones del militarismo, o la evolución de los repertorios de acción colectiva en función de los factores de cambio social, político y económico. Asentada en una investigación exhaustiva, “La razón de la fuerza” revisa de forma crítica las razones aducidas hasta la fecha para avalar la pretendida estabilidad del régimen de la Restauración.

Además, como una de las instituciones protagonistas del período canovista, las referencias a la Guardia Civil son frecuentes, al situarlas el autor en el contexto del orden público y la militarización experimentada por éste.

**EL ATESTADO**  
**Inicio del Proceso Penal**  
 Antonio Nicolás Marchal Escalona

*Autoedición*

*Tamaño: 24 x 16,5 cms; páginas 543*

*ISBN: 84-930455-0-0*

*Depósito legal: M. 7815-1999*

*PVP: 3.500 ptas.*

**L**A monografía del Comandante Marchal Escalona constituye un auténtico paradigma, pues, a través de su lectura, podrán encontrar los profesionales que se relacionan con el atestado toda la información precisa para el órgano jurisdiccional pueda actuar, en su día (desgraciadamente no siempre con la celeridad que la sociedad reclama) y con éxito, el Derecho Penal.

El tratamiento de esta información legal, doctrinal y jurisprudencial ha sido además efectuado por el autor con rigor, exhaustividad, concisión y claridad.

En suma, ante una monografía sobre el atestado, que se convierte en un auténtico "Manual de las diligencias de prevención", de conocimiento imprescindible por todo funcionario de policía (estatal, local o autonómica) que con ellas se relacione y muy aconsejable para los Abogados que presten su asistencia a los detenidos.

Como características más sobresalientes de este libro me permitiría señalar, en cuanto al fondo, su rigor conceptual y exhaustividad y, en lo atinente a la forma, su capacidad de síntesis y buena sistemática.

Materialmente muy bien construida, en ella encontrará fundamentalmente el funcionario de policía toda la información precisa sobre la totalidad de los actos de investigación, de aseguramiento de la prueba y medidas cautelares que ha de efectuar en esa fase previa a la actividad judicial instructora.

El presente libro, sin dejar de mirar al proceso al cual el atestado sirve (de ahí su título), pretende colmar esa laguna. Desde una óptica eminentemente pedagógica, se tratan con la profundidad suficiente los temas más significativos en la confección de unas buenas diligencias de prevención. Atestado concebido como piedra primera de un edificio sometido a todo tipo de inclemencias. Piedra que puede ser vital para su estructura y sin cuyo concurso sería difícil o imposible su completo acabado.

Libro que de entrada ha sido escrito en la inteligencia de servir de ayuda y apoyo a las unidades de policía judicial, a las que la sociedad va a reclamar la necesaria cualificación, la preparación jurídica idónea, para afrontar con garantías de éxito el mandato primero, su razón de ser como cuerpo de seguridad: la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y la garantía de la seguridad ciudadana; y es precisamente en este punto en el que el atestado policial cobra una especial relevancia.

De nada sirve el trabajo de las mejores unidades operativas si después no se refleja con la propiedad y garantías adjetivas y sustantivas necesarias en el pertinen-



te atestado. De nada sirve un procedimiento penal cargado de plazos, garantías, pretensiones, cuestiones, incidentes y demás trámites, si la actuación fue viciada de nulidad en origen en sede policial por obra de un incorrecto atestado.

Ese es el primer objetivo que persigue este estudio. El deseo de conseguir que, al menos, por la propia policía judicial, se destierre la equívoca concepción del atestado como simple denuncia y nada más que como denuncia. El atestado puede, debe y de facto se alza por encima de tan limitada naturaleza. Junto a este primer hito, la obra aspira a otro no menos ambicioso: la calidad; y la calidad con mayúsculas. Están en juego derechos fundamentales de terceros; derechos que se pueden limitar en virtud de la llamada potestad policial, y no se puede acometer tal tarea sin un conocimiento serio y profundo de la normativa primero; de los incesantes cambios que constantemente va introduciendo la jurisprudencia después, y, cómo no, de los tan necesarios principios, tanto de lógica jurídica como de simple y sencillo sentido común.

De obra maestra, de obligada lectura y constante consulta por todos los que tenemos el sagrado deber constitucional de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

JOSE GARCIA SAN PEDRO

Tte. Coronel de la Guardia Civil  
Doctor en Derecho

## ARMAS

### Código penal:

Artículo 563. *La tenencia de armas prohibidas y la de aquellas que sean resultado de la modificación sustancial de las características de fabricación de armas reglamentadas será castigada con la pena de prisión de uno a tres años.*

STS 2ª 21-12-1998:

"(...) El artículo 563 CP 1995 contiene un elemento normativo («armas prohibidas») que necesita integrarse por remisión al Reglamento de Armas. Como ha señalado reiteradamente nuestro TC (...). La constitucionalidad de este tipo de normas penales, parcialmente en blanco (...), requiere el cumplimiento de tres requisitos: (...).

Sin entrar ahora en otras cuestiones problemáticas que suscita el elemento normativo del artículo 563 CP 1995, de innecesario planteamiento para la resolución del caso enjuiciado, es indudable que esta última exigencia impone una interpretación del concepto «arma prohibida» complementado por la remisión al Reglamento de Armas, dotado de la necesaria certeza, determinación y precisión. Ello obliga —cuanto menos— a excluir tanto la cláusula final del artículo 4 h) (así como cualesquiera otros instrumentos especialmente peligrosos para la integridad física de las personas), cuya indeterminación, por su carácter analógico, la incapacita para integrar el concepto de «arma prohibida» a efectos penales, como los supuestos del artículo 5º del Reglamento, que incluye prohibiciones meramente relativas, condicionadas a lo que puedan disponer las normas reglamentarias.

En definitiva, el concepto normativo de «armas prohibidas», a los efectos de heterointegración del artículo 563 CP, no puede, en ningún caso, ir más allá de lo dispuesto en el artículo 4 del Reglamento de Armas de 29 de enero de 1993, con la excepción de la cláusula analógica del ap. h) *in fine*, así como de las «imitaciones», también prohibidas pero que no son armas (...).

### COMENTARIO

El artículo 563 tiene la misma redacción que la del artículo 517 del Proyecto de Código penal de 1992, que se ajustó a la Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas de 18 de junio de 1991 sobre el control de la adquisición y tenencia de armas (91/47/CEE), de tal manera que lo que en él se penalizaba era la tenencia de «armas de fuego prohibidas», es decir, aparatos y lanzadores militares de efecto explosivo; armas de fuego disimuladas bajo apariencia de cualquier otro objeto; municiones con balas perforantes, explosivas o incendiarias, así como los proyectiles para tales municiones; y las municiones para pistolas y revólveres con proyectiles

dum-dum o de punta hueca así como estos proyectiles, salvo en lo que respecta a las armas de caza o de tiro al blanco para las personas autorizadas a utilizar dichas armas (anexo I, puntos I y II.A, de la Directiva).

Entre el Proyecto de 1992 y el Código penal de 1995 entró en vigor el nuevo Reglamento de Armas (Real Decreto 137/1993, de 29 de enero), cuya finalidad es transponer al derecho interno la Directiva, pero advirtiendo ya en su Exposición de Motivos que su ámbito es más amplio que el de aquélla, cuestión, por otra parte, prevista en la propia Directiva, y así ocurre con las "armas prohibidas" de los artículos 4 y 5, de cuyo catálogo resulta un contenido más amplio que el de las "armas de fuego prohibidas" de la Directiva. Sin embargo, y frente a algunas interpretaciones doctrinales, la aplicación del principio de proporcionalidad, fundamentado en el valor constitucional justicia, y del principio de intervención mínima o del Derecho penal como *ultima ratio*, hacía prever una aplicación no automática del Reglamento de Armas en este aspecto, cuestión que aborda la sentencia que comentamos.

Ya la Fiscalía General del Estado, en Consulta 14/1997, utiliza únicamente como referencia del concepto de "armas prohibidas" el artículo 4 del Reglamento de Armas. A este respecto establece que cuando el artículo 4 describe lo que por "armas prohibidas" haya de entenderse, engloba en sus siete apartados dos categorías: el de las armas de fuego no reglamentadas, es decir, aquellas cuyo uso, adquisición y tenencia no resultan autorizables —frente a las reglamentadas a que se refiere el artículo 3 del mismo texto legal—, y aquellas otras que, sin ser de fuego, el legislador ha querido situar extramuros de toda posible legalidad (bastones —estoques, puñales, navajas automáticas, defensas de alambre o plomo, rompecabezas, llaves de pugilato, tiragomas y cerbatanas perfeccionados, etc.). La Fiscalía, con apoyo en las infracciones recogidas en los artículos 155, 156 y 157 del Reglamento, concluye que el artículo 563 del Código penal queda integrado por la tenencia de las armas de fuego prohibidas del artículo 4.1 del Reglamento (apartados a, b, c, d, e y g), y en cuanto a las que no sean de fuego, por aquellas conductas consistentes en comerciar, portarlas en establecimientos públicos y lugares de reunión, concentración, recreo o esparcimiento, o utilizarlas sin adoptar las medidas necesarias para no causar peligro o daños a personas o cosas; en todo caso, nunca la simple y nuda posesión material y domiciliaria de los objetos descritos en el artículo 4.1.f) y h) podrá colmar las exigencias del tipo del artículo 563. A la misma conclusión de atipicidad, con base en los artículos 4.2 y 107 del Reglamento, llega con respecto a la tenencia de las armas prohibidas con fines exclusivamente coleccionista, previos los informes a que se refiere el artículo 98 del propio Reglamento.

En consecuencia, y a la vista de los fundamentos de la sentencia que se comenta, puede afirmarse que, hasta el momento, el concepto de "armas prohibidas" del artículo 563 CP está integrado, como máximo, por la siguiente redacción del artículo 4 del Reglamento de Armas: Artículo 4.1. Se prohíbe la tenencia y uso de las siguientes armas: a) Las armas de fuego que sean resultado de modificar sustancialmente las características de fabricación u origen de otras armas, sin la reglamentaria autorización de modelo o prototipo. b) Las armas largas que contengan dispositivos especiales, en su culata o mecanismos, para alojar pistolas u otras armas. c) Las pistolas y revólveres que lleven adaptado un culatín. d) Las armas de fuego simuladas bajo apariencia de cualquier otro objeto. e) Los bastones-estoques, los puñales de cualquier clase y las navajas llamadas automáticas. Se considerarán puñales a estos efectos las armas blancas de hoja menor de 11 centímetros, de dos filos y puntiaguda. f) Las armas de fuego, de aire u otro gas comprimido, reales o simuladas, combinadas con armas blancas. g) Las defensas de alambre o plomo; los rompecabezas; las llaves de pugilato, con o sin púas; los tiragomas y cerbatanas perfeccionados; los munchacos y xiriquetes.

## SEGURIDAD EN ESTABLECIMIENTOS

Protección de la Seguridad Ciudadana (LO 1/1992, de 21 de febrero):

Artículo 23. *A los efectos de esta Ley, constituyen infracciones graves: n) La apertura de un establecimiento, el inicio de sus actividades o el desarrollo de su funcionamiento sin autorización o sin adoptar total o parcialmente las medidas de seguridad obligatorias o cuando aquéllas no funcionen o lo hagan defectuosamente, o antes de que la autoridad competente haya expresado su conformidad con las mismas.*

**Medidas de seguridad en entidades y establecimientos públicos y privados**  
(RD 1338/1984, de 4 de julio):

Artículo 14. 1. *Con carácter obligatorio, en todos los Establecimientos u oficinas de los Bancos, Cajas de Ahorro y demás Entidades de Crédito deberán ser instalados, sin perjuicio de otros sistemas que voluntariamente las empresas pudieran adoptar, cámaras fotográficas de vigilancia, de 35 mm. como mínimo, capaces de retener las imágenes de cualquier asalto que pudiera producirse, que permitan la identificación de los autores.*

2. *También deberán ser instalados dispositivos apropiados para la prevención de asaltos fuera de las horas de oficina, capaces de detectar inmediatamente un ataque contra las zonas donde se custodien los fondos o valores.*

TSJ COMUNIDAD VALENCIANA. SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. S. 1-6-1998:

"(...) Dados los términos en que se plantea la demanda, conviene señalar inicialmente que el expediente se inicia en virtud de acta de 3 enero de 1994 levantada por funcionarios de la Policía en la que, a los efectos de este procedimiento, se hace constar que el blindaje del recinto de caja carece de puerta estando sin elemento de separación la parte destinada a ésta y que la zona donde se encuentra la caja fuerte carece de protección. Esta acta, levantada a mano en el lugar de los hechos, da lugar al oficio de 5 de enero de 1994 que se remite a la Delegación de Gobierno en la que se hace constar una breve reseña de los mecanismos de protección desde la creación de la oficina y que en la actualidad la falta de protección del recinto de caja ha sido sustituido por un cerramiento de cristal blindado y obra que separa la zona de empleados y de clientes que no exime de la protección del recinto de caja por no haber sido autorizado por la Dirección de la Seguridad del Estado. Asimismo se hace constar que la zona donde se encuentra instalada la caja fuerte carece de elementos de protección para el caso de un ataque fuera de las horas de oficina. La Delegación del Gobierno comunica el 25 de enero de 1994 que se ha recibido el oficio en el que constan los dos hechos referidos y concediendo un plazo de tres meses para subsanarlos. Con fecha 22 de junio del mismo año, comprobado que no han sido subsanados estos defectos, se comunica la incoación del expediente sancionador, y con fecha 7 de julio de 1994 se notifica la resolución dictada al efecto y en la que se concede un plazo para alegaciones. En esta resolución se consigna como hecho que da lugar al expediente que la zona donde se encuentra instalada la caja fuerte carece de algún elemento que la proteja de un ataque fuera de las horas de oficina, y como posible calificación del mismo la infracción grave determina que se dicte propuesta y resolución sancionadora sin más trámites, sien-

do los hechos y su calificación jurídica acordes con lo expuesto en cuanto al inicio del expediente.

Significa todo ello que desde el inicio del expediente sancionador no existe duda alguna sobre qué hecho se imputa a la recurrente, ni tampoco cuál es la infracción que aquél constituye, la del artículo 23 n) de la Ley 1/1992, de 21 de febrero (...).

La demanda construye sus alegaciones en base no sólo a la indeterminación de la exigencia y del precepto, sino también (...).

La inexistencia de mecanismo de seguridad para un ataque fuera de horas de oficina, único hecho imputado y único hecho sancionado, supone el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14.2 del RD 1338/1984, de 4 de julio, por el que se establecen las medidas de seguridad en entidades y establecimientos públicos y privados (...). Es cierto que este precepto no establece el dispositivo en concreto, pero ello no entraña ningún tipo de indeterminación puesto que no pertenece al campo de actuación de una norma jurídica establecer medios técnicos eficaces para la consecución de un fin, sino sólo establecer su obligatoriedad que puede ser adecuadamente satisfecha por más de un procedimiento. Y este incumplimiento determina la existencia de la infracción (...) de la Ley 1/1992".

## DESGUACES

### **Protección de la Seguridad Ciudadana (LO 1/1992, de 21 de febrero):**

*Artículo 12.1. Las personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades relevantes para la seguridad ciudadana, como las de hospedaje, el comercio o reparación de objetos usados, el alquiler o el desguace de vehículos de motor, o la compraventa de joyas y metales preciosos, deberán llevar a cabo las actuaciones de registro documental e información previstas en la normativa vigente.*

*Artículo 23. A los efectos de esta Ley, constituyen infracciones graves: k) La carencia de los registros previstos en el Capítulo II de la presente Ley para las actividades con trascendencia para la seguridad ciudadana.*

### **Control de establecimientos dedicados al desguace (RD 731/1982, de 17 de marzo):**

*Artículo 1. Las personas naturales o jurídicas, explotadoras de establecimientos dedicados al desguace de vehículos y depósito de automóviles vienen obligadas a llevar un libro-registro en el que anotarán diariamente la marca, tipo, modelo, matrícula, número de bastidor, color y fecha de compra de los vehículos adquiridos, así como nombres, apellidos, domicilio y número del documento nacional de identidad del vendedor, con arreglo al modelo que establezca el Ministerio del Interior.*

*Artículo 2. Asimismo, las citadas personas vienen obligadas a cumplimentar y presentar en las Comisarías de Policía o puestos de la Guardia Civil correspondientes, una declaración sujeta al modelo que establezca el Ministerio del Interior por cada vehículo adquirido con fines de desguace, en el que figurarán los datos reflejados en el libro-registro, respondiendo de que el texto incorporado coincida con el mismo. Tales partes, que constarán de dos cuerpos, se ajustarán al modelo que establezca el Ministerio del Interior.*

*Artículo 4. Tanto el libro-registro como los justificantes de baja de los vehículos comprados y los propios vehículos o los restos de los mismos que se tengan almacenados, estarán siempre a disposición de los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, para realizar cualquier investigación.*

"(...) Es objeto del presente proceso determinar si son o no conformes a derecho las resoluciones administrativas indicadas en el encabezamiento de esta sentencia, por las que se impuso a la actora la sanción de 250.000 pesetas de multa por infracción del artículo 23 k) de la LO 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, en relación con el artículo 12.1 de la citada Ley y artículo 1 del RD 731/1982, de 17 de marzo, porque según el correspondiente boletín de denuncia cursado el día 4 de enero 1994 por la patrulla de Servicio de Protección de la Naturaleza, 5ª Compañía-Casetas, de la Guardia Civil, sobre las 12,30 horas de la referida fecha, en la Avda. de Zaragoza, altura núm. X, de la localidad de Alagón, se pudo comprobar la existencia de unos 30 vehículos inservibles y desguazados en el recinto propiedad de dicha empresa, y requerida la documentación pertinente, carecía de Libro-Registro de vehículos, justificante de baja y partes de compra de los mismos.

Frente a dichas resoluciones, la recurrente aduce como motivos de impugnación (...) la inaplicabilidad del artículo 1 del RD 731/1982 (...) por negar que sea empresa dedicada al desguace de vehículos, afirmando que se dedica a la compraventa al por mayor de chatarra y hierro viejo y cartones y con este destino había adquirido los vehículos que se encontraban en sus instalaciones (...).

La realización de actividad de desguace ha quedado acreditada documentalmente por el reportaje fotográfico unido al oficio-denuncia, obrante en el expediente administrativo, así como la relación de vehículos igualmente unida que reflejan la marca, color, matrícula, nombre del propietario y la fecha de baja, en los supuestos en que figuraba, de 23 vehículos, de unos 30 que la Patrulla del Servicio de Protección de la Naturaleza localizó en el recinto propiedad de la recurrente; número de vehículos de suficiente relevancia para que junto a la forma de almacenaje, fechas de baja –entre 1983 y 1993– y las propias manifestaciones del recurrente de haber adquirido vehículos completos de particulares –según justificantes aportados al escrito de demanda–, aunque se haga figurar que para chatarra, lo que indudablemente constituía su destino final, son indicios suficientes para acreditar que la actividad de la recurrente se extendía también a la de desguace de vehículos, y por consiguiente, las resoluciones impugnadas son conformes a derecho, al no haber cumplido la actora la normativa de control anteriormente señalada.

#### **REGIMEN DISCIPLINARIO DE LA GUARDIA CIVIL (LO 11/1991, de 17 de junio):**

Artículo 53. *La incoación, tramitación y resolución del expediente gubernativo se regirá por las disposiciones establecidas en el capítulo anterior para el expediente disciplinario, con las siguientes especialidades (...).*

Artículo 45. 1. *Una vez se hayan practicado las actuaciones y diligencias el Instructor formulará el correspondiente pliego de cargos, si a ello hubiera lugar, comprendiendo en el mismo todos los hechos imputados, la calificación jurídica de los mismos y las sanciones que pudieran ser de aplicación, de conformidad con el artículo 10 de la presente Ley.*

2. *El pliego de cargos se comunicará al expedientado, quien podrá contestarlo en el plazo de cinco días, a contar desde la notificación, alegando cuanto considere oportuno a su defensa y proponiendo la práctica de las pruebas que estime necesarias.*

Artículo 47. *El Instructor, cuando considere concluso el expediente, formulará propuesta de resolución en la que fijará con precisión los hechos, hará la valoración*

*jurídica de los mismos y manifestará si los estima constitutivos de falta, con indicación, en su caso, de cuál sea ésta, y de responsabilidad del expedientado, proponiendo la sanción a imponer.*

Artículo 48. 1. *La propuesta de resolución del expediente se notificará por el Instructor al interesado para que, en el plazo de cinco días, pueda alegar cuanto considere conveniente a su defensa.*

STS 5ª 9-3-1998:

(...) En relación con la pretendida indefensión deducible de no haberse practicado la prueba en el expediente con la intervención del expedientado, invocando la necesidad de la contradicción como garantía del proceso, ha de señalarse que si bien las garantías que consagra la CE son aplicables al procedimiento sancionador, lo son "con las matizaciones que resultan de su propia naturaleza" –TC S. de 3 de octubre de 1995 y todas las en ella citadas–, matizaciones que son establecidas en la legislación aplicable en cada caso, y que en el régimen disciplinario de la Guardia Civil se recogen, en relación con el expediente gubernativo, en los artículos 52 y 53 de la LO 11/1991, y en la remisión que en el último de los artículos citados se efectúa a las disposiciones relativas a la incoación, tramitación y resolución para el expediente disciplinario, normas que se establecen en los artículos 39 y siguientes de la misma Ley, debiendo significarse que en el artículo 44.2 de dicho texto legal se atribuye al Instructor la facultad de ordenar la práctica de las diligencias dirigidas a la determinación, conocimiento y comprobación de los datos que servirán de base a la resolución, así como la de todas las pruebas y actuaciones que conduzcan al esclarecimiento de los hechos y a determinar las responsabilidades susceptibles de sanción, y toda esta actividad procedimental es anterior a la formulación del correspondiente pliego de cargos que, dando a conocer al expedientado los que en su contra se formulen, le permite, al contestarlo, hacer las alegaciones que considere oportunas a su defensa, proponiendo, precisamente en este momento procesal, la práctica de las pruebas que estime convenientes a su derecho. En la actuación probatoria previa al pliego de cargos no tiene intervención alguna el expedientado, viniendo a ser, pura y simplemente, la aportación por parte de la Administración actuante de los medios acreditativos de la realidad de los hechos que en el pliego de cargos han de recogerse. Cuestión diferente es la actividad probatoria a desarrollar en interés del expedientado, fijada mediante la propuesta correspondiente en el momento de la contestación al pliego de cargos, y que dará lugar a que por el Instructor se acuerde la práctica de las pruebas admisibles en derecho que juzgue pertinentes. Después de concluso el expediente y efectuada la propuesta de resolución con el contenido que establece el artículo 47 de la LO 11/1991, el expedientado tan sólo tiene el trámite de alegaciones, trámite que le confiere el artículo 48.1 de la misma Ley, habiendo decaído, en consecuencia, su derecho a proponer prueba, en el caso de no haberlo hecho al contestar el pliego de cargos. El examen efectuado sobre la normativa vigente relativa a la tramitación del expediente gubernativo en el ámbito disciplinario del Cuerpo de la Guardia Civil viene a significar cuales sean las matizaciones en relación con la práctica de la prueba en tal expediente, desmontando la pretensión de impugnación que en el fundamento jurídico que examinamos se contiene: no aparece la contradicción como derecho del expedientado en la práctica de la prueba en el expediente gubernativo, y muy especialmente en la etapa previa a dictarse el pliego de cargos, y, por otro lado, resulta claramente señalado por la Ley el momento procesal en que el expedientado puede proponer la que a su derecho convenga; en consecuencia, ha de estimarse respetado en el expediente gubernativo tramitado el derecho al proceso con todas las garantías en la medida en que es aplicable, sin que se haya menoscabado tampoco el derecho a no padecer

indefensión, que el artículo 24.2 de la CE consagra y que ha sido observado en este caso concreto "en la medida en que el respeto a dicho derecho es exigible también en el procedimiento disciplinario militar", como se decía en nuestra S. de 15 de diciembre de 1995, en relación con el régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas, afirmación predicable en el ámbito específico de la Guardia Civil. Finalmente, y en relación con las alegaciones que consideramos, hemos de recordar que la proposición de prueba, derecho de evidente raíz constitucional, tiene sus límites, de un lado, en la pertinencia respecto a los fines del procedimiento, y de otro, en su atemperación a las normas que regulan el proceso, por lo que al no haberse propuesto prueba por el expedientado en el momento procesal en que la Ley lo prevé, ya que lo hizo al evacuar el trámite de alegaciones en contestación a la propuesta de resolución, ha de tenerse tal propuesta por extemporánea, no resultando admisible la alegación hoy esgrimida, de conformidad con el parecer que expone el Abogado del Estado cuando señala que la propuesta debió formularse en el trámite legalmente previsto. De todo ello resulta que la pretendida indefensión deducible de no haberse practicado prueba en el expediente a propuesta de quien después resultó sancionado, a él mismo es atribuible al no haber acomodado su actuación como parte a las normas aplicables, bien como acto voluntario a él únicamente reprochable, o como resultado de una negligencia en la defensa de su interés que, igualmente, a él sólo puede ser atribuida (...).

## NOTICIAS LEGISLATIVAS

El BOE número 124, de 25 de mayo de 1999, publica el **INSTRUMENTO de ratificación de la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado**, hecha en Nueva York el 9 de diciembre de 1994, en vigor para España desde el 15 de enero de 1999.

Su ámbito de aplicación comprende al personal de las Naciones Unidas, al personal asociado y a las operaciones de las Naciones Unidas (artículo 2).

Por personal de las Naciones Unidas se entiende a las personas contratadas o desplegadas por el Secretario general de las Naciones Unidas como miembros de los componentes militares, de policía o civiles de una operación establecida por el órgano competente de las Naciones Unidas de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y realizada bajo la autoridad y control de las Naciones Unidas: a) cuando la operación esté destinada a mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales; b) cuando el Consejo de Seguridad o la Asamblea General haya declarado, a los efectos de la Convención, que existe un riesgo excepcional para la seguridad del personal que participa en la operación (artículo 1). La Convención no se aplica a las operaciones de las Naciones Unidas autorizadas por el Consejo de Seguridad como medida coercitiva de conformidad con el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas (artículo 2).

El artículo 9 establece que será considerado delito por cada Estado Parte, en su legislación nacional, la comisión intencional de: a) el homicidio, secuestro u otro ataque contra la integridad física o la libertad de cualquier miembro del personal de las Naciones Unidas o el personal asociado; b) el ataque violento contra los locales oficiales, la residencia privada o los medios de transporte de cualquier miembro del personal de las Naciones Unidas o del personal asociado, que pueda poner en peligro su integridad física o su libertad; c) La amenaza de tal ataque con el objetivo de obligar a una persona natural o jurídica a realizar o abstenerse de realizar algún acto; d) la tentativa de cometer tal ataque; y e) la participación como cómplice en tal ataque o tentativa de ataque o que suponga organizar u ordenar a terceros la comisión de tal ataque.



**THE IMPORTANCE OF THE PUBLIC SECURITY IN A LAW STATE**

*by Manuel Fraga Iribarne*

Today's model of public security tends to conform in a Police Corp that goes to be a rational bureaucratic organization which serves as a public service.

The different means in the explanation of the security, as the concepts of public order, public security and urban security have one objective: the quality of the service and the increase of the attention to the victim. The police activity is essential for the guarantee of security and the citizens liberty.

**SPAIN DEMOCRACY AND SECURITY FOR THE NEXT CENTURY**

*by Santiago López Valdivieso*

Between the new challenges we find for the next century, the necessity of thinking a new interior security policy for Spain and for the whole European Union is one of our priorities, this would allow us to foresee the nowadays complex and diffuse risks.

So, the great duel for the XXI century is to support a high grade of security and to continue in the advance of our regime of liberties.

**WHAT FOR OUR TEACHING SYSTEM SERVE?**

*by José Pardos Aldea*

Fundamental mission of the Civil Guard teaching system is the professional capacitation of the men that the different units need for fulfil their assignment missions.

So, the actual teaching system is conceived as a progressive and unique system, and between its objects one special it's achieve students with the own ethic courage of our pro-

fessional corp deontology and respectful for the recognized principles in the Constitution.

With all this premiss, the purpose is improve the formation of the Civil Guard and of those who want to enter in it.

**LESS VIOLENCE MORE CONFLICT?  
A NOTE ABOUT THE ACTUAL BASQUE  
POLITICAL SITUATION**

*by Fernando Reinares*

Although since september 1998 a diminish without precedence in the violence grade has been produced by the Basque nationalism, this point coincide with a growing intensity in the antagonism between nationalist and non nationalist.

So, the relation between intensity and violence as basic dimensions of the social conflict is not univoque, also under precises conditions is on the contrary.

The recent Local Elections held in june 1999, and its results, has altered the power distribution in the basque area and has opened the possibility of solution between nationalist and constitucionalist.

**THE INTERNATIONAL PROYECTION OF  
THE CIVIL GUARD**

*by Ignacio Cosidó*

The International projection of the Civil Guard is nowadays a high value in our security.

The international cooperation carried through by the Civil Guard could be classified in three main groups: its participation in the development and consolidation of a common security space in the European Union, its contribution to the peace-keeping operations, and finally, an intensive activity in technical cooperation in order to prepare and instruct new policies.

In this moment the two main priorities in the international relations of the Civil Guard are Iberoamerica and The Mediterranean.

### **THE PEACE KEEPING OPERATIONS: POLICE AREA**

*by Francisco Díaz Alcantud*

Today's world view design a new scene in which the danger of great scale confrontation has diminished, in the other hand the internal and regional conflicts of the countries has increased definitively.

Last years have supposed an increase of the number and breadth of peace-keeping operations of the United Nations, with some differences of the other operations taken away in this years.

In this article its analyzed particularly all the fundamental aspects which conforms the nowadays peace-keeping operations.

### **STRATEGIC VIEW OF THE PEACE PROCESS IN THE MIDDLE EAST**

*by Gustavo de Aristegui*

The arabian-israeli conflict constitute the general instability axis of the Middle East.

In this article, the author gives the probably keys of the peace process as: reach a just and lasting peace which guarantee the social and political stability, adjust the army and arsenals of the region, and establish a clear frontiers admitted by all the litigants.

Another points such the negotiation for the devolution of occupied territories, the refugees problem or the water strategic value, are also the apex of the problem.

### **CONFLICTS IN CENTRAL AMERICA (1978-1996)**

*by Juan Avilés Farré*

The particular study of the conflicts happened in Nicaragua, Salvador and Guatemala since the 80's in their economic and social slope, together with the revolutionary leninist

ideology influence in them, are the object of analysis of this article.

In all this process has great importance the United States intervention and the Spanish influence in the large road to Democracy consolidation, the Law State affirmation and the social and economic development.

### **THE YUGOSLAVIAN CONFLICTS**

*by Manuel Coma Canella*

Tito's Yugoslavia dismember, and a detailed study of the genesis of the Balcanic conflict in its ethnic, religious, economic and military slope, are the axis of this article.

The Milósevic achieve to the power and the wars unchained first in Bosnia and actually in Kosovo, are also analyzed with a high grade of historic rigour.

### **ETHNICISM OR POWER BATTLE IN GREAT LAKES REGION?**

*by Tshimpanga Matala Kabangu*

Since 1994 the Great Lakes region, conformed by the Democratic Republic of Congo, Ruanda, Burundi and the west zone of Tanzania and Uganda, lives a serious conflict that has desestabilized the zone.

The battle for the power control, the economic interests and ethnic questions are the causes of this conflict.

At the beginning the conflict was considered a local crisis, today the zone has a regional crisis which solution, according to Mr Matala, is a Regional Conference that studies all the questions about collective security, politic stability and the return to the democratic transition process.

### **MAGREB AND ITS SEARCH OF DEVELOPMENT AND STABILITY**

*by Jesús Núñez Villaverde*

The mogrebi region and its instability is one of the main worries since the Community perspective, and of course for Spain.

This instability has grown up in the last years with the entrance of a new actor: islamist groups.

This groups with a growing popular support and a clear politic tendence, makes the different goverments focus its efforts in retrieve the legitimate and popular support throught an unique economist way.

So, the Magreb integration in the Community role would be the best way of searching the stability and the security of the zone.

## **URBAN VIOLENCES IN FRANCE**

*by Maximiliano Lasén Paz*

Urban violences, expression of the mutation crisis in the west societys in this final century, have in France the explosive way of social tumult in the suburbs, where problems as unemployment, the uncertain employment, inmigration with problems of settle down or the perspectiveness find the kind place.

The press role in all this process, the different classes of urban violence and their answers: social, politic and policial ones, are analyzed detailed in this article.

## **SOME NOTES ABOUT THE MODIFICATION OF THE CIVIL GUARD DISCIPLINARY LAW**

*by Rafael Matamoros Martínez*

Inside the continuity line inherent to the reform of the Military Discipline System, few changes have been introduced in the organic Law 11/1991 June 17'th of the Civil Guard Discipline Regimen (CGDL).

With this reform, the CGDL has been bringed up to date and the more important changes introduced are the ones that determine the status of the students in the Training Centres of the Armed Institute, also a new invalidation regimen has been studied.

Another sustantive, competencial and trial reforms are also gazed in it.

## **ORGANIZATION AND FUNCTIONS OF THE CIVIL GUARD, YESTERDAY AND TODAY**

*by Benito Salcedo Muñoz*

Throught its history, the Civil Guard has worked for the public order maintenance and the interior peace, a force to serve the new social and economic order arose out of the new Liberal State and its law.

Stablished today the Social and Democratic Law State after century and a half of sucesive wrong tries, and reconciled with the actual times, the services that the Civil Guard gives as a State Security Force answer to a wide variety of functions which can be reduced to three: nearness police, interior security police and judicial police.

It's remarkable in this article the questions the author makes about the future of the Institute.

## **POLICE ROLE IN FAULTS AGAINST SEXUAL LIBERTY AND ILL USAGES IN THE FAMILIAR AREA**

*by Juan Luis Pérez Martín*

We find in our society violent behaviours between the less protect sectors of the society as women, youngsters, inmigrants and minorities.

The role of the Security Corps and Forces it's not only a work of investigation and victims protection from violent behaviours, also they have to work for the prevention. Is in this point of prevention where the Security Corps and Forces could fulfil a vital paper because of it's near presence to the citizen and the trust that these could deposite in them.

*María Luisa Barón Hernández*

