

MODELO DE SEGURIDAD ALEMAN

Tte. Coronel José Duque Quicios
joseduque.revista@gmail.com

La República Federal de Alemania representa un modelo de estado federal cooperativo. Los diversos actores que participan en la seguridad nacional alemana siguen esta cultura política, lo que les permite conseguir unos buenos resultados en el terreno de la coordinación y la eficacia.

El federalismo cooperativo alemán, después de una evolución política y social que siguió a la posguerra, ha establecido una serie de mecanismos y procedimientos que regulan y protegen al sistema federal de sus propias fuerzas interiores, muchas veces contrapuestas, propias de un modelo político con diferentes centros de poder¹.

Este hecho se puede resumir tres aspectos:

-Principio de fidelidad, *Bundestreue*, definido jurídicamente, como la obligación de todas las partes integrantes del pacto federal, de actuar conjuntamente y en cooperación, velando y protegiendo los intereses comunes de los estados federados, *Länder* y la Federación, *Bund*². Es un principio de carácter bilateral que afecta igualmente a ambas partes.

-En el ámbito de la legislación, en general, los *Länder*, tienen el derecho de legislar en materias que la Constitución alemana, *Grundgesetz*, no otorgue a la Federación, *Bund*³. Los ámbitos en los que puede legislar la Federación están enumerados explícitamente en el art. 70 de la Constitución.

- En diversos órganos y mecanismos de cooperación y coordinación entre las diversas instancias federales, que consiguen “un engrase” en las relaciones, muchas veces encontradas, entre *Länder* y Federación. Uno de estos órganos, de gran importancia para la seguridad interior, que desarrollaremos posteriormente, es la Conferencia permanente de los Ministros de Interior y Senadores de los *Länder*, *Ständige Konferenz der Innerminister und –senatoren der Länder* (IMK).

RECONSTRUCCIÓN DE LA POLICIA ALEMANA EN LA POSTGUERRA

¹ La última reforma de la estructura federal alemana (Reforma del Federalismo, I), entró en vigor el 1º de septiembre de 2006 y lleva asociada otra, aún por desarrollar, sobre la distribución de recursos (compensación territorial) entre los *Länder*. Esta reforma, que pudo ser llevada a cabo gracias a la coalición actual de Gobierno entre el partido socialdemócrata (SPD) y el cristiano demócrata (CDU), ha reducido de un 60% al 30% el número de leyes que necesitan la aprobación de la Cámara de los *Länder* (*Bundesrat*), evitando el bloqueo de los procesos legislativos del Gobierno. A cambio de esta renuncia, los *Länder* han recibido más competencias en los ámbitos de educación, medio ambiente, régimen de funcionarios y sistema penitenciario. El Estado Federal ha recibido más competencias para la BKA en materia antiterrorista, y en la UE ha recuperado las competencias de las que se había apropiado los *Länder*, y que solo podrán ser en materias de educación, cultura y radiofonía.

² En este artículo utilizaremos el término *Land*, para referirse a un estado federado y *Länder*, para varios estados federados. De la misma forma, el término *Bund* definirá a la Federación.

³ Art. 30 de la Constitución alemana.

En el periodo de la posguerra alemana, que siguió al final de la II Guerra Mundial (1945-1949), las potencias aliadas ocupantes impusieron una descentralización política, pues la centralización y acumulación de poder del III Reich (1933-1945), no tenía buenos recuerdos. El Estado alemán, en su parte occidental, se reorganizó no sobre los *Länder*, tradicionales e históricos, sino sobre otros que se establecieron artificialmente, siguiendo la zona de ocupación de cada país ocupante. Además y como medida adicional, se disolvió el *Land* de Prusia.

Después que los aliados se hicieran con el control del país, comenzó la reorganización de la Policía, por parte del Consejo de Control Aliado. Dos aspectos importantes marcaron, en un primer momento, esta reorganización:

- se dejaron las competencias estrictamente policiales; las reglamentarias, no ejecutivas policiales, así como las de carácter administrativo (expedición de pasaportes, censos o armas), fueron encomendadas a otras autoridades, *Ordnungsbehörden* o *Ordnungsämter* y las de carácter judicial fueron transferidas a los tribunales de Justicia.
- el modelo policial de cada zona de ocupación se correspondía con el del país ocupante: en la zona americana se crearon policías locales; en la zona británica se establecieron policías independientes tanto en las grandes ciudades como en los distritos, al mando de un Jefe de Policía, con capacidad de decidir sobre la fuerza; en la zona francesa se estableció una policía central y en la zona rusa se estableció una policía central estatal, la Policía Popular alemana, *Deutsche Volkspolizei*.

Esta reorganización policial siguió una serie de imposiciones: **desmilitarización** (suprimiendo la tradición militarista, en especial la prusiana), a excepción de la Policía de Fronteras, *Bundsgrenzschutzpolizei* (BGS); **desnacificación** (prohibiendo que cualquier miembro de la policía tuviera antecedentes nazis); **democratización**; **profesionalización**; **descentralización** (creando cuerpos de policías independientes) y **delimitación de funciones** (dejando estrictamente las competencias policiales).

ORGANIZACIÓN DE LA POLICÍA

El origen del estado alemán *Deutsches Reich*, se remonta a 1871, un Estado Federal con 25 estados bajo la protección de Prusia. Después de la I Guerra Mundial, entre 1919 y 1933, Alemania se transforma en una república que mantiene su estructura federal, periodo en que los asuntos policiales quedaron en manos de los *Länder*. Durante el III Reich (1933-1945), Alemania se constituye en un Estado unitario, surgiendo entonces una policía estatal, recuperando después de la II Guerra Mundial su actual estructura federal.

En la actualidad, el Estado federal, *Bund* tiene pocas competencias: Asuntos Exteriores, Hacienda Federal, Ejército y protección de fronteras, aunque últimamente ha conseguido competencias en control y seguridad de aeropuertos y estaciones férreas, delincuencia organizada, drogas y terrorismo.

La organización de la Policía alemana responde a la misma estructura federal del Estado. La Constitución establece que la Policía está bajo la autoridad de los *Länder*, encargados de su organización y control, siendo los Ministro del Interior de

cada *Land* sus responsables máximos. No obstante, la Constitución otorga a la Federación otras misiones policiales: policía criminal; defensa de la Constitución, entendida como seguridad e integridad de la Federación o de cualquier *Land*; defensa de las fronteras y competencias en aduanas; y lucha contra la delincuencia internacional, que ponga en peligro los intereses internacionales de la República Federal alemana.

Hay dos factores importantes a destacar en el sistema policial alemán: su separación vertical de poderes y la independencia de los *Länder* en asuntos policiales. Las leyes de Policía de los *Länder*, *Polizeigestzen*, establecen las misiones, competencias, funciones y organización de cada una de sus diferentes policías. Solamente la formación policial es conjunta, para todas las policías alemanas, en el referido a su nivel superior⁴.

La Federación sólo puede intervenir por propia iniciativa (sin que lo pida un *Land*), en casos de catástrofe natural o accidente grave que pusiera en peligro el territorio de más de un *Land*, aunque siempre bajo el control del Consejo Federal, *Bundesrat*⁵. También en el caso de que un peligro amenazase “la libertad o la democracia de la Federación o un *Land*”, podría la Federación intervenir y tomar el mando de las policías de ese y otros *Länder*⁶. Estas competencias fueron conseguidas por el canciller Konrad Adenauer, después de muchas negociaciones con las potencias ocupantes.

Este sistema policial funciona gracias a la cooperación y coordinación entre las policías de los *Länder* y la Federación, que se ejecuta por organismos conjuntos que periódicamente se reúnen, sin que exista entre ellos una relación jerárquica de autoridad de superior a inferior⁷.

En términos generales, mientras en la doctrina anglosajona, la policía actúa “por consenso”, la misma doctrina policial alemana está basada en la cooperación supranacional. La policía alemana, en contra de lo que sucede con la anglosajona, nunca ha sido controlada por comités públicos ni por autoridades de quejas policiales.

En Alemania también hubo algunas policías municipales hasta 1973.

LA POLICIA DE LOS ESTADOS FEDERALES

Cuando Alemania recuperó su soberanía, con su Ley Básica de 1.949, y las competencias policiales pasaron a depender de los *Länder*, las misiones y competencias de la policía, se desarrollaron especialmente en dos leyes:

- Ley Administrativa de Policía y del Orden, *Polizeigestz*, en la que se estructura la organización, misiones y tareas básicas que puede desempeñar : detenciones, registros, recogida de pruebas e indicios, etc. El ámbito de esta ley se circunscribe al *Land* y cada uno tiene competencia par establecer su propia ley.

⁴ Es el que recibe la escala superior, que representa un 2% del total de la fuerza policial, se lleva a cabo en la academia de Hiltrup.

⁵ Art. 35.3 de la Constitución.

⁶ Art. 91.1 de la Constitución.

⁷ Las fricciones institucionales entre las distintas policías alemanas son menores que las que pueden existir entre la Policía y la Gendarmería en Francia, y entre la Guardia Civil y el CNP en España.

- Ley de Procedimiento Penal, *Strafprozeßordnung*, en la que se señalan los procedimientos a seguir en la persecución de los hechos delictivos, definiéndose las dependencias judiciales con respecto a jueces y fiscales. El ámbito de esta ley es Federal.

El Jefe de Policía, *Landespolizeipräsident*⁸, es el más alto funcionario policial en el ámbito del *Land*. El policía con mayor rango, *Inspekteur*, sigue al Jefe de Policía en la escala de mando.

La Policía de los *Länder* realizan dos funciones básicas: la investigación de los delitos y la prevención del peligro, *Gefahrenabwehr*.

La investigación de los delitos se encuentra regulada por la Ley Penal Federal, mientras que la prevención del peligro es una función administrativa, independiente del ámbito judicial.

Cuando la Policía ejecuta funciones de prevención de peligros, realiza funciones de policía genuinamente administrativas, dentro del Derecho policial administrativo policial, *Polizeirecht*, fuera del ámbito judicial. Estas funciones se derivan del poder de policía de Estado, que procura el bienestar de la colectividad y que conforma la actividad policial, *polizeiliches Handeln*. Esta misión es considerada como una función primordial de la Policía, dentro de la protección de los derechos individuales y las funciones públicas, aspectos que recogen las constituciones de los *Länder*. Para que la Policía intervenga, en virtud de este principio, tienen que haber un peligro que pueda causar un riesgo determinado para la seguridad o el orden público. Además, esta intervención tiene que ajustarse a medidas policiales “*de fuerza estrictamente necesarias*”, debiendo ser retiradas, bien porque el peligro haya desaparecido, o bien a instancias de la autoridad administrativa competente, que ha tenido que ser informada.

El principio de prevención de peligros⁹ se remonta al Estado prusiano y ha sobrevivido a todos los regímenes posteriores, incluyendo las duras imposiciones de las potencias aliadas. Los procedimientos pormenorizados que sigue la Policía alemana, proceden de la regulación que establece su sistema jurídico y policial.

Organización de la Policía de un estado federado

En cada *Land* la policía está constituida por cuatro especialidades: Policía de Seguridad, *Schutzpolizei*, *SCHUPO*; Policía Móvil, *Bereitschaftspolizei*, *BEPO*; Policía Criminal, *Kriminalpolizei*, *KRIPO* y Policía Marítima, *Wasserschutzpolizei*.

La Policía de Seguridad se encarga de la seguridad ciudadana, persiguiendo los delitos menos graves, y realizando tareas de prevención. Utiliza el mismo uniforme en todos los *Länder* (se está cambiando el color verde del uniforme por el color azul)¹⁰.

La Policía Móvil, constituida en unidades reunidas, se encarga del apoyo en misiones de orden público, catástrofes naturales y accidentes graves, siendo su

⁸ Es un político y no un policía.

⁹ Es de gran importancia a nivel jurídico.

¹⁰ Este cambio ya se ha producido en la Policía Federal y en las policías de los estados de Hamburgo y Westfalia del Norte y Policía Federal.

equipamiento y organización el mismo para todos los *Länder*. En estas unidades los policías, realizan su periodo de prácticas de dos años y medio, una vez acabada su formación en la academia.

La Policía Criminal se ocupa de la prevención y esclarecimiento de los hechos delictivos cometidos por bandas (delito organizado); delitos contra la honestidad; robo; extorsión; hurtos graves; asesinatos; delitos contra la salud pública y falsificaciones. También tiene como misión, la persecución de los delincuentes más peligrosos, profesionales y reincidentes. Sus unidades especiales se emplean para combatir actos terroristas y secuestros, protección de actos públicos, vigilancias y redadas. Esta policía se encuadra en la Oficina Criminal del *Land*, *Landeskriminalamt* (LKA), que aunque dentro de la organización general de la Policía del *Land*, dependen directamente del *Landespolizeikriminaldirektor*, en el Ministerio del Interior. La Oficina Federal Criminal, BKA trabaja estrechamente con los LKA bajo el “principio federal”, es decir, sin una subordinación de estos con aquella.

La Policía Marítima se encarga de la vigilancia del transporte fluvial y el tráfico de embarcaciones deportivas. Regula el tráfico en las aguas interiores y, en particular, el transporte de mercancías peligrosas.

También existe el policía voluntario, *Hilfspolizist*, (solamente en Berlín, Baden-Württemberg y Essen), que de uniforme y con armas, pueden realizar hasta 300 horas de servicio al año.

El total de la fuerza policial alemana, referida al año 2006, es superior a los 310.000 efectivos. Ver detalle en anexo I.

Este autor muestra el total de la fuerza policial en Alemania de forma separada (policías y personal civil), por si se quiere determinar la ratio policial, lo que se suele hacer en muchos estudios, aunque en la mayoría de ellos no se especifica si se ha hecho con el total de la fuerza policial o con sólo los funcionarios policiales¹¹.

LA POLICIA FEDERAL

La Policía Federal, *Bundespolizei* (BPOL) es la más nueva de todas las policías alemanas¹². Aunque administrativamente existe desde el 1 de marzo de 2008, procede de la antigua Policía Federal de Fronteras, *Bundesgrenzschutz* (BGS)¹³.

La Policía Federal tiene competencias en: protección y vigilancia de fronteras terrestres, marítimas y aéreas; control de pasaportes y documentos de viaje; protección y vigilancia de la red ferroviaria nacional; seguridad del tráfico aéreo en 15

¹¹ La densidad policial no es el objeto de este artículo.

¹² Sufrió un proceso de reorganización, con este nuevo nombre, desde noviembre de 2006 a febrero de 2008.

¹³ La Policía Federal de Fronteras nació el 16 de marzo de 1951, con unos 10.000 hombres, en plena guerra fría, siendo en un primer momento, un cuerpo neutral desplegado en la línea fronteriza para evitar los continuos incidentes que protagonizaban las tropas rusas y aliadas. En 1956 su plantilla ascendía a 16.000 efectivos, de los que alrededor de 9.500 pasaron al Ejército. En 1976 pierde su carácter militar, y en 1990, después de la caída del Muro, se reunificó con el cuerpo semejante de la RDA. En 1998 se incorporó a su estructura la Policía de Ferrocarriles, *Bahnpolizei*.

de los aeropuertos más importantes alemanes¹⁴. También tienen la competencia exclusiva para secuestros aéreos; protección de instituciones del Gobierno y ministerios federales, así como misiones de vigilancia en el Mar del Norte y mar Báltico.

Otras competencias de la Policía Federal son: misiones policiales de cualquier tipo, en los estados de emergencia y de guerra; misiones de policía en el exterior bajo los mandatos de la ONU, UEO, UE o cualquier otra organización internacional; apoyo a la Policía del Parlamento Alemán; vigilancia de embajadas; vigilancia de algunas oficinas de Lufthansa en el extranjero, así como el reforzamiento de medidas de seguridad en sus vuelos.

Apoya a la Oficina Federal de Defensa de la Constitución en materias de telecomunicación; a las policías de los estados federales, especialmente en orden público y auxilio en caso de catástrofes. También la BPOL es competente para temas de tráfico de seres humanos, aunque no tienen competencias ni en asuntos fiscales ni en drogas.

Con la última reorganización de la Policía Federal, efectiva a partir de 1º de marzo de 2008, la BPOL está dirigida por un Presidente, auxiliado por dos vicepresidentes y dependiendo del Ministerio Federal del Interior. Operativamente ha reunificado sus cinco antiguas Presidencias, *Präsidioms*, en una sola, con sede en Postdam, de la que dependen 9 Direcciones regionales, *Bundespolizeidirektionen*, 77 Inspecciones, *Bundespolizeiinspektionen* y 131 Comisarías. El Cuerpo también cuenta con una dirección y 10 unidades de Intervención Rápida, *Bundesbereitschaftspolizeiabteilungen* desplegadas en todo el país, así como una Academia de formación y especialización, *Bundespolizeiakademie mit 5 Aus- und Fortbildungszentren*. Como novedad hay que señalar que se han constituido 9 Unidades móviles de control y vigilancia para incidentes temporales, *Mobile Kontroll- und Überwachungseinheit (MKÜ)*.

En la actualidad cuenta con una plantilla de 40.000 efectivos, de los que alrededor de 9.000 son funcionarios administrativos. Su ley fundacional data de 19 de octubre de 1994, y aparece en la Constitución alemana¹⁵.

En el año 2008 su presupuesto fue de 2 mil millones de euros, de los que dos tercios correspondieron a gastos de personal.

GRUPO DE PROTECCIÓN DE FRONTERAS 9 (GSG 9)

El GSG 9 es un grupo de intervención especial antiterrorista, y una de las unidades de élite de la BPOL, que más prestigio le ha dado a nivel internacional.

La idea de la creación de este grupo, surge tras el atentado terrorista perpetrado el 5 de septiembre de 1972, cuando un comando de la organización terrorista *Septiembre Negro* secuestró a parte del equipo olímpico israelita, durante los Juegos Olímpicos de Munich. El resultado de la operación de rescate, llevada a cabo por la

¹⁴ En el resto de aeropuertos las policías de los *Länder* se encargan de su vigilancia, bajo la supervisión del Gobierno Federal.

¹⁵ El cambio del nombre de Policía de Fronteras por el de Policía Federal en la Constitución hubiera significado una complicación legislativa tan grande, que los partidos políticos decidieron no hacerlo.

policía del estado federal de Baviera, se saldó con la muerte de un policía, once rehenes y cinco terroristas.

Con estos antecedentes, el Ministro del Interior Hans-Dietrich Genscher encargó a la Policía Federal de Fronteras, la creación de este grupo con el nombre de GSG 9, Grupo de Protección de Fronteras 9 -*Grenzschutzgruppe 9*-, que recientemente ha cumplido sus 30 años de existencia.

El hecho de que esta unidad fuera unidad pionera en éste ámbito, la ha convertido en un instrumento importante en la cooperación policial alemana. Su plantilla actual asciende a unos 250 hombres.

LA OFICINA FEDERAL DE INVESTIGACIÓN CRIMINAL

La Oficina Federal de Investigación Criminal, *Bundeskriminalamt*, (BKA) nació en Wiesbaden en marzo de 1951, para sustituir a la “Oficina de Policía Judicial para la zona de ocupación británica” en Hamburgo, y fue la respuesta de la administración federal para crear un órgano central para servicios de información y Policía Judicial.

La BKA es una Policía dependiente del Ministerio Federal del Interior y cuenta con su propia ley. Como organismo policial central de información y comunicación de la Policía alemana, apoya a las policías de los *Länder* en la prevención y persecución de delitos, con relevancia en el ámbito suprarregional o internacional, además de mantener unos servicios centrales a disposición de aquellas.

Todas las relaciones oficiales internacionales de la policía alemana se canalizan a través de la BKA (INTERPOL, Europol y Schengen), así como de casos penales internacionales de gran importancia.

Cinco son las funciones esenciales de BKA:

- Función de órgano central.
- Función investigadora.
- Función internacional.
- Funciones de protección y prevención.
- Función administrativa.

Las competencias de BKA, son:

- Tráfico de estupefacientes, armas, municiones o explosivos a nivel internacional.
- Persecución de la moneda falsa a nivel internacional.
- Investigación de blanqueo de capitales a nivel internacional, desde 2002.
- Terrorismo internacional organizado.
- Sabotajes de redes informáticas.
- Secuestros y toma de rehenes de alemanes en el extranjero.
- Protección del personal de los miembros de los órganos constitucionales de la Federación y protección de testigos.
- Delincuencia con móvil político (de izquierdas y derechas).
- Delincuencia violenta y grave.

Es un órgano central en los ámbitos de la delincuencia internacional y la delincuencia grave, desempeñando funciones de persecución penal, bien por iniciativa propia o a instancias de la Fiscalía General Federal o de cualquier otra. Cuenta con unos 5.500 efectivos, de los que una tercera parte son funcionarios, un 11% son administrativos y un 6% es personal auxiliar, siendo el porcentaje femenino total de un 35%. Cuenta con tres sedes: Wiesbaden, Berlín y Meckenhein (Bonn).

El sistema INPOL, *Informationspolizei system*, creado en 1972, y renovado en agosto de 2003, es un sistema informático de información policial utilizada por todas las fuerzas policiales alemanas, y en el que la BKA actúa como unidad central. En este sistema figuran datos sobre: Armas, drogas, crimen organizado, terrorismo, detenidos, reseñas, requisitorias, falsificación de dinero y asistencias. A nivel central, desde 1992, coordina un sistema automático de reconocimiento de huellas al que acceden las dieciséis policías de los *Länder*. Actualmente este sistema gestiona las huellas dactilares de más de 3 millones de personas y las impresiones palmares de más de 800.000 personas, así como más de 65.000 huellas latentes de delitos sin resolver.

Cuenta con un Grupo Móvil Operativo, *Mobiles Einsatzkommando*, MEK, dispuesto a entrar en acción, si en alguna acción encubierta (vigilancias o seguimientos) es necesario. Centraliza los diferentes enlaces policiales extranjeros en Alemania, y mantiene una red de 59 oficiales de enlace, desplegados en 45 países del mundo.

La BKA no puede efectuar ni detenciones¹⁶, ni registros, acciones que solo pueden realizar las policías de los *Länder*.

Su última reorganización de este organismo data de enero de 2005, y se estructura en nueve unidades orgánicas, al frente de las cuales se encuentra un presidente y dos vicepresidentes. Su presupuesto de 2007 fue de 367,92 millones de euros, de los que 229,35 corresponden a gastos de personal.

POLICIA DEL PARLAMENTO ALEMAN

La historia ha enseñado a la sociedad alemana que una institución como el Parlamento tenía que tener una protección especial. La República de Weimar y el III Reich fueron modelos que no se querían repetir, pues en esta época sus miembros estuvieron expuestos a amenazas y coacciones, que imposibilitaron realizar su trabajo con normalidad. Para conseguir estos fines, la Constitución crea una policía propia, la Policía del Parlamento alemán, *Deutscher Bundestag Polizei*, con misiones de protección de personas y edificios en la zona de influencia del Parlamento. Esta policía se asegura un estatuto refrendado en lo más alto del ordenamiento jurídico del país, la Constitución, artículo 40.2, bajo las órdenes directas del Presidente del Parlamento¹⁷.

¹⁶ Salvo casos excepcionales.

¹⁷ Una característica especial de la demarcación de esta policía lo constituye su extraterritorialidad, recogida en el art. 40.2 de la Constitución alemana, en el que se recoge “*la prohibición de cualquier tipo de investigación policial en esta zona sin el conocimiento y la conformidad del Presidente del Parlamento*”. Los delitos cometidos en esta área se investigan y se persiguen por esta policía, aunque el delito se cometa fuera y el delincuente se refugie aquí, y como tal, tiene independencia del Fiscal, entendida ésta en los términos en que el resto de policías tienen esa dependencia.

OFICINA FEDERAL DE INVESTIGACION CRIMINAL ADUANERA

La Oficina Federal de Investigación Criminal Aduanera, *Zollkriminalamt*¹⁸, (ZKA), tiene su sede en Colonia y fue fundada en 1992. Depende del Servicio de Aduanas federal¹⁹ y se encarga de investigar los fraudes en los mercados de la U E, especialmente en el sector agrícola; vigilancia de las exportaciones de tecnología ilegal; tráfico de drogas y blanqueo de dinero. Cuenta con ocho sedes²⁰, su plantilla actual es de 670 efectivos, en la central y 2.700 efectivos en las oficinas de los *Länder*. También tiene 17 enlaces destinados en 14 países y otro más en Europol.

Esta Oficina tiene establecido equipos conjuntos de investigación: en drogas (28); investigación financiera (16); tráfico ilegal de cigarrillos (en Berlín); contra la inmigración ilegal y precursores (con BKA y Aduanas). También está presente en el Centro de Análisis Conjunto de Defensa y Prevención Antiterrorista.

Como unidades operativas especiales, esta unidad cuenta con 8 equipos de observación, *Observationseinheit Zoll (OEZ)*²¹ y un grupo especial de intervención, *Zentrale Unterstützungsgruppe Zoll (ZUZ)*²².

La actual ley de ZKA, en el momento de redactar este artículo, se está discutiendo en la Cámara Baja alemana, y se espera que haya un aumento de personal y presupuesto. También se espera con la aprobación de esta ley que se produzca una descentralización, en beneficio de las oficinas de los *Länder* (que no son independientes de la central).

Como unidad de Policía Judicial, es el único servicio alemán que no necesita orden judicial para realizar escuchas telefónicas, siempre que la investigación que se lleve sea de armas de destrucción masivas.

CONFERENCIA DE MINISTROS DEL INTERIOR

La Conferencia permanente de los Ministros del Interior y Senadores de los *Länder*, *Ständige Konferenz der Innerminister und –senatoren der Länder (IMK)*, es un instrumento de cooperación policial entre la Federación y los *Länder*, creado en 1954.

La conferencia se reúne dos veces al año, aunque puede haber reuniones extraordinarias, y está formada por un miembro de cada uno de los Ministerios del Interior

¹⁸ El *Zollkriminal Institut*, que contaba con tan solo 1.000 funcionarios, se transformó en la Oficina Federal de Investigación Criminal Aduanera por presiones de las autoridades norteamericanas, como consecuencia de la II Guerra de Irak.

¹⁹ El organismo aduanero más grande de la U.E.

²⁰ Berlín, Dresde, Essen, Frankfurt, Hamburgo, Hanover, Munich y Stuttgart.

²¹ Creados en 1989, con misiones de investigación e intervención en temas relacionados con la delincuencia aduanera organizada, cada equipo lo componen entre 60-70 efectivos.

²² Formado por 3 grupos de asalto y uno de observación.

de los 16 *Länder*, junto con un representante del Ministerio del Interior de la Federación, que tiene voz, pero sin voto.

La conferencia está constituida por 6 grupos de trabajo, *Arbeitskreisen* (AK):

- AK I. Derecho de los Länder y Administración.
- AK II. Seguridad Interior.
- AK III. Asuntos comunales.
- AK IV. Protección de la Constitución.
- AK V. Incendios, emergencias y Protección Civil.
- AK VI. Organización administrativa, Función Pública y Personal.

El grupo AK II, de Seguridad Interior, es el más importante para la función policial. Está formado por 6 subgrupos de trabajo, en los que están representados los Jefes de Policía de los *Länder*, el director de la Academia de Policía de Hiltrup y el Presidente de BKA. Uno de estos subgrupos, el AG Kripo se encarga de la coordinación de información policial a nivel internacional entre los *Länder* y la Federación, por lo que está siempre presidido por el BKA, que es organismo policial encargado de las relaciones policiales internacionales en Alemania.

Las aprobaciones de las decisiones tomadas en estas reuniones tienen que ser por unanimidad, admitiéndose solamente votos particulares por parte de los Länder.

STATUS DEL POLICIA

Los funcionarios policiales, según la Ley Fundamental del Estado y al igual que cualquier otro funcionario público, están sometidos al principio de jerarquía y tienen reservado el ejercicio de "funciones de soberanía".

El policía debe garantizar en todo momento el desempeño puntual de las funciones policiales sin ningún tipo de interferencia ajena al servicio y, en particular, de cualquier injerencia política. Está sometido al principio de jerarquía y mantiene un vínculo de prestación de servicios profesionales retribuidos, pero se le exige una especial relación de servicio y confianza, *Dienst- und Treuverhältnis* al estado. Tiene que guardar lealtad a los principios constitucionales, y puede asociarse en organizaciones profesionales, pero sin derecho a huelga.

Los jueces y los militares no son funcionarios a efectos legales, aunque su régimen disciplinario y su estatuto especial coincidan básicamente con las normas aplicables a los policías.

Desde 2006, los administrativos, trabajadores y empleados de toda la administración, incluida la Policía, se han agrupado en una sola escala administrativa, *Beschäftigte*. En principio tienen un contrato indefinido, teniendo al cabo de quince años de servicio, y cumplidos los cuarenta años, plena estabilidad en el empleo. Pueden hacer huelga y su relación laboral es de orden contractual, teniendo también que guardar secreto respecto a los asuntos que conozcan por razón de su cargo.

SERVICIOS DE INTELIGENCIA

Servicio Federal de Inteligencia

El Servicio Federal de Inteligencia, *Bundesnachrichtendienst* (BND), es la agencia de inteligencia alemana encargada de la recogida de información en el extranjero. Está bajo el control directo de la Oficina del Canciller (jefe del gobierno alemán), y sus misiones son las relacionadas con el espionaje exterior, narcotráfico, lavado de dinero, crimen organizado, tráfico de armas y materiales nucleares.

Con un presupuesto anual que supera los 450 millones de euros, actualmente tiene su sede central en Pullach, cerca de Munich y cuenta con otra más en Berlín, teniendo previsto que para 2011 ambas sedes se unifiquen en la capital.

El BND tiene 200 enclaves distribuidos entre Alemania y el extranjero. Su plantilla actual supera los 6.000 efectivos, de los que el 10 % pertenecen al Ejército alemán, *Bundeswehr*, aunque administrativamente adscritos a la Oficina de Ciencias Militares, *Amt für Militärkunde*,

Su organización actual se estructura en:

- Sección 1ª: Obtención. Inteligencia humana, *Operative Aufklärung*.
- Sección 2ª: Supervisión Técnica. Inteligencia de señales, *Technische Aufklärung*²³.
- Sección 3ª: Interpretación. Análisis, *Auswertung*.
- Sección 4ª: Administración, *Zentrale Dienstleistung*.
- Sección 5ª: Delincuencia organizada y terrorismo internacional, *Organisierte Kriminalität y Internationaler Terrorismus*.
- Sección 6ª: Tareas Centrales. Ayuda técnica, *Technische Unterstützung*.
- Sección 7ª: Escuela de BND, *Schule des BND*.
- Sección 8ª: Seguridad, *Sicherheit*.

El origen del BND fue la agencia de inteligencia militar del este alemana, *Abteilung Fremde Heere Ost*, dirigida por el general Reinhard Gehlen, ex general del Ejército alemán durante la Segunda Guerra Mundial, cuya misión era recoger y analizar información sobre la Unión Soviética. En 1946 Gehlen tenía una agencia de inteligencia informal conocida como la Organización Gehlen, muchos de cuyos agentes habían pertenecido a las antiguas organizaciones de la Alemania nazi como la *Sicherheitsdienst*, *SS*, *Abwehr* y *Gestapo*. El 1 de abril de 1956 nace oficialmente el *Bundesnachrichtendienst*, a partir de esta agencia.

Oficina Federal de Protección de la Constitución

La Oficina Federal de Protección de la Constitución, *Bundesamt für Verfassungsschutz* (BfV), está organizada como autoridad federal al más alto nivel,

²³ Para el año 2009 las secciones 1ª y 3ª se fusionarán en una sola, siguiendo la práctica habitual que actualmente siguen este tipo de servicios. También se unificará en la Academia de BND la formación del personal de BKA y de la Oficina Federal de Protección de la Constitución.

dependiendo del Ministerio Federal del Interior, encargada básicamente, de la protección del ordenamiento democrático y sometida al control del poder judicial y ejecutivo. Tiene más de 2.000 efectivos y un presupuesto superior a los 108 millones de euros

Se creó en 1949 siguiendo el modelo del Servicio de Información francés y no tiene competencias para detener, investigar o interrogar.

Este organismo recopila información sobre tendencias extremistas y subversivas, enviando su información al *Bund*, *Länder* o al Fiscal General. Este organismo actúa en misiones de contrainteligencia y en tareas de neutralización de los servicios secretos extranjeros en la RFA, realizando operaciones de información sobre el terreno. Las directivas de coordinación sobre sus actividades, son siempre aprobadas por la Conferencia de presidentes de las diferentes oficinas de los *Länder*, sin que la Oficina federal imponga unilateralmente su posición.

La BfV tiene su sede en Colonia y cuenta con 16 oficinas, una en cada *Land*, *Landesamt für Verfassungsschutz*, y cuando actúa como archivo central, depende del Ministerio Federal del Interior,.

Servicio de Seguridad Militar

El Servicio de Seguridad Militar, *Militärischer Abschirmdienst* (MAD), está encargado de la inteligencia militar y cuenta con más de 13.000 efectivos y un presupuesto superior a los 70 millones de euros.

Oficina Federal de Inteligencia de las Fuerzas Armadas

La Oficina Federal de Inteligencia de las Fuerzas Armadas, *Amt für Nachrichtenwesen der Bundeswehr* (ANBW), recoge información sobre las capacidades y el armamento de las Fuerzas Armadas de otros países.

Oficina Federal para la Seguridad de las Tecnologías de la Información,

La Oficina Federal para la Seguridad de las Tecnologías se encarga de garantizar y evaluar la seguridad en el ámbito de las tecnologías de la información, procedimientos de cifra y certificaciones electrónicas. Tiene funciones similares a las del Centro Criptológico Nacional español.

CENTRO DE ANÁLISIS CONJUNTO DE DEFENSA Y PREVENCIÓN ANTITERRORISTA

En diciembre de 2004 se creó en Berlín el Centro de Análisis conjunto de defensa y prevención antiterrorista, *Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum*, *GTAZ*²⁴. En este centro concurren BKA, la Oficina Federal de Protección de la Constitución; el Servicio Federal de Inteligencia; las oficinas de investigación criminal

²⁴ Dentro del mismo estilo de unidades están: Centro Conjunto de Análisis del Terrorismo (*Joint Terrorism Analysis Centre*, (JTAC) británico; *Joint Counterterrorism Intelligence Coordination Unit* y *National Threat Assessment Centre*, de Australia; *Integrated National Security Assessment Centre* de Canadá; *Combined Threat Assessment Group* de Nueva Zelanda, o el CNCA (aunque en el caso español, su estructura y funcionamiento sean diferentes a los centros anteriormente citados)

de los Länder; la Oficina Federal de Protección de la Constitución y sus 16 oficinas de los respectivos *Länder*; la Policía Federal; la Oficina Central de Investigación Aduanera; la Oficina Federal de Migración y Refugiados, *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*; Servicio de Inteligencia Militar y la Fiscalía General Federal.

Hay permanentemente destacado un fiscal, cuya integración en un centro de coordinación antiterrorista es una novedad a nivel internacional, lo que refuerza las tareas de cooperación en el ámbito penal internacional.

Es la primera vez que se han reunido de forma permanente un número tan elevado de autoridades competentes en el ámbito de la lucha contra el terrorismo, dentro de la separación funcional que entre Policía y Servicios de Inteligencia, *Trennungsgebot*, que exige la legislación alemana. Esta unidad posibilita reunir y evaluar las informaciones de una manera conjunta ante una amenaza, pudiendo conocer todas las fuentes de información y tomar en una fase temprana, cualquier tipo de medida.

A principios de 2007 se creó un Centro Común de Internet, *Gemeinsame Internet-Zentrum* (GIZ), que permite hacer informaciones sobre Internet.

UNA COMPLEJA REUNIFICACION POLICIAL

La antigua Policía del este alemán siempre enfatizó en la protección del Estado y la sociedad por encima de los derechos individuales, lo que a veces significaba perseguir a los que expresaban su disidencia. El “enemigo” era el imperialismo, a menudo en forma de influencia capitalista por parte de Alemania del oeste. No obstante, el día a día de la policía del este era la lucha contra el delito, aunque la ideología oficial sostenía que el delito y el socialismo eran incompatibles.

Alemania del este tenía una serie de órganos de control, entre los que estaba su Policía, *Volkspolizei*, que administrativamente centralizada dependía directamente del Ministerio del Interior. No obstante, el organismo más importante de control, era el Servicio de Seguridad del Estado, *Staatssicherheitsdienst* o *Stasi*. La *Stasi*, que tenía competencias policiales, incluyendo investigación y detención, también era competente para delitos políticos, ejerciendo además una función de control sobre la Policía.

Después de muchos años pasados entre los regímenes nazi y comunista, las estructuras, medios, y sobre todo la mentalidad del policía del este era muy distinta de la occidental, por lo que el proceso de reunificación no fue fácil. La caída del Muro creó una situación caótica en todas las estructuras y organismos, y la Policía no fue una excepción.

En noviembre de 1.989 cae el Muro y comienza la circulación de personas, surgiendo una serie de delitos conectados a la nueva realidad, en la que el descontrol de las fronteras agravaba la situación. Aparecieron los robos en tiendas y supermercados, causados por el diferente poder adquisitivo de las monedas de ambos lados, así como el número de accidentes de tráfico²⁵. El mercado de armas ilegales se vio inundado con las procedentes del Ejército, en plena desmembración.

²⁵ Según estadísticas oficiales, los casos de muerte aumentaron de 1.784 en 1989, a 3.330 en 1990, debido entre otras causas, a que los alemanes del este, acostumbrados a conducir sus antiguos *Trabant*, cambiaron a vehículos más potentes y rápidos.

Los primeros contactos entre las policías de ambos lados fueron de tipo verbal, y para temas muy puntuales. En Berlín, por ejemplo, en que los contactos entre ambas policías eran más fáciles, la primera entrevista oficial de ambos Jefes de Policía fue el 12 de febrero de 1.990, en la parte oriental. Para las 0,00 horas del día 1 de octubre de 1.990 se fijó la fusión de ambas policías, pero en la práctica se hizo a las 13,00 horas del día 3 de octubre, por lo que se produjo la paradoja de que durante 36 horas, el Jefe de Policía de Berlín occidental ostentó el mando de una policía de otra nación.

Luego, entre mayo y julio de 1991, se produjeron los primeros traslados de policías entre ambas partes (unos 5.000 efectivos, y con grandes reparos por parte del Ministerio del Interior de la parte oriental). Se empezaron los primeros cursos de adaptación de los policías orientales, de los que se desconocían sus conexiones con la KGB. Otro problema añadido fue las incompatibilidades de los sistemas y medios de trabajo (vehículos, transmisiones, informática, etc.)²⁶. Más de 60 millones de euros se invirtieron en un primer momento, especialmente en instalaciones y comunicaciones. Gran parte de los vehículos se tuvieron que dar de baja, los *Kalaschnikow* fueron retirados, y se tuvieron que entregar uniformes para todo el nuevo personal.

De los 11.500 policías de la parte oriental, que había en el momento de la reunificación, se sometieron a “examen” a 9.060, de los que se despidieron a 1.096, pasando todos los admitidos cursos de reciclaje hasta 1.993.

Los policías orientales cobraron el 60% del sueldo de sus colegas occidentales, hasta que en 1.992 pasaron a cobrar el 80%, con excepción de los que pasaron a prestar servicio y vivían en la parte occidental, que no tuvieron diferencias salariales con sus colegas occidentales.

A principio de los años 90 los sindicatos de ambas policías comenzaron a establecer los primeros contactos.

Tras la reunificación alemana la “seguridad interior” se convirtió en un punto clave del discurso sobre el delito y el tratamiento de la delincuencia. Después de la reunificación, y hasta 1991, la delincuencia y el sentimiento de inseguridad aumentaron debido al proceso de transición social, especialmente en los nuevos *Länder*. La delincuencia y el miedo al delito, combinados con el desempleo y la pobreza, formaron parte de los factores de riesgo generados por la transformación social y la modernización, riesgos aún mayores cuando estos procesos se desarrollan sin que exista una evolución, sino de forma brusca, como fue el caso de nuevos cinco *Länder*.

SISTEMA JUDICIAL ALEMAN

La Administración de Justicia alemana corresponde a los jueces, que como figuras independientes e inamovibles, tienen un estatuto jurídico único regulado por la Federación. En el sistema judicial alemán rige el principio de “unidad de jurisprudencia”, *Rechtsprechungseinheit*²⁷, por el que se reconoce que el derecho sólo

²⁶ Para dificultar aún más este complicado proceso, los cinco nuevos *Länder* del este decidieron crear una Oficina Criminal, *Gemeinsames Landeskriminalamt* (GKLA), que pronto fue acusada de emplear personal perteneciente a la Stasi. En poco tiempo y con el apoyo del oeste, acabó desapareciendo.

²⁷ Art. 95.3 de la Constitución.

puede tener un único sentido en su aplicación. Esto, en sentido muy general, se puede interpretar en que los tribunales de los *Länder* serán siempre competentes, mientras la Constitución no otorgue esa competencia a la Federación. En sentido general, se puede decir que los tribunales de los *Länder* intervienen en primera y segunda instancia, mientras que los de la Federación lo hacen en última instancia.

La Policía es una organización independiente dentro del sistema criminal judicial. No es una policía judicial orgánicamente constituida, sino que forma parte de la Administración Pública, dentro del Ministerio del Interior. La Fiscalía, *Staatsanwaltschaft*, como órgano dependiente del Departamento de Justicia de cada *Land*, dirige las investigaciones (especialmente las operaciones encubiertas), aunque la Policía muchas veces investiga autónomamente, siendo el fiscal quien se limita a decidir sobre el procedimiento a seguir ante los tribunales.

La Policía interviene de forma muy activa en la fase investigadora, lo que hace que la Fiscalía quede un poco disminuida en sus actuaciones, por lo que la Policía aumenta su discrecionalidad en el ejercicio de sus atribuciones. Durante la fase investigadora, especialmente en el ámbito de la pequeña y mediana delincuencia, se pone de manifiesto la fuerte intervención policial, muchas veces determinante.

Las fiscalías actualmente tienen unidades supervisoras que trabajan junto a las unidades de investigación criminal, tanto de BKA como de *Kripo* de los *Länder*, teniendo la Fiscalía federal, *Generalstaatsanwaltschaft*, un coordinador general que se encarga del intercambio de información entre las policías y la citada fiscalía.

POLITICAS DE SEGURIDAD

Tradicionalmente las políticas de seguridad en Alemania siempre han contado con el apoyo de todos los partidos políticos: cristiano demócratas, social demócratas, liberales e incluso los verdes, que han estado de acuerdo en endurecer las medidas contra cualquier forma de delincuencia, especialmente la de ámbito internacional y terrorista.

Los acontecimientos violentos sucedidos en los años setenta, y en especial el terrorismo de extrema izquierda de la Fracción del Ejército Rojo (RAF), obligaron a que la sociedad alemana se movilizara y sus políticos legislaran para atajar estos problemas de seguridad²⁸.

La competencia sobre seguridad ciudadana, que siempre había sido competencia exclusiva de los *Länder*, sufrió transformaciones a partir de los años setenta, y la Federación se reforzó con nuevas misiones policiales: La Policía de Fronteras²⁹, pasó de ser un "simple" servicio federal de protección de fronteras, a una policía federal especial, con competencias, además de las que ya tenía, en la protección de los órganos constitucionales y de apoyo a las policías de los *Länder*, extendiendo sus misiones a todo el territorio nacional.

²⁸ Estos hechos se materializaron en el aumento de presupuestos y personal en el ámbito de la seguridad nacional. Con respecto a BKA, se pasó de 1.200 funcionarios en 1970 a 3.339 en 1980, y de un presupuesto de 19,94 millones de euros en 1970, a 144,18 millones de euros en 1980.

²⁹ Ley de 18 de agosto de 1972.

La Oficina Federal de Investigación Criminal³⁰, pasó a tener competencias para intervenir directamente en asuntos internacionales y en la protección de los órganos constitucionales federales. Posteriormente, a partir de 2001, pudo abrir investigaciones por propia iniciativa, sin necesidad que fuera instada ni por la Fiscalía ni por los *Länder*. También la Oficina de Protección de la Constitución, amplió sus competencias, consiguiendo que bajo determinadas circunstancias, pueda exigir información a bancos, instituciones financieras, compañías aéreas o de telecomunicación, sobre sus clientes.

Las políticas de seguridad en Alemania funcionan y siguen el modelo multinivel, *multi-level governance*, por lo que es necesario establecer una buena coordinación y tomar una serie de decisiones que eviten tensiones entre las distintas administraciones policiales. Todo esto se logra con la Conferencia de Ministros y Senadores de los *Länder*, que ha cogido un mayor protagonismo como organismo de coordinación.

Últimamente se constata una presión política por parte de los *Länder*, en tener una mayor participación en la cooperación policial europea, teniendo en cuenta que más del 90% de los sumarios jurídicos-penales en Alemania son tramitados por ellos. Por esta razón, y través de los acuerdos de la Conferencia de Ministros y Senadores de Interior, ya hay representantes de los *Länder* en los órganos de Schengen, así como en Europol, organismo en el que actualmente hay 4 representantes de BKA, uno de ZKA, así como un representante del *Land* de Westfalia del Norte y otro de Berlín³¹.

³⁰ Ley de 29 de junio de 1973.

³¹ Solamente en casos de urgencia los *Länder* se dirigen directamente a su representante de Europol, haciéndolo normalmente a través del representante de BKA.

ANEXO I

FUERZA POLICIAL EN ALEMANIA. 2006

ESTADO / POLICIA	POLICIAS	PERSONAL CIVIL	FUERZA POLICIAL	HABITANTES
Baden-Württemberg	25.886	5.006	30.892	10.736.000
Baviera	33.093	5.130	38.223	12.469.000
Berlin	16.377	5.874	22.251	3.395.000
Brandenburgo	8.959	1.162	10.121	2.559.000
Bremen	3.077	435	3.512	663.000
Hamburgo	8.269	1.467		1.744.000
Hessen	15.409	2.908	18.317	6.092.000
Mecklenburg-Vorpommern	5.559	916	6.475	1.707.000
Niedersachsen	19.597	4.002	23.599	7.994.000
Westfalia del Norte	42.467	6.827	49.294	18.058.000
Renania-Palatinado	10.280	1.925	12.205	4.059.000
Saarland	3.150	284	3.434	1.050.000
Sachsen	12.806	2.200	15.006	4.274.000
Sachsen-Anhalt	8.300	2.428	10.728	2.470.000
Schleswig-Holstein	7.132	1.050	8.182	2.833.000
Thüringen	7.077	1.377	8.454	2.335.000
Policía Federal (BPOL)	32.907	5.979	38.886	
BKA	2.697	2.357	5.054	

TOTAL **263.042** **51.327** **314.369** **82.438.000**

Fuente: Ministerio Interior RFA

BIBLIOGRAFÍA

Este artículo está basado en las investigaciones que el autor viene haciendo sobre las policías alemanas desde 1991. Aparte de la documentación suministrada por los diferentes cuarteles generales y agencias de seguridad, también se han tomado datos de entrevistas personales con personal de las policías de Hamburgo, Baden-Württemberg, Berlín, Policía de Fronteras/Policía Federal y ZKA.

Polizei im kooperativen Staat. Jürgen Lange y Claude Schneck. Verlag für Sozialwissenschaft. 2004.

Bundespolizei im 21. Jahrhundert. Rechts und polizeiwissenschaftliche Aufgabenfelder des Bundesgrenzschutzes. Anke Borsdorff. Verlag für Polizeiwissenschaft. Frankfurt. 2004.

Polizei zwischen Europa und den Regionen. Janos Fehervary y Wolfgang Stangl. Universitätsverlag. Wien. 2001.

Policing Europe: The Police systems of Continental Europe. Monica den Boer. Netherlands Institute for the Study of Criminality and Law Enforcement. 1995.

The Europeanisation of National Administration. Christoph Knill. Cambridge University Press. 2001.

Les forces de Police dans l'Union Européenne. Patrice Meyzonnier. L'Harmattan, 1994.

Alemania, un modelo de policía y seguridad para Europa. Joseph Ramón Fuentes. Cedecs. 2002.

Die Polizei, nº1, año 2001.

Die Polizei, nº 1, año 2002.

Die Polizei, nº 11, año 2002.

Die Polizei, nº7, año 2005.

Die Polizei, nº 7. año 2007.

Öffentliche Sicherheit, 1-2, año 2005.

El País, 10-03- 2006.