

CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

REVISTA DE SEGURIDAD PUBLICA

NUMERO XXVIII

AÑO 2003

2.º EPOCA

PROYECTO DE NUEVA LEY DE REGIMEN DISCIPLINARIO DE LA GUARDIA CIVIL

José Pardos Aldea

LA GESTION DEL COMPROMISO EMOCIONAL

Ramón Rizo Gómez

EL MARCO JURIDICO EN EL USO DE ARMAS DE FUEGO PARA LOS MIEMBROS DE CUERPOS POLICIALES

M.ª de los Angeles González Gómez

DOSSIER

EUROPOL: PRESENTE Y FUTURO

Ramón Cortés Márquez

VIOLENCIA POLITICA Y CRIMEN ORGANIZADO EN AMERICA LATINA

Mauricio Rubio Pardo

LA "MAFIA RUSA"

Julián López Muñoz

EL CRIMEN ORGANIZADO, SOCIEDAD Y RESPUESTA

Alejandra Gómez Céspedes - Per Stangeland

LA TRATA DE SERES HUMANOS

José Luis González Alvarez - José Ibáñez Peinado

EUROJUST

Ramón Cortés Márquez

EL PLAN PACCO, RESPUESTA AL PROBLEMA

Antonio Cortés Ruiz

ESTUDIOS

LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA

LIBROS

SUMARIO

Colaboraciones

Proyecto de nueva Ley de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil

José Pardos Aldea

El presente artículo nos pone de manifiesto la necesidad de una nueva Ley de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, así como las dificultades que se presentan en la elaboración de la misma. La toma de decisiones en puntos concretos que admiten alternativas diferentes en la soluciones es difícil, pues la aceptación de una supone a la vez la renuncia de otra. Todo Proyecto de Ley a de conservar lo positivo y subsanar lo negativo en ese permanente proceso de adaptación del ordenamiento jurídico a una sociedad en continua evolución.

Dossier

EUROPOL: Presente y futuro

Ramón Cortes Márquez

¿Sabén los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad lo que es EUROPOL? Si bien los componentes de los órganos centrales si tienen conocimiento de EUROPOL, este se diluye conforme nos alejamos de los centros directivos y unidades centrales, hasta casi desaparecer. El autor no realiza una reseña histórica de la organización, sino una presentación de sus competencias y trabajos en el presente y las posibilidades en el futuro.

Violencia política y crimen organizado en América Latina.

Mauricio Rubio Pardo

En América Latina la distinción entre delito político y delito común es tradicional; siendo esta distinción un obstáculo para luchar eficazmente contra el crimen organizado. El traslado entre violencia política y crimen organizado comenzó a ser evidente con la caída del Muro de Berlín, causando profundas transformaciones en los grupos guerrilleros revolucionarios y las organizaciones criminales; apoyándose mutuamente e internacionalizándose.

La “Mafia Rusa”

Julián López Muñoz

Son considerados como tal los grupos criminales que proceden de países emergentes tras la desmembración de la URSS, independientemente de la nacionalidad de sus integrantes, que pueden ser armenios, uzbekos, kazabos, etc. El conocimiento de su historia en la antigua Unión Soviética, así como su evolución, permitirá un mejor desarrollo en la prevención de sus actividades delictivas en nuestro país.

El crimen organizado, sociedad y respuesta.

Alejandra Gómez Céspedes

Per Stangeland

Los autores nos hacen un análisis sobre las diferentes formas de actuación del crimen organizado en España, a través de actividades como el tráfico de drogas, la industria del sexo, el tráfico de personas, el robo y contrabando de vehículos, y el blanqueo de dinero entre otros.

La trata de seres humanos.

José Luis González Álvarez

José Ibáñez Peinado

El tráfico de seres humanos (TSH) se definió con claridad en la “Convención de Naciones Unidas sobre la Delincuencia Organizada Transnacional” firmada en el año 2000, a la que acompaña un “Protocolo” complementario “para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños”.

Desde el año 1999 la Sección de Investigación de la Conducta Delictiva de la Guardia Civil, viene elaborando informes criminológicos que profundizan en datos descriptivos, que son analizados en este artículo.

EUROJUST

Ramón Cortes Márquez

El Consejo Europeo de Tampere, acordó que para finales de 2001 debería crearse una Unidad (Eurojust) para intensificar la lucha contra la delincuencia organizada. Con una celeridad impropia, cuya principal causa habría que buscarla en el 11-S, la Decisión tomó cuerpo el 28 de febrero de 2002. Los motivos de la creación así como los objetivos son una introducción del artículo, que continua con una exposición sobre su organización, y funcionamiento.

El Plan PACCO, respuesta al problema.

Antonio Cortes Ruiz

El análisis sobre la incidencia delictiva en nuestro país, pone de manifiesto la existencia y actuación del crimen organizado. Ante el incremento de delitos como homicidios por ajuste de cuentas, tráfico de seres humanos, tráfico de estupefacientes y blanqueo de capitales, etc., y el aumento de la violencia generada en su comisión, así como la implantación de bandas de delincuentes de otros países y el aumento de la delincuencia en ciertas áreas geográficas de España, la Dirección General de la Guardia Civil decidió establecer una serie de medidas para mejorar la eficacia de las Unidades especializadas, que se plasmaron en el Plan de Actuación Contra el Crimen Organizado (PACCO).

Estudios

La gestión del compromiso emocional.

Ramón Rizo Gómez

El compromiso emocional del agente, entendiéndolo como la asunción por éste de las metas de la Institución, es un valor incalculable para cualquier organización; por ello es necesario la valoración del trabajo individual, abstrayéndolo del rendimiento general del grupo.

El marco jurídico en el uso de las armas de fuego para los miembros de cuerpos policiales.

M^a de los Ángeles González Gómez

Se aborda la cuestión del uso de las armas de fuego por los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad desde la problemática legal a la que tienen que hacer frente cuando consideran necesario su uso; así como desde la perspectiva de la no vulneración de los derechos de los ciudadanos a la vida y a la integridad física en las actuaciones policiales.

Bibliografía y documentación

Libros

Legislación y Jurisprudencia

José García San Pedro

Próximo Número

***“La cooperación internacional de la
Guardia Civil”***

PROYECTO DE NUEVA LEY DE RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LA GUARDIA CIVIL

José Pardos Aldea
GB de la Guardia Civil
Licenciado en Derecho

Redactar el articulado de una nueva ley de régimen disciplinario para el personal de la Guardia Civil es tarea que exige la previa formación de criterios sobre muchos aspectos generales y la toma de decisiones en puntos concretos que admiten soluciones diferentes, todas ellas cargadas simultáneamente de aspectos positivos y negativos; no siempre es posible conservar lo mejor de cada una y se debe optar por alguna de las alternativas sabiendo que elegir supone también renunciar. En esta difícil labor procede analizar los cambios producidos en el ordenamiento jurídico al que ha de incorporarse la nueva ley, en las funciones y organización del Cuerpo y en las circunstancias de los destinatarios de la norma y es aconsejable conservar, en cuanto sigan siendo válidos, los principios que inspiraron la ley a derogar y aprovechar la experiencia adquirida en su aplicación. El régimen disciplinario debe garantizar el cumplimiento de la misión fundamental que nuestra Constitución asigna a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y debe facilitar el gobierno de nuestra Institución y fomentar la ética con que debe vivirse la profesión y el talante que demanda la prestación de servicio a los ciudadanos.

Los aspectos más importantes en los que resulta preciso aclarar conceptos o elegir una de las diferentes opciones posibles, son los siguientes:

1. *Determinar el ámbito personal de aplicación de la ley.*- Cuando la ley de régimen disciplinario afirma que están sujetos a sus normas todos *□los miembros de la Guardia Civil que se encuentren en cualquiera de las situaciones administrativas en que se conserven los derechos y obligaciones inherentes a la condición militar□* está utilizando una expresión de contenido impreciso que nos invita, por una parte, a determinar qué derechos y deberes son inherentes a la condición militar y, por otra, nos remite, a la Ley de régimen de personal para comprobar cuáles son las situaciones administrativas en que se conservan esos derechos y obligaciones.

Ninguno de los dos problemas planteados son fáciles de resolver de forma satisfactoria: el primero, porque no existe un catálogo predeterminado que nos

informe de cuáles son los derechos y deberes inherentes a la condición castrense y porque, aunque se pueda elaborar ese catálogo, la ley no dice si, para quedar excluido del ámbito personal de aplicación de nuestro régimen disciplinario, han de perderse todos o sólo algunos de tales derechos y, en este caso, cuáles son concretamente; el segundo, porque el legislador parece permanente insatisfecho del resultado obtenido en la regulación de las situaciones administrativas y cambia el criterio clasificatorio y el contenido sustantivo de cada una de ellas en toda nueva ocasión que se le presenta.

La vigente ley de régimen del personal de la Guardia Civil entiende que los miembros de este Cuerpo conservan los derechos y deberes inherentes a su condición militar y, por consiguiente, quedan sujetos al régimen disciplinario de esta Institución cuando se encuentren:

- a) En situación de servicio activo, ocupen o no alguno de los destinos previstos en la propia ley.

- b) En situación de servicios especiales pero sólo en el caso concreto de haber sido autorizados, por el Ministro del Interior, a participar en el desarrollo de programas específicos de interés para la seguridad ciudadana en organismos, entidades o empresas ajenos al Ministerio del Interior; las demás causas por las que se pasa a esta situación, no determinan la sujeción del interesado a nuestro régimen disciplinario.

- c) En situación de excedencia voluntaria pero sólo en los casos en que hayan pasado a ella para atender al cuidado de los hijos por naturaleza o adopción o por haber ingresado, mediante acceso directo, como alumnos de un centro docente de formación de las Fuerzas Armadas o de la Guardia Civil.

- d) En situación de suspenso de empleo y ello a pesar de que puedan estar privados del ejercicio de sus funciones o inhabilitados para el ejercicio de su profesión o privados del derecho a tener o portar armas o haber perdido el derecho a ser evaluados para el ascenso.

- e) En situación de suspenso de funciones aunque estén privados del derecho a ejercerlas o queden inmovilizados en el escalafón o tengan prohibido solicitar u obtener destino.

f) En situación de reserva aunque no puedan ascender en ella.

A la vista de ello se deduce que la pérdida de algunos derechos profesionales no determina la aplicabilidad o inaplicabilidad de las normas régimen disciplinario. Además, hay derechos profesionales que se conservan después de pasar a retiro pues, aunque en este estado se deja de estar sujeto al régimen de derechos y obligaciones del personal del Cuerpo de la Guardia Civil, a las leyes penales militares y a las disciplinarias del Instituto, nuestra ley de régimen del personal sostiene que se seguirán disfrutando los derechos pasivos, los derechos asistenciales y de otro orden reconocidos por las leyes, el derecho a usar el uniforme militar en actos institucionales o sociales solemnes y la posibilidad de asistir a los actos y ceremonias institucionales en que participe la Unidad a la que el interesado se vincule honoríficamente y la de obtener, en determinadas circunstancias, el empleo inmediato superior. Así, al referirse a los *«derechos y obligaciones inherentes a la condición militar»*, la Ley está haciendo una abstracción que no explicita en otro lugar y, para resolver esa indeterminación, será preciso atender al casuismo con que se regulan los efectos producidos por el pase a cada una de las situaciones administrativas y, aun dentro de éstas, será preciso atender a la naturaleza de la causa concreta que lo motiva. Por si fuere poco, las Reales Ordenanzas (artículo 209) declaran y protegen la propiedad del empleo militar de forma sorprendente al decir que sólo podrá perderse por renuncia voluntaria, en virtud de sentencia firme de tribunal competente o por pérdida de la nacionalidad española. La sanción disciplinaria de separación del servicio no produce la pérdida del derecho al empleo y así lo reconoce la ley disciplinaria cuando regula los efectos de dicha sanción; en consecuencia, el afectado puede quedar fuera de la Guardia Civil y, sin embargo, conservar el empleo que tenía. No resulta fácil comprender y armonizar el significado de estos dos preceptos.

Así las cosas, un miembro de la Guardia Civil que aparezca imputado en expediente por falta grave o muy grave podría solicitar el pase a alguna situación administrativa en la que le resulte inaplicable el régimen disciplinario y, una vez prescrita la falta o caducada la acción para perseguirla o sancionarla, volver a una situación en que quede nuevamente sujeto a dicho régimen. La futura ley debe arbitrar procedimientos para evitar este fraude y debe también determinar la conducta a seguir respecto de quienes, habiendo cometido una falta disciplinaria y estando implicados en un procedimiento sancionador, pasan a retiro o a situación administrativa en que no quedan sujetos a las normas de régimen disciplinario pues el interesado sigue teniendo derechos profesionales sobre los que se pueden cargar las consecuencias derivadas de las faltas cometidas.

Por otra parte, cada día será más frecuente la participación de miembros de la Guardia Civil en los planes de acción de contingentes de Fuerzas Armadas desplazados al extranjero en operaciones de mantenimiento de paz; será preciso analizar la diversidad de situaciones que se puedan plantear y regular los efectos que dicha integración produce en materia disciplinaria: en mi opinión, cuando los mandos naturales carezcan de competencia suficiente para sancionar las faltas cometidas por sus subordinados, podrá castigarlas un mando de las Fuerzas Armadas que tenga atribuida potestad al efecto y disponga de asesoramiento jurídico. El régimen disciplinario a aplicar será siempre el propio del Cuerpo.

2. Definir el criterio a seguir para atribuir potestad sancionadora.- Parece razonable mantener el criterio de la ley disciplinaria vigente que atribuye potestad y competencia a determinados mandos y autoridades sin perjuicio de la facultad que tienen otros superiores y autoridades para dar cuenta de las faltas que observen. También parece acertado el criterio de que los oficiales y suboficiales responsables del servicio a prestar por sus subordinados tengan atribuida potestad sancionadora suficiente para garantizar, por sí mismos, el cumplimiento de las normas reguladoras del servicio y de las órdenes que impartan a tal fin. Esta opción no es la única que se podría seguir ni está exenta de reparos: la relación personal y directa entre sancionador y sancionado puede introducir aspectos subjetivos no deseables en la aplicación del régimen disciplinario. Parece que un cierto distanciamiento entre infractor y mando sancionador aportaría mayor objetividad al sistema pero debilitaría las facultades de los niveles de mando más próximos al lugar en que se produce la prestación del servicio. Aunque, en el ámbito penal, el instructor de un procedimiento no debe resolverlo, parece conveniente que los suboficiales y oficiales responsables del servicio que prestan sus subordinados dispongan de facultades disciplinarias que les permitan garantizar, por sí mismos, el cumplimiento de la órdenes que impartan para asegurar el mejor cumplimiento de las obligaciones profesionales de sus subordinados.

De todas formas, la posible subjetividad en la aplicación del régimen disciplinario tiene escasa incidencia si se aplican correctamente los criterios de proporcionalidad y de individualización para graduar las sanciones a imponer. En efecto, la sanción que corresponda aplicar a cada falta no depende del nivel de competencia que tenga atribuida el mando sancionador; de no ser así podrían ser castigadas, con mayor severidad, las faltas observadas por mandos con mayor empleo. Los mandos con menor nivel de competencia tendrán que abstenerse de sancionar y dar cuenta a sus superiores si, por razón de la

conducta del infractor, de las circunstancias que concurren en él y de las que afecten o puedan afectar al interés del servicio, la falta cometida ha de corregirse con una sanción que excede de su propia competencia. Un Suboficial Comandante de Puesto no puede persistir en la imposición de sanciones, por falta leve, a un mismo subordinado pues, en cuanto éste acumule antecedentes, la falta que cometa merecerá ser castigada con sanción superior a la reprensión o al arresto domiciliario hasta cuatro días en que hoy consiste su particular competencia.

Puede ser conveniente ampliar el criterio mantenido por la Ley de manera que, en el futuro, no sólo tengan potestad sancionadora los oficiales y suboficiales que sean jefes de unidad, centro u organismo sino también, en el ámbito y ejercicio de su respectiva competencia funcional, los que ejerzan mando subordinado en unidad, centro u organismo. El oficial o suboficial que puede impartir órdenes para el servicio o para desempeñar determinadas competencias funcionales de las que es responsable, debe tener atribuida potestad sancionadora para mantenerlas por sí mismo.

La responsabilidad en el servicio y la facultad de impartir órdenes orientadas a facilitar su cumplimiento son elementos que justifican la atribución de potestad sancionadora; por tanto, parece conveniente mantener el actual criterio de la Ley en el sentido de que las faltas cometidas por los miembros del Cuerpo que, estando sujetos al régimen disciplinario, no ocupen destino sean sancionadas por el Director General o por el Ministro de Defensa.

3. Gravedad y tipificación de las faltas.- La Ley clasifica las faltas en leves, graves y muy graves; renuncia así a calificar, como sanciones disciplinarias, las medidas gubernativas que puedan adoptarse para facilitar la gestión del personal y cuidar la imagen pública de la Institución aunque tales medidas sean consecuencia indirecta de la conducta reprochable del afectado. Los efectos que, respecto de la asignación de destinos o de las evaluaciones para asistir a ciertos cursos o para acceder a determinados empleos, puedan producir las vicisitudes disciplinarias del interesado deben regularse en la ley de régimen del personal.

Si la diferencia entre las faltas graves y muy graves es cuestión de grado y no de naturaleza, tiene menos sentido distinguir entre los procedimientos sancionadores de unas y otras; la diferencia fundamental del procedimiento sancionador residirá en la autoridad que pueda resolver el expediente según la gravedad de la falta y en la sanción que proceda imponer para castigarla.

Nunca se alcanzará el grado de perfección deseable en la tipificación de las faltas; los

retoques que se introduzcan al contenido de los artículos que prevén las infracciones disciplinarias son fruto de la experiencia diaria obtenida con la aplicación de la Ley; son manifestación de un deseo permanente de adecuación de su contenido a una realidad en permanente proceso de cambio.

4. *Sanciones a imponer.*- El desacuerdo con las sanciones que la vigente Ley de régimen disciplinario contempla es el principal motivo que hace deseable la publicación de una nueva ley, para la Guardia Civil, en esta materia.

Una de las objeciones que se pueden plantear se centra en los efectos que produce la sanción de pérdida de días de haberes. Esta sanción no está concebida como multa; por tanto y atendiendo al principio *□quien no cobra, no trabaja□*, produce la suspensión de funciones por los días que dure el correctivo. En consecuencia, resultan perjudicados los compañeros del sancionado, la Unidad ve reducida su capacidad operativa y los ciudadanos dejan de recibir los servicios que el infractor debe prestarles. La suspensión de funciones asociada a la sanción de pérdida de haberes es un efecto no deseable.

Además, al referirse a los *haberes*, esta sanción produce consecuencias de distinta valoración: unas parecen acertadas y otras no. Por una parte, da al infractor un tratamiento equitativo ajustado a las retribuciones propias de su empleo pero, al mismo tiempo, origina un efecto posiblemente desacertado ya que, dentro del mismo empleo, recibe peor trato el infractor más cualificado; es decir quien, por su destino, dedicación o productividad, percibe retribuciones más altas. Con el fin de subsanar esos efectos indeseables, podría sustituirse la sanción de *□pérdida de días de haberes□* por la de *□multa equivalente a pérdida de determinado número de días de retribuciones básicas□*. La pérdida de días de haberes tiene su antecedente próximo en la Ley articulada de Funcionarios civiles del Estado (aprobada por Decreto 315/1964, de 7 de febrero) pero tal sanción fue derogada por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función pública y sustituida por una medida orientada a evitar el enriquecimiento sin causa; así dice que *□las faltas de puntualidad y las de asistencia, cuando constituyan faltas leves, se sancionarán con la deducción proporcional de las retribuciones□*.

El arresto que pueda imponerse para castigar una falta leve o una falta grave es sanción impropia del presente momento histórico. El arresto en materia disciplinaria resulta incompatible con el contenido de nuestra Constitución; se ha mantenido hasta el momento presente por una serie de causas que se exponen de forma resumida. El 4 de octubre de 1979, España ratificó el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las

Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950; al amparo de lo dispuesto en el artículo 64 del Convenio, estableció una reserva con el siguiente texto: *□De conformidad con el artículo 64 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, España reserva la aplicación de los artículos 5 y 6 en la medida en que fueran incompatibles con las disposiciones que, en relación con el régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas, se contienen en el Título XV del Tratado Segundo y en el Título XXIV del Tratado Tercero del Código de Justicia Militar□.*

El artículo 5 del Convenio establece las causas por las que una persona puede ser privada de libertad; entre ellas, no aparecen las faltas disciplinarias. El artículo 6 reconoce el derecho de toda persona a que su causa sea oída por un Tribunal independiente e imparcial y a que la sentencia sea pronunciada públicamente.

Por su parte, el Título XV del Tratado Segundo del viejo Código de Justicia Militar distinguía entre faltas graves y leves, tipificaba unas y otras y fijaba las sanciones a imponer mientras que el Título XXIV del Tratado Tercero regulaba los procedimientos a seguir para esclarecer y sancionar las faltas disciplinarias.

La Ley Orgánica 12/1985, de 27 de noviembre, de Régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas *□aplicable al personal de la Guardia Civil-* derogó los dos títulos del Código de Justicia Militar salvados por la reserva citada; en 1986, el Gobierno español amplió la vigencia de dicha reserva para extender sus efectos al texto de dicha Ley y mantener, así, las sanciones de arresto disciplinario.

En Sentencia de 16 de noviembre de 1989, el Tribunal Constitucional declaró que *□la normativa disciplinaria aplicable ahora a la Guardia Civil es la propia de las Fuerzas Armadas. Pero repetimos que esto es así □mientras no se prevea otra propia o singularidades específicas□ y añadimos que esta previsión legislativa, contenida en el artículo 15.1 de la Ley Orgánica 2/1986 y antes en el artículo 38.2 de la Ley Orgánica 6/1980, no puede quedar indefinidamente incumplida dando pie para una aplicación transitoria, pero también indefinida, del régimen disciplinario militar□.* En atención a esta Sentencia, fue publicada la vigente Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, de Régimen disciplinario de la Guardia Civil que sigue manteniendo el *□arresto domiciliario□* como una de las sanciones aplicables por falta leve y la de *□arresto en establecimiento disciplinario militar□* como uno de los diferentes correctivos que se pueden imponer para castigar las faltas graves.

Un voto particular, formulado por dos Magistrados a la Sentencia que se acaba de citar, pone de manifiesto el problema de fondo que afecta a las sanciones disciplinarias consistentes en arresto; en la parte que aquí interesa, ese voto de disenso dice que las privaciones de libertad *□no son constitucionalmente admisibles por carecer manifiestamente de la condición de indispensables para el cumplimiento de las funciones encomendadas a los miembros de la Guardia Civil y romper, por tanto, la relación de adecuación del medio al fin previsto por la norma, que es exigible en toda medida limitadora de los derechos fundamentales razón que, en su caso, hubiéramos desarrollado de manera más completa y acabada, con examen de la difícil y delicada problemática constitucional que plantean las privaciones de libertad acordadas por Autoridades administrativas en aplicación de reglamentos de disciplina militar□*. Este criterio de los Magistrados discrepantes se incorpora, en gran medida, a la Sentencia de 22 de febrero de 1999 del Tribunal Constitucional que no sólo afirma que *□el arresto domiciliario sí supone una verdadera privación de libertad y no una mera restricción de aquella□* sino que añade que *□las limitaciones al ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos basadas en la existencia de una relación de sujeción especial, entre las que la militar se encuentra, sólo son admisibles en la medida en que resulten estrictamente indispensables para el cumplimiento de la misión o función derivada de aquella situación especial ... y habida cuenta que los derechos fundamentales, ... una vez asumidos como decisión constitucional básica, han de informar todo nuestro ordenamiento jurídico, el régimen disciplinario militar ha de incorporar este sistema de valores□*.

Publicada la Ley Orgánica 11/1991, citada, el Gobierno no realizó las gestiones necesarias para extender la cobertura de la reserva a la nueva ley de régimen disciplinario de la Guardia Civil y, en consecuencia, se pueden oponer serios reparos a la constitucionalidad de las sanciones de arresto que recoge. Gonzalo de Aranda y Antón, miembro del Cuerpo Jurídico Militar, en un artículo que publica la Revista General de Derecho (números 568-569, de febrero de 1992), llega a la conclusión de que *□los artículos de la Ley Orgánica 11/1991 que prevén la imposición de arrestos disciplinarios son nulos por infringir el artículo 17.1 CE (Constitución española), inconstitucionalidad que inevitablemente alcanza a las sanciones que en su aplicación se impongan□*. Aun reservando al Tribunal competente la función de declarar la inconstitucionalidad de las normas que lo merezcan, el arresto disciplinario, cualquiera que sea su naturaleza, produce efectos no deseables en materia disciplinaria y puede ser sustituido ventajosamente por otra sanción.

Numerosas objeciones pueden formularse a la aplicación de arrestos disciplinarios a los miembros de la Guardia Civil. Como resumen, pueden citarse las siguientes:

- i) Nadie ha demostrado que esos arrestos sean estrictamente indispensables para el cumplimiento de la función que tienen asignadas las Fuerzas y Cuerpos de seguridad.
- ii) Tampoco se ha demostrado que el arresto sea sanción que permita identificar, como militar, a un régimen disciplinario. A mi juicio, el elemento fundamental para asegurar que un régimen disciplinario tiene naturaleza militar se centra en el hecho de que el ejercicio de la potestad sancionadora, como actividad administrativa que es, resulta controlada por la Administración de justicia castrense.
- iii) La Ley no asigna carácter especial a la sanción de arresto sino que la considera una más entre las que se puede optar para garantizar la proporcionalidad y la individualización del correctivo a imponer.
- iv) El régimen disciplinario de la Guardia Civil no contempla el arresto en Unidad por falta leve sino el arresto domiciliario; en estas circunstancias resulta difícil comprobar que el infractor cumple efectivamente esta sanción pues no será probable que un Juez autorice la entrada y registro, en el domicilio del afectado, para comprobar ese extremo.
- v) Proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades es elemento esencial de la misión que tienen asignada los miembros de la Guardia Civil; por eso parece un contrasentido que el régimen disciplinario de este Cuerpo proteja en mayor medida las retribuciones de sus miembros que su derecho a la libertad pues no sólo es menor el número de días en que puede consistir una u otra sanción (uno a cuatro días de pérdida de haberes o uno a treinta días de arresto en domicilio) sino que la competencia sancionadora de determinados Suboficiales y Oficiales incluye la sanción de arresto domiciliario y excluye la de pérdida de haberes.
- vi) Cada vez es mayor el número de mandos que eluden, cuando disponen de otras opciones, la imposición de sanciones privativas de libertad. Así, los arrestos a cumplir en establecimiento disciplinario militar han pasado de suponer el 64% de las sanciones impuestas por falta grave en 1993, al 0% en 2001; por su parte, los arrestos por falta leve han descendido desde el 89% del total de las sanciones por falta leve impuestas en 1993, al 48% en 2001 y ello a pesar de que los estamentos más numerosos de cuantos tienen atribuida potestad para sancionar faltas leves —es decir, los jefes de Sección o Unidad similar y los Comandantes de Puesto o Unidad similar— sólo pueden reprimir

o imponer arrestos domiciliarios pues su competencia no alcanza a aplicar sanciones consistentes en pérdida de haberes. El simple hecho de que los haberes hallen mayor protección legal que el derecho a la libertad supone un contrasentido jurídico.

Si tales reparos pueden formularse a las sanciones de arresto domiciliario o de arresto a cumplir en establecimiento disciplinario militar, con mayor motivo serán criticables los arrestos preventivos que, en varios de sus artículos, contempla el régimen disciplinario vigente en la Guardia Civil.

Las sanciones y aun las medidas cautelares deben producir el menor perjuicio posible al servicio. La Ley prevé que *«si la naturaleza y circunstancias de la falta exigen una acción inmediata ... para evitar un grave perjuicio al servicio, podrá acordarse el cese en sus funciones del infractor por un período no superior a tres meses. Esta suspensión no tendrá más efectos que el cese del inculcado en el ejercicio de sus funciones habituales»*. En mi opinión y sin perjuicio de otros aspectos, si la sanción de arresto en establecimiento disciplinario militar fuese sustituida por la de *«suspensión de empleo de uno a tres meses»* se permitiría el abono del tiempo de duración de esa medida cautelar que puede afectar al presunto autor de una falta grave; de esta forma se evitarían perjuicios al servicio pues el infractor podría reiniciar el cumplimiento de sus funciones sin retrasos evitables. Si se tratase de una falta muy grave, esa medida cautelar sería de abono en el caso de que la sanción impuesta fuese la de *«suspensión de empleo»*.

Nuestra Ley de régimen del personal prevé que la *«imposición de sanción disciplinaria de suspensión de empleo»* sólo producirá el cese del afectado en su destino *«cuando la sanción impuesta fuese por un período superior a seis meses»*. Pues bien; hay ocasiones en las que el elemento fundamental de la sanción debe consistir en la pérdida de destino y en las que tiene interés secundario el tiempo en que el sancionado pueda verse privado del derecho a ejercer las funciones profesionales que le son propias; pero, como se ha dicho, la pérdida de destino sólo va asociada a las sanciones de *«suspensión de empleo»* que excedan de seis meses de duración. En las sanciones a imponer por falta muy grave, parece conveniente diferenciar dos modalidades de suspensión de empleo según lleven aparejada o no la pérdida de destino; así, puede imponerse la sanción de tres meses y un día a seis meses de suspensión de empleo *«sin pérdida de destino»* o suspensión de empleo de tres meses y un día a un año (o tiempo de duración de la condena) con pérdida de destino si así lo determina la resolución sancionadora. De esta última forma puede abonarse la posible

medida cautelar de cese en funciones y se evitan perjuicios al servicio pues la pérdida de destino podría acordarse a partir de los tres meses y un día de suspensión de empleo.

A veces, la naturaleza y circunstancias de la falta cometida exigen una acción inmediata para la mantener la disciplina, para evitar perjuicios al servicio o para preservar la imagen de la Institución sin que, en principio, sea preciso acordar el cese en funciones del infractor; puede ser suficiente con que el jefe de la Unidad determine el tipo de servicios que, durante unos cuantos días y dentro de sus funciones genéricas, puede prestar el presunto responsable. Con esta medida cautelar que permite eludir la presencia del infractor en determinados ámbitos o en la práctica de servicios que resultan temporalmente inoportunos por razón de la falta cometida, se evitan trastornos innecesarios al interesado y perjuicios al servicio. Esta medida no impide acordar el cese en funciones cuando la trascendencia de los hechos lo aconseje. Se puede ampliar el abanico de posibilidades de que dispone el mando para dosificar su respuesta ante cualquier situación de posible trascendencia disciplinaria.

5. Carácter de la ley reguladora del régimen disciplinario.- La vigente Ley tiene carácter orgánico porque, entre las sanciones que contempla, figuran arrestos que suponen limitaciones al disfrute del derecho fundamental a la libertad. Nuestra Constitución (81.1) exige carácter orgánico a las leyes relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas. Si se suprimen los arrestos domiciliarios o los que deben cumplirse en establecimiento disciplinario militar, desaparecerá la razón que justificaba el carácter orgánico de la ley que venía regulando esta materia.

La Ley tipifica, como falta disciplinaria, la infracción de normas que regulan el disfrute de determinados derechos fundamentales de la persona; así ocurre, por ejemplo, con las faltas consistentes en ausentarse indebidamente del lugar de destino o residencia, en cometer un atentado grave a la dignidad de los ciudadanos, en discriminar a los ciudadanos por razón de su raza, sexo, religión, lengua, etc., en la práctica de tratos inhumanos, degradantes, discriminatorios o vejatorios, en promover o pertenecer a partidos políticos o sindicatos o en desarrollar actividades políticas o sindicales. Si el disfrute de los derechos fundamentales a los que se refiere nuestro régimen disciplinario se encuentra regulado en normas de rango suficiente, no será preciso que la futura ley de régimen disciplinario tenga carácter orgánico pues se limita a imponer la sanción correspondiente a conductas que han sido reguladas en una ley orgánica, y con ello no se alteran las limitaciones que, respecto del ejercicio de

aquellos derechos, impongan las leyes específicas de desarrollo constitucional. Así pues, la ley de régimen disciplinario que proceda dictar en el futuro puede tener carácter ordinario.

6. *Regulación de los procedimientos sancionadores.*- La ley puede recoger los procedimientos a seguir para el esclarecimiento y sanción de las faltas disciplinarias y para el ejercicio de los derechos que corresponden al imputado; también puede prescindir de ese contenido y remitir su regulación a una norma reglamentaria. El principio de economía que preside el ordenamiento jurídico aconseja regular los procedimientos en normas reglamentarias: no se debe hacer con más lo que se puede hacer con menos. Pero, por otra parte, la aplicación de la Ley se favorece si la materia que nos ocupa, en todos sus aspectos, aparece recogida en una sola norma: sustraer los preceptos de carácter procesal al contenido de la Ley obligará a manejar habitualmente más de una disposición. Aun comprendiendo el peso de la primera opción me inclino por la segunda porque hará más rápida y cómoda □y eso también es economía- la actividad disciplinaria a desarrollar y porque se eluden los conflictos que pueda generar la aplicación supletoria de la Ley de Régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas en las cuestiones no previstas, de forma expresa, en la ley equivalente para la Guardia Civil.

7. *Algunas precisiones sobre la información reservada.*- La vigente Ley de régimen disciplinario dice que □antes de acordar la iniciación de un procedimiento, la Autoridad competente podrá acordar la práctica de una información reservada para el esclarecimiento de los hechos□. Esta redacción suscita dudas interpretativas. En primer lugar parece indiscutible que la información reservada no es uno de los procedimientos regulados y previstos por la Ley para esclarecer y sancionar, cuando proceda, las conductas de interés disciplinario así que el alcance de la expresión □esclarecimiento de los hechos□ no puede tener el mismo alcance si se refiere a la información reservada que si afecta a los procedimientos sancionadores. Cuando el mando disponga de elementos suficientes para creer que se ha cometido una falta, debe iniciar u ordenar directamente la incoación del oportuno procedimiento o si, dada la gravedad de la falta, carece de competencia suficiente para ello debe cursar, al mando o autoridad competente, un parte en el que exponga cuantos datos conozca sobre los hechos y sus presuntos autores. Así pues, sólo procede instruir una información reservada cuando, desde un principio, no aparezcan indicios claros de que los hechos conocidos por el mando puedan ser constitutivos de falta disciplinaria; además, esa información tiene por objeto comprobar si existen o no indicios suficientes para instruir

u ordenar la incoación del procedimiento disciplinario acomodado a la gravedad de la falta con probabilidad bastante de que tal procedimiento no resulte fallido. La información reservada pretende, por una parte, obtener la información necesaria para que el mando, en ejercicio de sus facultades disciplinarias, pueda adoptar decisiones fundadas y, por otra, trata de evitar la incoación de procedimientos sancionadores en aquellos casos en que existen muchas posibilidades de que, dada la inconcreción de los hechos, tales procedimientos puedan resultar resulten fallidos. Así, la información reservada debe ser interrumpida en cuanto el instructor acopie elementos suficientes para que el mando decida con conocimiento bastante de causa.

8. Miembros del Consejo Asesor de Personal. Por ser anterior en el tiempo, la Ley Orgánica 11/1991, de régimen disciplinario de la Guardia Civil, no contempla las peculiaridades que, en esta materia, procede aplicar a los miembros del Consejo Asesor de Personal creado por la Ley 42/1999, de régimen del personal de dicho Cuerpo. Esta última ley aporta el criterio a seguir en este punto cuando dice que las competencias en materia disciplinaria sobre los miembros de dicho Consejo, en el ejercicio de sus cometidos como tales, *□corresponderá al Director general de la Guardia Civil, de quien dependen a estos efectos□*.

Los cometidos específicos de los miembros de dicho Consejo, como órgano colegiado asesor, vienen determinados en el artículo 24 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en el 8.2 del Real Decreto 4/2002, de 11 de enero. El único órgano de funcionamiento continuo del Consejo es su Secretaría Permanente; el Consejo Asesor de Personal sólo existe cuando sus Vocales, previa convocatoria del Presidente en tiempo y forma debidos, están reunidos para *□analizar y valorar las propuestas o sugerencias planteadas por los guardias civiles referidas al régimen de personal, a la condición de militar y a todos aquellos aspectos sociales que les afectan□* o *□aquellas otras cuestiones que, dentro de su ámbito de competencia, le sean solicitadas por el Director General de la Guardia Civil□* o para *□valorar y emitir opiniones sobre planteamientos generales derivados de una situación particular suscitada por cualquier guardia civil y que se estime de interés para el conjunto de la Institución□*. Los Vocales del Consejo tienen el derecho de recibir, con la antelación debida, la convocatoria con el orden del día de cada reunión y la información necesaria sobre los asuntos que figuren en dicho orden así como el de asistir a las reuniones del Consejo, expresarse en ellas libremente y participar en los debates de las sesiones o formular ruegos y preguntas. Fuera de las reuniones del Consejo tienen el derecho de

□recibir el parecer de los miembros de su categoría, escala y situación para la consideración de posibles propuestas o sugerencias en las reuniones del Consejo□ pero no podrán atribuirse las funciones de representación reconocidas al Consejo salvo que, con carácter general, se les haya otorgado tal facultad expresamente por una norma o, para cada caso concreto, por acuerdo válidamente adoptado por el propio Consejo.

Fuera del ejercicio de dichas funciones, los Vocales del Consejo Asesor de Personal quedan sujetos a las facultades que, en materia disciplinaria, tienen atribuidas sus mandos naturales.

Podría ampliarse el tratamiento de otras materias □quizás de menor entidad- pero, cuanto antecede, pone de manifiesto la complejidad de los asuntos sobre los que debe tomarse una decisión de entre las muchas que resultan posibles. De la resultante de todas y cada una de las opciones que se adopten surgirá un régimen disciplinario con características propias que empezará a poner de manifiesto sus aciertos y carencias desde el momento mismo de su entrada en vigor; será preciso tomar buena nota de todo ello para conservar lo positivo y subsanar lo negativo en ese permanente proceso de adaptación del ordenamiento jurídico a una sociedad en continua evolución.

Madrid, 6 de mayo de 2003.

EUROPOL: Presente y futuro

Ramón Cortes Márquez
Comandante de la Guardia Civil

Hace unos días leía un artículo en el que se afirmaba que, estadísticamente, los españoles tenemos un gran desconocimiento sobre los temas europeos. ¿Qué conocimiento (desconocimiento) tendrán las Fuerzas de Seguridad españolas de EUROPOL?

No sabría dar una cifra estadística. Se ha avanzado mucho en los últimos años, sin embargo, no para echar las campanas al vuelo. Es cierto que los órganos centrales de las FFSS saben qué es Europol, pero ese conocimiento se va diluyendo según nos alejamos de los centros de decisión y las unidades centrales, hasta desaparecer.

Este artículo no explica lo que es Europol, sin embargo en aras de situarlo adecuadamente pondré unos párrafos de introducción. El resto estará dedicado a exponer el trabajo actual de la organización, es decir su presente, y a trazar unas líneas sobre su prometedor futuro, para terminar con unas conclusiones.

Los lectores más informados notarán que no se profundiza en algunos temas. Es cierto, pero la meta del artículo es interesar al lector, sobre todo a los que aún se encuentran en la parte negra de la estadística mencionada. Si la curiosidad se instala en el lector le hará buscar más información en otros lugares¹. Sin más preámbulos comencemos.

Europol es una organización policial dedicada a apoyar a los servicios competentes (Policías, Gendarmerías, aduanas, etc) de los países miembros de la Unión Europea, principalmente mediante el intercambio de información y la inteligencia. Entró en funcionamiento pleno el 1 de julio de 1999 y se encuentra situada en La Haya².

Europol tiene competencia sobre todos los delitos graves en los que existe una organización criminal y afecta al menos a dos países³. La Unidad Nacional de Europol, de la que existe una en cada país, es la encargada de relacionarse con la organización.

Además del personal contratado por Europol, cada país tiene destacados varios Oficiales de Enlaces (ELOs) encargados del intercambio de información entre su Unidad Nacional y las otras oficinas de enlaces o Europol. Incrementándose cada año, el personal de Europol, incluido ELOs, es de unas 400 personas.

Los Ministros de Interior de los países miembros, a través del Consejo de Administración de Europol, formado por delegados de todos los países, son los encargados de marcar las prioridades de la organización y le asignan

¹ www.europol.eu.int

² El Convenio de Europol puede consultarse en la web mencionada,

³ Todos los delitos citados en el Anexo 2 del Convenio ya son competencia de Europol.

su presupuesto, que procede de las aportaciones de los países según su PIB⁴.

Presente

Las prioridades durante el pasado año se centraron en el terrorismo y la puesta en circulación del Euro, así como en los delitos relativos a drogas, blanqueo de dinero, inmigración ilegal y tráfico de seres humanos, falsificación de moneda y otros medios de pago.

Otras de las metas fueron la mejora de los Ficheros de Análisis y el flujo de información/inteligencia desde los Estados, así como el establecimiento de acuerdos con terceros países y organizaciones, al tiempo que se intensificaba el uso de los Oficiales de Enlaces en los temas operativos.

Europol apoya a las FFSS **elaborando informes** sobre tendencias criminales en Europa, que se distribuyen a los países miembros, entre los que podemos destacar: “Informe de situación de la UE sobre delincuencia organizada de países del Este”, “El impacto de la delincuencia organizada de países del Este en la UE”, “Valoración de la amenaza de los grupos albanos” y “Valoración de la amenaza sobre delito cibernético”.

Tras los acontecimientos del 11 de septiembre, la primera prioridad ha sido el **terrorismo**. La puesta en marcha de una “Task Force” (grupo de especialistas), siguiendo los deseos de los Ministros de Interior, fue un reto por lo novedoso del sistema, ya que incluía a miembros tanto de fuerzas policiales como de servicios de inteligencia.

Entre los proyectos realizados por esa Task Force puede citarse el Informe sobre la Valoración de la Amenaza del Terrorismo Islámico en la Unión Europea, así como diversos análisis operativos sobre el tema. El departamento de terrorismo también mantiene los directorios o glosarios siguientes:

- Centros de Excelencia en materia contraterrorista
- Competencias contraterroristas en los países miembros
- Legislación contraterrorista europea
- Grupos Terroristas.

La puesta en circulación del **Euro**, y la posibilidad de su falsificación, consumió grandes recursos de la organización. Además de intensificar sus contactos con las otras organizaciones relacionadas con la moneda única (BCE, OLAF, Interpol, etc) se coordinaron investigaciones en las que participaron numerosos países, miembros y no miembros de la UE.

Asimismo se inició el almacenamiento de datos relativos a investigaciones sobre falsificaciones en la primera versión de la base de datos de Europol que se puso en funcionamiento a primeros de enero 2002.

⁴ 51.664.000 € en 2.002. España aporta el 7,7 %.

El establecimiento de un sistema de Early Warning Message (Mensajes de Aviso Temprano) permite distribuir rápidamente a los distintos países cualquier novedad en falsificaciones detectada en alguno de ellos.

Los delitos sobre **drogas** fueron los primeros sobre los que tuvo mandato Europol, cuando aún se llamaba EDU⁵, y siguen siendo los más numerosos en las estadísticas.

Cabe destacar en este departamento los proyectos:

- Ecstasy Logo System, un sistema de almacenaje de fotos de logos de pastillas incautadas, lo que permite establecer las rutas de distribución y las conexiones entre investigaciones de distintos países y por tanto entre distintos grupos criminales. Se distribuye a las FFSS anualmente.
- European Illicit Laboratory Comparison System (EILCS), un sistema que compara las fotos de los distintos laboratorios desmantelados para detectar similitudes en material, equipos, etc, lo que permite detectar si los suministradores son los mismos para distintos laboratorios y/o países.
- Boletín de Información sobre drogas, que se distribuye a las FFSS con información sobre nuevas técnicas.
- La elaboración, junto con el Centro Europeo sobre Drogas y Drogadicción (EMCDDA), del Plan de Acción sobre drogas de la UE 2000-2004.

Los **delitos financieros**, tanto los relativos a fraudes como el blanqueo de dinero asociado con las actividades criminales cobran cada vez más importancia, como lo fue la financiación del terrorismo para la Task Force mencionada anteriormente.

Europol ha desarrollado un programa que permite analizar informaciones procedentes de las transacciones sospechosas que le remitan los países miembros; ha creado una red de puntos de contacto en los países y un "Early Warning System" sobre fraude con tarjetas bancarias. Todo ello, junto al Manual de la UE sobre blanqueo de dinero, son los proyectos más destacados de esta área.

El **robo de vehículos** constituye una preocupación tanto para el ciudadano como para las FFSS. Además de los intercambios de información realizados en Europol, se ha elaborado la European Vehicle Identification Database (EuVID), un CD que recoge información e imágenes sobre los diferentes tipos de vehículos y su documentación para facilitar la investigación de este tipo de delitos. De este CD se han distribuido cerca de 4500 copias entre las FFSS.

⁵ Europol Drugs Unit. Se estableció por acuerdo de los Ministros de Interior como paso previo a la creación de Europol y mientras se finalizaba el Convenio de Europol.

La **inmigración ilegal** en todas sus facetas será la “estrella” de los delitos en la UE en los próximos años. Además de participar en la elaboración del Plan de Acción contra la Inmigración Ilegal y el Tráfico de Seres Humanos en la UE, Europol ha coordinado diversas operaciones de Alto Impacto, entre las que destacan las impulsadas durante la Presidencia española de la Comunidad, RIO y PEGASUS.

En grandes líneas, RIO estaba dedicada a la inmigración ilegal en los aeropuertos, que siguen siendo las grandes puertas de entrada de ilegales, y PEGASUS se centró en el control de containers, tanto en puertos como en las rutas de comunicación. La importancia de las operaciones multinacionales no reside tanto en el número de organizaciones desmanteladas, sino en la posibilidad de acostumbrar a las FFSS de los países a trabajar con sus colegas con métodos estandarizados.

La **pornografía infantil** en Internet se incrementa conforme crece el uso de la red. En este campo se realizó, entre otras investigaciones, una gran operación en la que participaron siete países y que llevó al arresto de numerosas personas.

El **análisis** es uno de los servicios esenciales de la organización. Dentro del análisis operativo se llevan a cabo unos veinte grandes proyectos⁶, y varios a corto plazo. Actualmente se está desarrollando internamente el nuevo sistema de análisis llamado OASIS. Este sistema podrá ser usado por las FFSS de los países que lo deseen sin costo alguno para ellos.

La publicación de Informes Analíticos Estratégicos de Situación sobre determinadas áreas criminales, en forma de Valoraciones de Amenazas y ligados al Informe de situación del Crimen Organizado en la UE es una más de las tareas del Departamento de Análisis.

Otro servicio esencial de la organización es el **intercambio de información**. El aumento de los casos nuevos ha sido de un 50%, llegando a un total de 3413. Pero no sólo han aumentado en número sino también en calidad, puesta de manifiesto en que las investigaciones han requerido más de un intercambio de información entre los países implicados hasta su finalización.

Algunos de los **países candidatos** se han incorporado con fuerza a los intercambios de información. En la actualidad tienen acuerdo de cooperación con Europol y disponen de oficial de enlace cinco de ellos (Hungría, Eslovenia, Estonia, República Checa y Polonia), además de Noruega. Otros estados y organizaciones que disponen de acuerdo de cooperación son el Banco Central Europeo, el Observatorio Europeo para la Droga y la Drogadicción, Interpol, Organización Mundial de Aduanas, Islandia y EEUU, donde Europol tiene destacados a dos oficiales de enlaces.

⁶ Incluyendo los Ficheros de Trabajo con fines de Análisis definidos en el Convenio.

Otros acuerdos en tramitación son los de Letonia, Lituania, Eslovaquia, Bulgaria, Rumania, Malta, Chipre, Canadá, Mónaco y Suiza, además de Eurojust. La firma de acuerdos permite, entre otras cuestiones, el intercambio de información entre cualquiera de los países citados y los actuales países miembros de la UE a través de Europol.

El Convenio establece que Europol contaría con una **base de datos** a la que se podría acceder desde los Estados miembros. El desarrollo técnico de dicha base ha sufrido numerosos problemas técnicos, contándose en la actualidad con una versión reducida y de uso interno. La previsión es de tener esa base de datos operativa para los países a finales de 2003.

Futuro

Si el lector ha tenido la amabilidad de llegar hasta aquí habrá podido darse cuenta de las posibilidades que encierra esta organización. Por supuesto no todo lo expuesto funciona o ha funcionado a la perfección. Siempre se pueden, y se deben, mejorar las cosas. No obstante las posibilidades están ahí para los que las quieran utilizar.

Al hablar del futuro de Europol debemos comenzar diciendo que ese futuro no está en manos de la organización, o al menos no en un cien por cien. Su futuro está en las manos de los que marcan sus prioridades y estrategias, el Consejo de Ministros de Interior por medio del Consejo de Administración. Y en las manos de los que la surten de información, las FFSS de los estados miembros.

Casi todo el trabajo de Europol depende de ellos, y no todos los países están dando prioridad a la organización, aunque estén pagando religiosamente su presupuesto. Aún cuando simplificar no es bueno y existe toda una gama de matices al tratar el apoyo de los países a Europol, vamos a centrarnos en extremos opuestos, lo que puede ayudar a recapacitar al lector.

En un extremo tendríamos a aquellos países que han decidido rentabilizar la inversión que hacen al pagar su parte del presupuesto de Europol. A lo largo de los últimos años han ido tomando las siguientes decisiones:

- Han adaptado su organización policial a las necesidades de la organización, estableciendo una Unidad nacional situada en un órgano central, no dependiendo directamente de ninguna de sus FFSS, lo que evita que una de ellas acapare la información de las otras.
- Han dado prioridad al canal Europol, siempre que es posible, frente al de Interpol o a los oficiales de enlaces bilaterales destacados en los países miembros.
- Están estudiando retirar a algunos de esos oficiales de enlaces en los países miembros o con acuerdos con Europol y situarlos en países de su interés fuera de la UE, al tiempo que utilizan la red Europol para intercambios de información con países que tienen acuerdo firmado con la organización.

- Utilizan al máximo las posibilidades de la organización para el desarrollo de sus operaciones: ficheros de análisis, intercambios de información, etc.

En el otro extremo quedan los países que ven a Europol como algo muy suplementario, que no les soluciona sus problemas policiales actuales y su aportación al presupuesto lo ven como algo inevitable y no como una inversión. Generalmente estos países:

- No han adaptado su organización policial a las necesidades de Europol, o la adaptación ha sido mínima. Su Unidad nacional permanece en el organigrama de una de sus FFSS, lo que produce disfunciones de funcionamiento.
- No dan prioridad al canal Europol, utilizándolo pocas veces para solicitar información y recibiendo las preguntas del resto de países, lo que en definitiva hace que se trabaje para ellos, obteniéndose sólo la inteligencia que pueda venir con las preguntas.
- Utilizan las posibilidades de la organización de forma parcial, dependiendo del tema que se trate o la unidad operativa que lo tenga a cargo.

Teniendo en cuenta estos dos extremos y toda la gama de matices entre ellos podemos decir que no existe un futuro de Europol, sino varios futuros (¡espero que no sean quince!). El sentido común me dicta que el primer grupo de países parece mucho más racional y coherente que el segundo, pero estoy seguro que éstos tienen sus razones para actuar de esta forma.

A pesar de lo anterior, a pesar de esos futuros dictados en razón del país de que se trate, existe un Futuro (con letra mayúscula) que viene marcado por la política de Bruselas, la política procedente no sólo del Consejo de Ministros de Interior, sino de todo el entramado político europeo. Y es ese Futuro al que debemos mirar para saber qué puede ser de Europol en los próximos años.

El primer reto del futuro al que debe enfrentarse Europol es la **ampliación comunitaria**. En lo referente a la parte organizativa no será muy significativo, salvo la adaptación de las redes de comunicación para aceptar diez miembros adicionales. La incorporación de todos ellos podría estar finalizada a finales de 2.004, y durante ese año se producirán las primeras incorporaciones de ciudadanos de esos países a las plazas de Europol.

Esta ampliación, al contrario de lo que puede ocurrir en otras facetas comunitarias, será muy beneficiosa para una organización policial como es Europol. La cooperación se hará más intensa con países, hasta esa fecha, fronterizos y origen de algunos de los problemas delincuenciales más urgentes.

Además los candidatos vienen con la lección aprendida. Para poder entrar en el “club europeo” han pasado toda una serie de “exámenes de aptitud”. Han tenido que adaptar (en algunos casos crear desde la nada) sus

estructuras al gusto “europeo”, lo que los hace más estandarizados de lo que pueden serlo alguno de los actuales miembros del club. Por ello podemos decir que serán de los socios más activos en la organización en los años venideros.

En la parte directiva y de control de la organización, es decir Consejo de Ministros de Interior y Consejo de Administración, puede ser más traumático. El aumento del número de miembros no ayudará, como en el resto de las políticas comunitarias, a la toma de decisiones, sobre todo teniendo en cuenta que actualmente Europol se encuentra en el Tercer Pilar, donde se decide por unanimidad.

Con los actuales miembros ya se ha puesto de manifiesto la inviabilidad de seguir como en la actualidad, es decir firmando convenios entre los países que necesitan años, tanto para su entrada en vigor como para su modificación. No es un sistema que pueda adaptarse al mundo cambiante de la delincuencia. Por eso ya se han iniciado los trámites para hacer las reformas necesarias.

Además de esos intentos de reforma, no deben olvidarse los trabajos de la **Convención Europea** que actualmente se están desarrollando y que culminarán con una modificación de las actuales estructuras comunitarias. Este es un tema complejo aún en discusión, pero para la finalidad de este artículo puede servirnos el Informe que el Grupo X “Libertad, Seguridad y Justicia” ha presentado a la Convención⁷, puesto que, aunque no se plasmen en su totalidad en los documentos definitivos, ponen de manifiesto los problemas encontrados hasta ahora y posibles formas de solucionarlos. Puesto que el informe puede ser consultado por el lector, me limitaré a enumerar algunas de las recomendaciones propuestas que afectan a este artículo.

A lo largo del informe el grupo propone *superar la estructura de pilares*, lo que implicaría la desaparición del Tercer Pilar como ahora lo conocemos; *suprimir el instrumento de los convenios*, convirtiendo los actuales en reglamentos y directivas; consagrar el principio del *reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales* en el Tratado; enumerar en el Tratado los tipos de *delitos a los que se le atribuye una dimensión transnacional*; especificar unas normas comunes mínimas sobre la *admisibilidad de pruebas en toda la Unión*.

Respecto a la toma de decisiones el Grupo pone de manifiesto la imposibilidad de mantener la actual situación en que la unanimidad rige todo el procedimiento, por lo que propone aplicar la mayoría cualificada y la codecisión, entre otros, a las normas de cooperación policial y judicial entre las autoridades de los Estados miembros, salvo las normas sobre el ejercicio de competencias operativas de las autoridades policiales nacionales, de los equipos conjuntos de investigación de los cuerpos y fuerzas de seguridad en el territorio de otro Estado miembro⁸. Sin embargo se muestra de acuerdo

⁷ CONV 426/02, 2 de diciembre 2002.

⁸ CONV 426/02, pag. 14.

en aplicar la unanimidad en la creación de nuevos órganos, como una posible fiscalía o una guardia de fronteras.

De especial importancia para este artículo es el párrafo dedicado a la mejora de la eficacia de Europol y Eurojust, manifestando que dicha mejora debería posibilitarse mediante el voto por mayoría cualificada y la codecisión. Este criterio se aplicaría a cualquier posible ampliación a nuevos tipos de delitos, a todas las normas relativas a su organización y gestión así como a cualquier ampliación de sus competencias actuales. Al parecer en lo que respecta a Eurojust algunos miembros del Grupo estiman que debe regirse por la unanimidad.

Y por último, resulta interesante la propuesta de creación en el Consejo de una *estructura de coordinación operativa* con la misión técnica de coordinación y supervisión de toda la gama de actividades operativas en cuestiones policiales y de seguridad, sugiriendo la posibilidad de que se ligue de alguna forma a la Unidad operativa de Jefes de Policía de la UE.⁹

Todo ello dibuja un nuevo marco para Europol francamente prometedor, que le ayudará a moverse con más soltura de la que hasta ahora goza, permitiéndole cambios más rápidos para adaptarse a las necesidades de las FFSS a las que apoyan. La nueva Europa no se concibe ya sin una coordinación policial y judicial mucho más ágil que de respuesta a los retos que la apertura de las fronteras interiores puso ante nosotros. Los ciudadanos lo demandan y las administraciones tienen la obligación de poner a punto los instrumentos que lo hagan posible, con la eficacia exigible a cualquier Estado moderno.

Conclusiones

Como ha podido verse Europol comienza a ofrecer resultados a las fuerzas de seguridad europeas, no sólo en lo estratégico, sino en lo operativo, en el día a día. El intercambio de información y el análisis que se efectúa a través de Europol comienza a dar sus frutos. Frutos que serán mayores cuando se consiga poner en marcha su base de datos conectada con todos los países.

Algunos de sus productos y servicios podrían mejorarse, pero en muchos casos no toda la responsabilidad recae sobre ella. La calidad y cantidad de sus productos depende en su mayor parte de las informaciones que envían las FFSS de los países miembros. Como depende de los países miembros, a través de sus representantes en el Consejo de Ministros de Interior y en el Consejo de Administración, su presupuesto y su política de personal.

La Convención que llevará a la modificación de las estructuras europeas volverá a dar un nuevo impulso a Europol, la dotará de mecanismos más ágiles para la toma de decisiones y para su adaptación a los cambios

⁹ CONV 426/02, pag. 17.

que exigen la lucha contra los grupos criminales. Esto, unido a la ampliación a veinticinco miembros hace que se vislumbre un futuro prometedor para la organización.

Existen países, y en ellos FFSS, que no terminan de darse cuenta de este hecho. Las administraciones suelen ser reacias a cambios en sus formas de trabajo. Necesitan mucho tiempo para digerir nuevos métodos. En ese momento es cuando deben intervenir los niveles políticos.

Deben darse cuenta que apostar por Europol es una política de Estado, no de una fuerza de seguridad u otra. Que apostar por Europol es desarrollar, adecuadamente, en sus países los instrumentos que aprueban en Bruselas. En definitiva, que la aportación al presupuesto de la organización debe rentabilizarse adecuadamente, utilizando sus servicios y reorganizando las estructuras policiales nacionales que sean necesarias.

Se dice que una organización internacional/europea es difícil sacarla a la luz, pero casi imposible que desaparezca, a todo lo más se modificará o adaptará a las circunstancias cambiantes. Podemos decir, por tanto, que Europol tiene su futuro asegurado, luego los países que aún no lo utilizan en todas sus posibilidades deberían estar trabajando en adaptar Europol a sus necesidades o adaptar sus estructuras policiales a Europol. O ambas cosas a la vez. Así de sencillo y así de difícil.

Europa se dirige, ahora en lo policial, a un “mercado único”. Ese mercado único exige, y exigirá cada vez más, unas normas, unos estándares y unos procedimientos similares. Las FFSS deben dar respuesta a esas exigencias, deben adaptarse a los nuevos tiempos con rapidez. Sólo de esta forma estaremos preparados para el futuro que ya tenemos encima.

=====

Violencia política y crimen organizado en América Latina

Por Mauricio Rubio *

INTRODUCCION

"Las FARC ¹ deben reconocer la masacre y *pedir perdón* ... Seguimos convencidos, aún en este momento tan duro, tan polarizado y sangriento, de que va a haber una solución para este conflicto y que *debe ser negociada*.² "

Estas lacónicas declaraciones del delegado especial del Secretario General de las Naciones Unidas en Colombia a raíz del asesinato, por parte de las FARC, de varios secuestrados que tenían en su poder ilustran bien las benévolas reacciones que, en América Latina, persisten como respuesta ante casi cualquier crimen cometido por los grupos guerrilleros. Difícil pensar que el mismo funcionario reaccionaría de tal manera ante una masacre cometida por narcotraficantes. Difícil también imaginar, por ejemplo en España, a cualquier funcionario público, académico o periodista que emitiera unos comentarios similares ante el asesinato a sangre fría de rehenes por parte de ETA.

En América Latina es larga la tradición intelectual y legal que propone una tajante distinción entre el delito político y el delito común. Este ha sido uno de los obstáculos para enfrentar eficazmente el crimen organizado, y en general la violencia, en la región. En este trabajo se argumenta que la línea que separa las organizaciones criminales de los grupos insurgentes, o los terroristas, es cada vez más tenue, confusa e irrelevante para las políticas de seguridad. El trabajo está dividido en tres secciones. En la primera se resumen las teorías de donde surge la recomendación de distinguir al rebelde del criminal y se muestran las limitaciones de dicha propuesta para entender lo que ocurre en América Latina. En la segunda sección se sugieren tres tipos de argumentos en contra de la mencionada distinción: (i) la progresiva participación de los movimientos insurgentes latinoamericanos en actividades criminales y, simultáneamente, la inevitable politización de las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas, (ii) algunos testimonios colombianos sobre la dificultad para distinguir, en la práctica, los delincuentes políticos de los

* Investigador Paz Pública, Universidad de los Andes, Bogotá y consultor. merubio@eresmas.net

¹ Nombre con el que se conoce a las autodenominadas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.

² *El Tiempo*, Mayo 12 de 2003. Énfasis propio

comunes y (iii) la similitud en los modos de operación de ambos tipos de organización, con énfasis en la progresiva internacionalización de sus actividades. Por último, se hace una breve mención de los obstáculos que persisten para el adecuado diagnóstico de la violencia en América Latina.

1 - REBELDES Y CRIMINALES – LA TEORIA Y SUS LIMITACIONES

La distinción, corriente en América Latina, entre el delito político y el común tiene dos dimensiones. A nivel positivo, o explicativo, ha sido corriente postular que los delincuentes políticos se diferencian de los comunes no en sus acciones sino básicamente en sus intenciones. Se considera que los segundos están motivados por la satisfacción monetaria de intereses personales. A los primeros se les reconoce una motivación social y altruista ³. Otra tipificación del delincuente político es la del bandido social, sugerida por Hobsbawm. Se trata del individuo que se rebela contra el soberano injusto y que cuenta con un amplio apoyo entre las clases campesinas ⁴. La tercera caracterización sería la del partisano, de Carl Schmitt, que presenta cuatro rasgos distintivos : el ser un combatiente irregular, el responder a una honda adhesión política, el tener una acentuada movilidad y, de nuevo, el tener una "íntima relación con una población y un territorio determinados" ⁵.

En una segunda dimensión, la normativa, la consecuencia de la teoría es que sólo el delincuente común debe ser penalizado y que al rebelde se le debe dar un tratamiento privilegiado: con él se debe buscar, ante todo, la negociación ⁶. Por distintas razones, se

³ Orozco retoma las ideas del penalista alemán de principios de siglo Gustav Radbruch, Orozco, Iván (1992). *Combatientes, Rebeldes y Terroristas. Guerra y Derecho en Colombia*. Bogotá: IEPRI, Temis.

⁴ Hobsbawm distingue tres sub-categorías de bandidos sociales : el tipo Robin Hood, al cual "se le atribuyen todos los valores morales positivos del pueblo y todas sus modestas aspiraciones"; el *Cangaceiro* del Brasil, "que expresa sobre todo la capacidad de la gente del pueblo, gente humilde, de atemorizar a los más poderosos : es justiciero y vengador" y el tipo *Haidukes* de Turquía que representa "un elemento permanente de resistencia campesina contra los señores y el Estado". Hobsbawm, Eric J (1991) "Historiografía del Bandolerismo" in Sánchez, Gonzalo & Ricardo Peñaranda, Compiladores (1991). *Pasado y Presente de la Violencia en Colombia. 2a Edición*. Bogotá : IEPRI / CEREC. pag 63. Hobsbawm, Eric J (1965). *Primitive Rebels. Studies in Archaic Forms of Social Movement in the 19th and 20th Centuries*. New York : Norton Library.

⁵ Pizarro, Eduardo (1996). *Insurgencia sin revolución*. Bogotá : Tercer Mundo - IEPRI. pag 42.

⁶ "Las formas dominantes de la violencia urbana en Colombia no son negociables, como sí lo es aquella generada por confrontaciones de aparatos armados en pugna por el control del Estado o el cambio del

considera que la penalización de las acciones de los rebeldes es, no sólo inoperante ⁷, sino que puede llegar a ser contraproducente ⁸.

Las críticas conceptuales a la distinción entre el delito político y el común se pueden resumir en dos puntos. El primero sería su excesivo apego a esquemas mentales del siglo XIX, y el no incorporar los desarrollos teóricos que se han hecho en las ciencias sociales, sobre todo en lo relacionado con el modelo de elección racional, la teoría de las organizaciones y el análisis institucional. El segundo punto, más pertinente, es el de su clara inconsistencia con las condiciones actuales de los países de la región, que muestran serias discrepancias con las tipologías idealizadas que se proponen. Como se muestra en la sección siguiente, en la realidad latinoamericana son numerosos los síntomas de unas profundas interdependencias entre los rebeldes y los criminales. Insistir en clasificarlos de manera independiente es una vía que parece agotada no sólo en el plano explicativo sino, con mayor razón, a nivel de la formulación de políticas.

2 – ALGUNA EVIDENCIA

2.1 - AMERICA LATINA: DE LA REBELION AL CRIMEN, Y VICEVERSA ⁹

En América Latina el traslapo entre violencia política y crimen organizado empezó a ser evidente con la caída del muro de Berlín. Tanto los grupos insurgentes como las organizaciones criminales sufrieron profundas transformaciones. En los primeros, los cambios respondieron a la búsqueda de una mayor independencia financiera. La diversificación de los medios para obtener recursos económicos implicó la progresiva criminalización de sus acciones: secuestro, extorsión, tráfico de droga. Por su parte, el incremento descomunal de ciertas actividades criminales organizadas, sobre todo las

régimen político vigente en Colombia". Comisión de estudios sobre la violencia (1995). *Colombia : Violencia y Democracia*. 4a Edición. Bogotá : IEPRI, Universidad Nacional, Colciencias. pag 71.

⁷ En las líneas de Radbruch, Orozco opina que "tanto la función de castigar, como la de reeducar y aún la de amedrentar están fuera de lugar respecto de un hombre que no tiene conciencia de culpa y que no es susceptible, por ello, ni de arrepentimiento ni de reeducación, y acaso de amedrentamiento". Orozco (1992) pag 37.

⁸ "En lo que atañe a la función general preventiva dice el jurista alemán (Radbruch) que tal función se deforma, en el caso del delincuente por convicción, hasta el punto de que antes que amedrentamiento, produce mártires". Orozco (1992) pág 37.

⁹ Esta sección está basada en Rubio, Mauricio y Román Ortiz (2003). "Organized crime in Latin America" en *Handbook of Organized Crime*, SAGE, en prensa

relacionadas con la droga, trajo como consecuencia una verdadera dimensión política de tales grupos. El simple tamaño del negocio implicó un creciente interés por interferir el sistema legal y político. Los enormes ingresos derivados del negocio, a su vez, facilitaron esa progresiva influencia. Por otro lado, la irrigación de recursos ilegales hacia varios sectores de la población, sumada en ciertos casos a una clara vocación de patronazgo, les permitió a algunos narcotraficantes acumular una nada despreciable base popular de adeptos y seguidores. De esta manera, los que parecían inicialmente simples grupos criminales terminaron convertidos, de hecho, en actores políticos con gran relevancia a nivel local e incluso nacional.

Para los grupos insurgentes, el final de la Guerra Fría puso un límite al apoyo político y financiero con el que habían contado por muchos años. Inicialmente, tanto el bloque soviético como Cuba fueron activos promotores de las actividades insurgentes en América Latina. La expansión del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) en El Salvador, por ejemplo, hubiese sido imposible sin un respaldo sostenido de los gobiernos cubano y nicaragüense auspiciados desde la Unión Soviética. El Ejército Nacional de Liberación (ELN) colombiano se puede decir que nació en Cuba, organizado por unos estudiantes becados por ese gobierno, con el que tal grupo mantuvo desde entonces unas estrechas relaciones. El apoyo de Venezuela fue clave para el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) de Nicaragua a lo largo de la campaña para derrocar a Anastasio Somoza. También, el gobierno norteamericano fue el principal soporte de la llamada *contra* nicaragüense.

En forma relativamente independiente de los motivos que condujeron al cese del apoyo desde el exterior, la solución adoptada por varios grupos guerrilleros para sustituirlo fue la de una ampliación de las actividades ilegales. Cuando el Sendero Luminoso (SL) peruano se alejó tanto de Cuba y la Unión Soviética como de China encontró la manera de financiarse ofreciendo protección militar a cultivadores y traficantes de droga en el

Alto Huallaga a cambio de un porcentaje sobre la droga producida o transportada, iniciando así una larga asociación con el narcotráfico ¹⁰.

La crisis económica cubana y la caída del bloque soviético llevaron a la extinción del apoyo a los grupos guerrilleros latinoamericanos. Para algunas organizaciones, como el FMLN salvadoreño y la Unión Revolucionaria Nacional de Guatemala (URNG), este fue el primer paso en el proceso de abandono de la lucha armada. Otros grupos, sin embargo, optaron por la opción de ampliar el abanico de actividades delictivas para financiar su agenda política armada.

El caso más notorio de esa tendencia fue el de los grupos colombianos. Desde comienzos de los años 80, las FARC no pudieron permanecer aisladas de la expansión del narcotráfico y, en forma similar al Sendero Luminoso, ofrecían protección a los cultivos ilícitos. Tras la desintegración del bloque soviético, el paso natural dado por dicho grupo para consolidar su independencia financiera consistió en estrechar sus vínculos con el narcotráfico involucrándose en las distintas fases de cultivo, procesamiento y comercialización de la droga. Las FARC comenzaron asumiendo la protección y explotación de campos dedicados al cultivo de coca. Posteriormente, construyeron y gestionaron sus propios laboratorios. Por último se hizo cada vez más clara su vinculación con el tráfico internacional del alcaloide. Las declaraciones recientes del capo de la droga brasileño “Fernandinho”, con quien las FARC mantuvieron estrechas relaciones comerciales, no dejan mayores dudas acerca de la profunda metamorfosis de estos rebeldes: “En Colombia no se mueve un kilo de coca sin la autorización de las FARC ... Las FARC son la guerrilla más rica y más poderosa del mundo. Sus jefes viven como cualquier millonario capitalista: buenas mujeres, buena comida y buen licor” ¹¹.

El narcotráfico no ha sido la única actividad criminal de las organizaciones guerrilleras. Para Colombia, por ejemplo, se ha estimado que menos de la mitad de los recursos

¹⁰ Mason, T David & Christopher Company (1995). "Guerrillas, drugs and peasants: the rational peasant and the war on drugs in Peru" en *Terrorism and Political Violence*, Vol 7, n° 4, Winter

¹¹ “La confesión de Fernandinho”, Revista *Semana* Abril 30 de 2001.

financieros de la guerrilla provienen de la protección a los cultivos ilegales, y que el resto se origina en cuestiones típicamente delictivas, como el secuestro o la extorsión.

Por su parte, el crecimiento de algunas organizaciones criminales en América Latina ha sido de tal magnitud que el abanico de intereses ha conducido inevitablemente a su politización. El caso más notorio ha sido el de los grupos vinculados al narcotráfico. La primera experiencia relevante de politización de la actividad criminal en América Latina fue la consolidación del cartel de Medellín a mediados de los 80. Con un práctico monopolio sobre la exportación de cocaína, el grupo dirigido por Pablo Escobar se vio inmerso en un proceso de politización en varias dimensiones.

Para empezar, promovió proyectos sociales del más diverso tipo en la región de Antioquia, alcanzando una amplia base social entre sectores populares ¹². Por otra parte, el narcotráfico infiltró la política con contribuciones a las campañas electorales. El mismo Pablo Escobar fue miembro del Congreso. Otros establecieron sus propias organizaciones políticas, como el Movimiento Latino Nacional de Carlos Lehder. Finalmente, se ejerció presión militar con grupos paramilitares como Muerte a los Secuestradores (MAS), o se establecieron acuerdos con grupos guerrilleros como las FARC o el Movimiento 19 de Abril (M19). Las actividades del cartel de Medellín se politizaron definitivamente a raíz del enfrentamiento con el Estado colombiano para combatir la legislación que autorizaba la extradición de nacionales colombianos acusados de tráfico de drogas. Para presionar al gobierno y frenar la entrega de detenidos a la justicia norteamericana, el cartel de Medellín desarrolló una intensa campaña terrorista en las principales ciudades colombianas que reivindicó a nombre del grupo “Los Extraditables”. De este modo, Escobar se enfrentó a las autoridades colombianas haciendo uso del terrorismo con el objetivo de forzar cambios legales, comportándose de forma idéntica a las organizaciones que normalmente se encuadran dentro de la categoría de delincuentes políticos.

¹² “(Pablo Escobar) inauguró ... unas cien canchas de fútbol con torres de iluminación. En el barrio Lovaina, la vieja zona de tolerancia de Medellín, organizó un partido entre un equipo de prostitutas y otro de travestis. Un famoso locutor de fútbol de la ciudad narraba mientras Pablo , rodeado de su comitiva, contemplaba con simpatía el espectáculo” Salazar. Alonso (2001). *La Parábola de Pablo. Auge y caída de un gran capo del narcotráfico*. Bogotá: Planeta página 72.

Las organizaciones criminales latinoamericanas continúan desarrollando estrategias de politización para proteger sus intereses. La combinación de patronazgo social, corrupción política y presión armada más pertinente para lograr influencia política ha variado según las circunstancias. Así, el llamado cartel de Cali optó por la corrupción y el desarrollo de programas de asistencia social en detrimento del terrorismo.

Con la desarticulación de los grandes carteles las alianzas entre las organizaciones armadas colombianas y las mafias de la droga han dado un giro sustancial. Narcotraficantes con recursos limitados han tenido que vincularse como socios subordinados a las llamadas Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) o las FARC.

México constituye otro buen ejemplo de la tendencia a la politización del crimen organizado. Las mafias mexicanas de la droga también han mostrado una amplia gama de estrategias para alcanzar influencia política ¹³. Junto con las actividades de patronazgo para sentar bases populares en las zonas donde operan, los carteles mexicanos han recurrido a la corrupción, las amenazas y la asociación con grupos terroristas. El desmantelamiento de los grupos mafiosos que operaban en la frontera con EE.UU puso al descubierto las redes de corrupción política sobre las que se ha apoyado la expansión del narcotráfico azteca. Por ejemplo, en 1996, el arresto del líder del cartel del Golfo, fue posible por el encarcelamiento de una importante figura política que aparentemente le habría prestado protección. En un caso de corrupción especialmente llamativo, quedarían al descubierto los lazos entre el responsable de la lucha antidroga mexicana y el jefe del Cartel de Ciudad Juárez. Paralelamente, el recurso a la violencia política por parte de los narcotraficantes mexicanos se hizo patente con el asesinato de un candidato presidencial en 1994. Desde entonces, el narcotráfico mexicano ha continuado utilizando corrupción y violencia para defender sus intereses en las zonas fronterizas por donde transitan los narcóticos hacia los EE.UU. Pero además, las mafias de la droga han establecido vínculos con grupos terroristas en un modo muy similar al desarrollado por sus homólogos colombianos. De hecho, desde finales de los años 90, las redes productoras de heroína en

¹³ Sánchez, Juan (1996) "Narcotrafficking in México", US Army War College, Carlisle Barracks.

el estado de Guerrero se han apoyado en la guerrilla del Ejército Popular Revolucionario (EPR) para conseguir protección tanto para sus laboratorios como para sus envíos de narcóticos¹⁴. Un caso que revela cómo la vinculación entre narcóticos y terrorismo no es algo exclusivamente colombiano sino que sugeriría una tendencia del crimen organizado y la violencia política a fusionarse a partir de ciertos niveles.

2.2 - GUERRILLEROS Y CRIMINALES EN COLOMBIA

En Colombia ha sido tradicional reconocerle el carácter de delincuente político únicamente a los grupos guerrilleros y calificar de criminales a los militantes de las demás organizaciones armadas. A pesar de que, como se diría coloquialmente, en la guerrilla colombiana, "ni son todos los que están, ni están todos los que son".

Sería necesario, en primer lugar, excluir de la categoría de delincuentes políticos a todos los combatientes que se vincularon a la guerrilla por razones pecuniarias, por falta de oportunidades de empleo, por lazos familiares, por el ánimo de venganza¹⁵... y con escasa o nula formación, o conciencia, política¹⁶. Hay disponibles algunos testimonios de guerrilleros que son devastadores con los esquemas idealizados del rebelde como actor colectivo homogéneo y de gran compromiso político¹⁷.

¹⁴ Wrighte, Marck R. (2002), "The Real Mexican Terrorist: A Group Profile of Popular Revolutionary Army (EPR)" en *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 25, Núm 4, Arlington, July-August.

¹⁵ De acuerdo con Gabino no es descartable la idea que detrás del interés de Fabio Vásquez por organizar el ELN estaría el deseo de vengar la muerte de su padre. Medina, Carlos (1996). *ELN : una historia contada a dos voces.. Entrevista con el 'cura' Manuel Pérez y Nicolás Rodríguez Bautista, 'Gabino'* . Bogotá : Rodríguez Quito Editores.) pág 27.

¹⁶ En el relato que Nicolás Rodríguez Bautista, 'Gabino', responsable militar del ELN le hace a Medina (1996) son recurrentes las referencias a los campesinos que se vincularon a una guerrilla, generalmente dirigida por los intelectuales, sin tener "el nivel para entender lo que era la plenitud de la vida política" y que simplemente ingresaron a una estructura vertical de mando. De la lectura de este relato queda la impresión de que la definición del rebelde sería aplicable, entre los guerrilleros colombianos, básicamente a los que antes de vincularse eran universitarios, sacerdotes, líderes sindicales o dirigentes campesinos. Entre los colombianos que han tenido contacto directo con guerrilleros es frecuente la alusión a la motivación basada en la posición de respeto que se gana con las armas.

¹⁷ Tal es el caso de Melisa, una joven de clase media que ingresa a la guerrilla básicamente para continuar los juegos con armas en los que la había iniciado su padre."El entrenamiento resultó muy aburrido. Por lo menos para mí, que esperaba algo que tuviera que ver con la guerra, con las armas, con el valor, con el misterio. Se trataba de correr por la orilla del camino durante toda la mañana y después, ya sudados, de discutir lo que llamaban "la situación concreta de la coyuntura" ... Para mí ese cuento era como de

También habría que excluir de la categoría de rebeldes a quienes, una vez vinculados a la guerrilla, cambian de opinión pero no pueden abandonar la organización por temor a ser condenados por desertores ¹⁸. Para algunos de ellos, la convicción política sólo vino posteriormente, como resultado de experiencias traumáticas al interior de la organización ¹⁹.

En la definición de Schmitt del partisano, o la de Hobsbawm del bandido social, un aspecto fundamental es el de su aceptación popular, que tiene dos componentes. El primero es que la decisión de rebelarse surge como respuesta a una conducta considerada criminal por el soberano pero aceptada popularmente. Sus infracciones a la ley son aquellas que los sectores populares no consideran criminales, puesto que no les hacen daño sino que se perciben como de utilidad pública. Con este criterio, sería necesario reconocer que en Colombia no todos los delincuentes políticos militan en los grupos guerrilleros ²⁰. El segundo componente del arraigo popular es el de los suministros

marcianos : ni entendía ni me importaba... Si no nos poníamos de acuerdo en cómo hacer un caldo, mucho menos en qué andábamos buscando juntos... Me ayudaba mucho dar conferencias, porque me obligaba a pensar y repensar por qué luchábamos. A veces caía en crisis al ver que los pobres y los ricos luchaban por lo mismo, por el dinero". Molano, Alfredo (1996). *Trochas y Fusiles*. 1a reimpresión. Bogotá : IEPRI/El Ancora.págs 128, 169 y 172.

¹⁸ En efecto, el hecho de que la deserción se considere el delito más grave del Código Guerrillero hace en la práctica inaplicable el criterio de convicción a un miembro subordinado de la guerrilla. En Medina (1996) aparecen varios casos de fusilamientos y ajusticiamientos de quienes desertaron, lo intentaron, o despertaron sospechas en sus jefes que lo harían.

¹⁹ Al respecto, hay un pasaje revelador en el relato de Correa, ex-miembro del ELN, que cuenta cómo su verdadero espíritu revolucionario sólo surgió como resultado de un extraño proceso psicológico que se dio en él luego de que trató de desertar, de que por tal razón fué juzgado y sentenciado a muerte y de que su condena no fué ejecutada, ni revocada, sino simplemente suspendida y sujeta a la posterior demostración de su "voluntad sincera de superación". Correa, Medardo (1997). *Sueño Inconcluso. Mi vivencia en el ELN*. Bogotá : Findesarrollo pags 135 y 136. En el testimonio de Gabino, quien anota que su espíritu revolucionario se fue fortaleciendo en la guerrilla, también se hace alusión a un juicio que se le hizo por "divisionismo" y a una condena de muerte que inexplicablemente no se ejecutó. "De todas maneras, para mi vida esa fue una de las experiencias más traumáticas que he tenido". Medina (1996) pág 177.

²⁰ Entrarían en ese grupo varios narcotraficantes considerados como verdaderos benefactores por sus comunidades -para las cuales la venta de droga al exterior está lejos de ser una conducta reprobable- algunos grupos paramilitares y las milicias que en los centros urbanos ofrecen protección y otra serie de servicios a la comunidad. También vale la pena recordar que a la fecha, no se sabe en Colombia del sepelio de algún rebelde que haya sido tan concurrido por el pueblo como lo fue el de Pablo Escobar.

necesarios para la supervivencia del rebelde, que le son transferidos en forma voluntaria por la población. Así, el bandido social es no sólo un resultado inevitable de la injusticia del tirano sino que, además, no *roba* sino que *recibe* bienes y ayuda de la comunidad en la cual actúa.

De los dos principales grupos guerrilleros colombianos, las FARC y el ELN, únicamente del primero de ellos se puede decir que surgió como una respuesta a las características del régimen político. En sus inicios, las autodefensas campesinas lideradas por Manuel Marulanda Vélez, de dónde más tarde surgirían las FARC, fueron en efecto una reacción casi de supervivencia a la represión oficial ²¹. Las bases campesinas del ELN son más discutibles ²². La falta de arraigo popular de los grupos guerrilleros colombianos en sus etapas de "emergencia y consolidación" ha sido reconocida por varios analistas de tales organizaciones ²³. Con relación a las transferencias voluntarias y espontáneas hacia los rebeldes, ninguno de estos dos grupos parece encajar dentro de la tipología. Existen testimonios sobre cómo, en sus orígenes, los rebeldes que acompañaban a Marulanda y que luego constituirían las FARC robaban para su sustento ²⁴. Hacia fines de los años setenta, seguía siendo escaso el apoyo campesino a las FARC ²⁵. Para el ELN, las

²¹ Ver al respecto Pizarro (1992).

²² Aunque según Medardo Correa, ex-militante de este grupo, en sus orígenes había un esfuerzo explícito por constituir un movimiento a favor de los campesinos, aparecen en su relato repetidas alusiones a la desconfianza que el líder del grupo Fabio Vásquez les tenía a los campesinos. Por otro lado, y como detalle revelador de la total desvinculación de este grupo con la población que supuestamente defendían está la denominación que los integrantes del grupo utilizaban, los *ciudadanos*, para diferenciarse de los *campesinos*. Correa (1997)

²³ "Nunca la clase obrera ni el campesinado, en cuanto tales, se sintieron representados por el movimiento guerrillero". Pizarro (1992) pág 395.

²⁴ Ejecutando acciones conjuntas con otros grupos, esos si criminales, que no tenían las *intenciones correctas*. "Hasta ese momento, los que andábamos con Marulanda no teníamos quedadero y vivíamos de parte en parte. En cambio, los Loaiza y los García vivían en las veredas y hasta en sus propias fincas, y sólo nos veíamos para hacer acciones conjuntas. Eso creó una diferencia grande, porque ellos querían sacar partido de cada operación, hacer botín para llevar a sus propias casas. Nosotros no teníamos para dónde cargar. Si le echábamos mano a una res era para comérsola, no para echarla en el corral. Esta diferencia se fue agravando porque eran maneras distintas de mirar la guerra y sobre todo de hacerla". Molano (1996) pág 72.

²⁵ "Dormíamos en el destapado porque era un peligro confiar en la población civil; era poco amable y solidaria. Llegaba uno a las fincas y no le daban ni aguadepanela". Ibid, pág 118.

historias de relaciones amigables con comunidades campesinas que los respaldan económicamente son más escasas ²⁶ y hay reconocimiento explícito de que, en los años sesenta, el básico de la subsistencia del grupo provenía de asaltos y robos ²⁷. Se reportan, por el contrario, desde las épocas iniciales de la organización, incidentes que reflejan un escenario muy diferente al del bandido social de la literatura ²⁸. Posteriormente se ha llegado a situaciones de verdadero enfrentamiento con las comunidades ²⁹.

La práctica del secuestro, reconocida y aceptada por la guerrilla colombiana como una forma de financiar la guerra desde hace tres décadas ³⁰, es uno de los elementos de la situación colombiana que resulta más difícil de encajar en las tipologías idealizadas del rebelde, y que en mayor medida demuestra las estrechas interconexiones que se dan en ese país entre el delito político y el delito común. A diferencia del rebelde de texto, que vive de los campesinos con quienes comparte sus valores morales positivos, en la realidad colombiana los rebeldes han vivido de uno de los crímenes que más temor y daño personal puede causar.

²⁶ De acuerdo con el testimonio de Gabino, solamente en la región del Opón, después de la muerte de Camilo Torres, se dieron las bases para una buena relación del grupo con las comunidades campesinas. Según el mismo, esta relación fue fugaz y llevó, como reacción extrema a unos operativos militares en la zona, a una completa desvinculación y desconfianza en los campesinos. Medina (1996).

²⁷ "... acciones como la de la Caja Agraria de Simacota y la expropiación de una nómina de Bucaramanga". Medina (1996), pág 102.

²⁸ Son reveladores por ejemplo, algunos pasajes del relato de Gabino sobre la toma de Simacota a principios de 1965. "En medio de la multitud que estábamos deteniendo, se nos fué una señora de las detenidas. Esa señora dio aviso al sargento de la policía ... Fabio y Rovira fueron los encargados de asaltar la Caja Agraria, de recuperar el dinero... Todo el mundo amontonado en una casita. Les hablábamos de la lucha, pero la gente sin entender. Pasó a ser mayor el número de campesinos retenidos que de guerrilleros, y empezó a generarnos eso una primera situación difícil". Ibid. pág 53.

²⁹ Uno de los casos más extremos es el del Carmen de Chucurí, municipio situado en la región donde nació el ELN. El pueblo es tristemente célebre por las minas quiebrapatas que dejaron mutilados a cerca de 300 campesinos y que, según algunas versiones, fueron puestas por el ELN como represalia por la decisión de los pobladores de "rebelarse" contra la guerrilla. Este extraño escenario se complementa con acusaciones de que los campesinos, y algunos periodistas, son paramilitares y unas insólitas diligencias judiciales en donde, según algunos habitantes del pueblo, había guerrilleros actuando como policías. Ver por ejemplo Peña, Manuel Vicente (1997). *La paz de las FARC*. Bogotá : Fundación para los Deberes Humanos.

³⁰ "Me parece importante reseñar que es a partir del 69 que la Organización comienza a hacer retenciones con fines económicos ... Esto ha sido muy cuestionado sobretodo últimamente. Nosotros tenemos una argumentación política que la hemos dado a conocer en varias ocasiones". Medina (1996) pág 103.

Otra vinculación que se puede señalar para Colombia entre las actuaciones políticas y las delictivas sería el llamado *clientelismo armado*, o sea la interferencia, mediante amenazas, en la asignación de recursos públicos con fines electorales o como mecanismo para lograr el apoyo popular ³¹. Una vertiente aún más sorprendente de estas conductas es la relacionada con el sabotaje a la infraestructura petrolera, que se presenta siempre como un acto puro de rebelión, pero que en ocasiones no pasa de ser un buen arreglo económico entre los guerrilleros, los contratistas del sector público, los políticos locales, y la población que recibe empleo en las reparaciones ³².

En síntesis, los testimonios disponibles muestran para los rebeldes colombianos una realidad muy alejada de las tipologías idealizadas del actor colectivo que responde a la dinámica de la lucha de clases y está totalmente aislado del crimen. En este contexto, la separación tajante entre rebeldes políticos y delincuentes comunes parece demasiado fuerte, inocua, y contraria a la evidencia.

2.3 – LA INTERNACIONALIZACION DE LA INSURGENCIA

En el último par de años, han sido frecuentes en la prensa colombiana las referencias a la extensión del conflicto colombiano a las zonas fronterizas de los países vecinos. En recientes declaraciones el presidente Ecuatoriano, por ejemplo, manifiesta que el conflicto colombiano está afectando a su país ³³. El gobierno panameño, por su parte,

³¹ Sobre las amenazas de las FARC a los funcionarios del INCORA en la región del Sarare para favorecer ciertas veredas, sobre el manejo de la clientela electoral de colonos, por parte del mismo grupo, y el posterior enfrentamiento con el frente Domingo Laín del ELN aliado con los caciques locales no aliados a las FARC, ver por ejemplo el relato de Peñate, Andrés (1998). "El sendero estratégico del ELN : del idealismo guevarista al clientelismo armado". Documento de Trabajo Paz Pública. Bogotá : Universidad de los Andes.

³² Ver al respecto las referencias de Peñate (1998) a sus trabajos anteriores. Para corroborar estas imaginativas actuaciones rebelde-empresariales, las investigaciones adelantadas por la Fiscalía a tres funcionarios de la empresa Tecnicontrol que, al parecer, negociaban con el ELN los atentados al oleoducto para sacar provecho de los contratos de reparación. Ver "Atentados por contrato al oleoducto ?" El Tiempo, Noviembre 26 de 1997.

³³ "Este problema, a nivel local, nos afecta muchísimo. En San Lorenzo (provincia de Esmeraldas, en la frontera) la vida se ha tornado insostenible. Algo similar sucede en Carchi y Sucumbíos (ambas provincias

acusa a algunos colombianos deportados de pertenecer a las FARC ³⁴. Las autoridades brasileñas señalan haber ubicado campamentos de las FARC en las cercanías de Melo Franco y Vila Bittencourt a 20 kilómetros de la frontera colombiana ³⁵. Existen reportes sobre amplia presencia de las FARC en el Perú ³⁶. La situación más problemática se presenta sin duda con Venezuela, en dónde no sólo es ya innegable la presencia de guerrilla y de grupos paramilitares colombianos sino que se tienen dudas acerca de la voluntad de las autoridades de dicho país para enfrentar el problema ³⁷.

Recientemente, han empezado a aparecer síntomas de que la expansión de la guerrilla no sólo responde a movimientos defensivos de corto plazo sino que parece enmarcarse en una estrategia explícita de exportar, incluso más allá de los territorios fronterizos, la tecnología del cultivo y procesamiento de la coca, así como la de la insurgencia. En Perú, por ejemplo, las FARC “buscan estrechar vínculos con miembros supervivientes de las guerrillas peruanas a las que prometen reactivar luego de más de 10 años en la sombra ...

fronterizas), donde son muy comunes los cobros mensuales a la gente que tiene propiedades y recursos” Agencia EFE, *El Espectador* Mayo 10 de 2003.

³⁴ *El Tiempo*, Abril 28 de 2003

³⁵ “Los guerrilleros están intentando seducir indios y ex soldados ... hay informaciones de que hasta niños de 8 años fueron contactadas para hacer el transporte de armas dentro de la selva” *El Tiempo*, Abril 28 de 2003

³⁶ “Según la revista Newsweek, las Farc también están en Perú y ya tienen presencia en cinco de los 25 departamentos del territorio peruano. De acuerdo con la periodista Sharon Stevenson, el objetivo de los subversivos colombianos es reclutar simpatizantes entre las clases populares peruanas y alentar a los campesinos para que siembren amapola como una forma de rebeldía social y fuente de financiación para la revolución”. Revista *Cambio* Febrero 2 de 2002.

³⁷ “Al menos mil guerrilleros colombianos se refugian desde hace meses en Venezuela ... Diecinueve campamentos rebeldes, entre ellos quince de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc), y cuatro del Ejército de Liberación Nacional (Eln) han sido detectados en tres departamentos fronterizos venezolanos”. Conclusiones de una investigación de la agencia de noticias AFP, que consultó a fuentes militares y policiales en Colombia y a fuentes independientes en Caracas. *El Tiempo*, Mayo 1 de 2003. “Pese a que las autoridades de ese país aseguran que no hay presencia distinta a simples campamentos móviles cuando pasan la frontera, en un informe del Ejército conocido por EL TIEMPO aparece consignado que las Farc tienen en ese país una escuela de adiestramiento permanente para más de 400 hombres, y el Eln tiene un campamento que funciona como área base. En el estado Zulia (Venezuela) está el sitio conocido como la Escuela de los Básicos (guerrilleros rasos), que es un campo de entrenamiento de las Farc, en el que 'Freddy' aparece como el instructor de hasta 400 hombres que llegan de toda Colombia para ser entrenados durante cuatro meses. *El Tiempo* Marzo 11 de 2003. Ver también *El Tiempo*, Abril 6 de 2002, Diciembre 10 de 2002. “El enclave, del que forman parte supuestamente unos 400 irregulares pertenece a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y se estableció hace dos semanas en el asentamiento campesino de San Benito, jurisdicción del Municipio Jesús María Semprún del Estado Zulia, ... la guerrilla opera por estos parajes desde más de diez años pero nunca, hasta ahora, se había localizado un campamento estable, de medio millar de efectivos, con logística sistemática, ubicado en una zona relativamente habitada y tan cerca, no sólo de bases militares, sino en el radio de acción inmediato de sus operaciones”. *El Universal*, Marzo 17 de 2003

Los subversivos trabajan de la mano de los narcotraficantes, especialmente en el valle del alto Huallaga, que en una época fue el mayor productor de coca en el mundo. Las Farc reparten semillas de amapola entre los agricultores indígenas y los maestros rurales y les dicen que llegó la hora de recibir, así sea de manos de la subversión colombiana, lo que el Estado les niega”³⁸. A finales de Abril de 2003, fue detenido en Bolivia Luis Gerardo Cortés un miembro del ELN colombiano bajo cargos de narcotráfico, terrorismo y espionaje³⁹. En el mismo sentido apuntan los testimonios sobre campos de entrenamiento de milicias bolivarianas en Venezuela por parte de las FARC⁴⁰.

Así, fuera de la convergencia ya señalada en términos de la criminalización de los grupos rebeldes y la politización del crimen organizado, para América Latina se puede señalar una dimensión que, reforzando la tendencia anterior, hace cada más inevitable hablar de una verdadera fusión entre la violencia política y el crimen organizado: la internacionalización de las actividades de las organizaciones insurgentes más poderosas, vinculadas al mundo de las drogas.

Varios desarrollos en el tráfico mundial de la cocaína estarían dando un impulso sustancial a las organizaciones insurgentes colombianas involucradas en ese negocio.

³⁸ Según la revista estadounidense Newsweek, las FARC y Sendero Luminoso realizaron una cumbre en Tingo María, al norte de Lima, el año pasado. “Y testigos aseguran que a principios de noviembre sacaron del país a unos 20 ex comandantes del Tupac Amaru, al parecer con destino al Caguán”. *Revista Cambio*, Febrero 3 de 2002.

³⁹ “El gobierno (boliviano) tiene la certidumbre de que Cortés y otros bolivianos arrestados proyectaban instalar un grupo insurgente en el Chapare, una zona productora de coca donde se asienta la fortaleza del Movimiento Al Socialismo (MAS). El gobierno intenta demostrar que el MAS, primera fuerza opositora en el Congreso, tiene vínculos con grupos armados irregulares colombianos... El colombiano Ulvio Ayala, detenido el pasado marzo en Colombia por grupos policiales de élite antisequestros y antiextorsión, fue visto en el Chapare junto a Cortés dos días antes de las elecciones generales y un día después del cierre de campaña del MAS” *El Tiempo*, Abril 26 de 2003

⁴⁰ “Ahora nadie tiene la menor duda de que las montañas del Táchira y las estribaciones de la sierra de Perijá son la sede de una nueva zona de distensión, un San Vicente del Caguán mucho más extenso y amigable, donde están reproduciendo las formas de organización social, económica y política de las Farc: siembra de coca y producción de cocaína, justicia totalitaria contra los infractores de las normas establecidas, emplazamientos guerrilleros para el entrenamiento e instrucción militar de bisoños efectivos de las FBL (Fuerza Bolivariana de Liberación) y círculos bolivarianos, hospitales, cooperativas y campamentos fijos donde permanecen cautivos ciudadanos colombianos, incluyendo, posiblemente, a la ex candidata presidencial Ingrid Betancourt” “El Caguán Venezolano” por Roberto Giusti periodista del Universal de Caracas en *El Tiempo*, Mayo 8 de 2003. “La FBL está constituida, básicamente, por militantes chavistas de la Universidad Central de Venezuela y de la Parroquia 23 de Enero y son discípulos de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). De hecho, reciben entrenamiento de ellos, tanto en frontera como en un fuerte militar ubicado en el Estado Cojedes”. *El Universal* Febrero 26 de 2003

Estaría en primer lugar la creciente participación Europea en el mercado de cocaína, en detrimento de la de los EEUU. En segundo término se puede mencionar la reestructuración de la oferta del alcaloide. Se estima que Colombia, junto con Perú y Bolivia, producen casi la totalidad de la cocaína mundial, unas 1000 toneladas ⁴¹. La erradicación de cultivos en Perú y Bolivia ha desplazado buena parte de esa producción hacia Colombia, país que en los últimos años aumentó considerablemente su contribución a la oferta de cocaína y en donde, luego del desmantelamiento de los carteles más notorios a principios de los noventa se han dado cambios en la estructura del negocio, una toma de control del suministro por parte de organizaciones más pequeñas y una participación cada vez más notoria de los grupos guerrilleros, y en particular de las FARC.

El mercado europeo, más dinámico, menos consolidado que el norteamericano, sería en la actualidad el más apetecible y competido ⁴². A diferencia de las rutas, ya establecidas, del tráfico de cocaína hacia los EEUU que salen desde el centro de Colombia hacia el Caribe o México, una ruta típica de la cocaína hacia Europa sale del trapecio amazónico, se transporta en pequeños aviones a través de la selva y se embarca en Brasil ⁴³, Surinam o Guyana. El transporte transatlántico de la cocaína, se hace en barcos de gran tamaño que en la proximidad de las costas europeas se transbordan a embarcaciones más pequeñas ⁴⁴. Otra parte importante sale por Venezuela, en donde, como se señaló, los grupos armados colombianos al parecer han establecido un virtual territorio libre ⁴⁵.

⁴¹ United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention (UNDCP)

⁴² En la actualidad, mientras el kilogramo de cocaína colombiana en Nueva York se vende en U\$ 15 mil el precio en Europa es de U\$ 25 mil. Ver "La generación \$" *Revista Semana*, Abril 27/2003

⁴³ Tal era, por ejemplo, la ruta del alijo de 629 Kg incautados por la Guardia Civil a finales del 99 en Valdemoro, que venían camuflados en sacos de harina de pescado.

⁴⁴ "El principal aporte brasileño al esquema del narcotráfico son los pilotos y la flota aérea" confirma el máximo jefe policial de la región amazónica, Mauro Spósito. En bimotores se transporta la cocaína pura hacia el Atlántico. Los aviones cruzan la selva del Amazonas, con escalas en pistas clandestinas brasileñas, hasta Surinam, la ex colonia holandesa. De Surinam, poblado por 300.000 habitantes, "la blanca" sale en los barcos cargueros holandeses, que abastecen el consumo europeo". <http://www.landofsixpeoples.com/gynewsjs.htm>

⁴⁵ "Algunos frentes de las FARC están en el narcotráfico y también muchos de las Autodefensas Unidas de Colombia. Lo cierto es que en el país (Venezuela) se ha logrado decomisar, en los últimos tres años, más de 29 toneladas de droga. Venezuela es el primer país del mundo de cuyos puertos y aeropuertos parte la mayor cantidad de droga retenida en Europa". Entrevista al diputado venezolano Julio Montoya, *El Universal*, 06 de abril, 2003

Así, se puede pensar que la parte más dinámica del mercado se abastece esencialmente con cocaína “marca FARC”, o sea proveniente de este grupo insurgente. La mayor participación de colombianos, y en particular de la guerrilla, en la producción de hoja y base de coca puede entonces asociarse con el dato de la introducción de cada vez mayores cantidades de cocaína a Europa ⁴⁶.

Por otro lado, los avances internacionales en la lucha contra el blanqueo de dinero habrían implicado una creciente importancia de los negocios de trueque en el tráfico de drogas. El más relevante de estos intercambios en especie es el de droga por armas. Es fácil plantear que si la cocaína colombiana es de origen guerrillero, parte del contrabando de regreso esté constituido por armas dirigidas hacia tales grupos ⁴⁷. Es copiosa la evidencia sobre la importancia tanto de los cargamentos de droga de las FARC con vuelos hacia Venezuela y Surinam, como del trueque por armas ⁴⁸.

Así, aunque en la actualidad el escenario de apoyo de gobiernos extranjeros a los levantamientos armados es poco factible no se puede ignorar que, en forma similar a lo que ocurrió con los carteles del narcotráfico, los movimientos insurgentes colombianos son ya autosuficientes, están vinculados al tráfico de droga, y estarían mostrando capacidad de exportación de su *tecnología* más allá de sus vecinos inmediatos. En este contexto no sorprenden las referencias a las FARC como una verdadera organización transnacional de las drogas, las armas e incluso la insurgencia ⁴⁹.

⁴⁶ United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention (UNDCP)

⁴⁷ En las declaraciones del capo brasileiro Luiz Fernando Da Costa, Fernandinho quedó claro como éste le pagaba a las FARC con armas adquiridas en Paraguay. Ver “La confesión de Fernandinho” *Revista Cambio*, Bogotá, Mayo 5 de 2002

⁴⁸ De acuerdo con las declaraciones de un desertor de las FARC "Los aviones con coca salen y entran con armas como Pedro por su casa y, como la frontera está distante cinco minutos, es más fácil ingresar", Según lo indicó el guerrillero desertor, en diciembre, 'Mayorga' (responsable de las FARC del tráfico de droga) cerró un negocio de cuatro toneladas de coca a cambio de munición para fusiles R-15, Fall y AMK. *El Tiempo*, Abril 29 de 2002.

⁴⁹ Al respecto, vale la pena transcribir la opinión de un ex-consejero de paz colombiano refiriéndose a la posibilidad del escenario de las FARC como una fuerza desestabilizadora de dimensión continental. “La posibilidad de que las FARC terminen fundidas con el narcotráfico y convertidas en una multinacional de drogas, oro y piedras preciosas, desde Guyana hasta Brasil, y en alianzas directas con gobernantes de la región, desvela a Washington. En esta perspectiva las FARC tomarían una dimensión regional y jugarían como una retaguardia táctica frente al eventual derrocamiento de alguno de ellos. Bajo tal escenario la amenaza principal serían las FARC y no los gobiernos de la región, por más renuentes que sean a la férula americana. Las FARC, moviéndose en un espacio de fronteras transparentes, encarnarían la amenaza

3 - LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO Y EL TERRORISMO

La figura de un pequeño país latinoamericano virtualmente controlado por las mafias no es una simple ficción. Parece claro que cuando se trata de enfrentar grupos armados poderosos, de dimensión transnacional, y con capacidad para corroer o debilitar ciertos aparatos estatales, es necesario coordinar esfuerzos a nivel internacional. Lamentablemente, los avances que se han hecho en esa dirección adolecen de la misma falla básica que ha entorpecido los esfuerzos en Colombia: un diagnóstico que no corresponde con la realidad de la violencia.

A nadie se le ocurriría proponer que para prevenir los asesinatos “a la colombiana” que se han cometido en los últimos años en Madrid, algunos por sicarios expresamente importados para tal propósito, se deben primero corregir las injusticias sociales en Medellín, la ciudad donde surgió y se consolidó el primer gran cartel de la droga. No son frecuentes en la actualidad en los medios españoles las referencias a los rigores del franquismo para dar cuenta de la *kale borroka*, o de la amenaza etarra a los concejales vascos. Sorprendentemente, sin embargo, cuando el autor de algún crimen, por más execrable que pueda ser, es un rebelde latinoamericano la explicación automática es la de las desfavorables condiciones sociales y económicas de la población, normalmente las víctimas de los ataques. La reacción típica, como muestra la cita del funcionario internacional al principio del texto, es de tolerancia, conformidad, y llamado al diálogo político, para revertir las causas que *forzaron* a los insurgentes a tomar las armas. Este tipo de razonamiento falla por una imprecisión y una falacia. La imprecisión tiene que ver en la asociación burda y simplista que se ha hecho tradicionalmente entre la pobreza y la violencia política. Es cada vez más abundante para Latinoamérica la evidencia que

desestabilizadora más importante del hemisferio. Si esto se llegara a concretar, su solo combate rebasará las fronteras nacionales y llevará a roces y conflictos internacionales, hoy insospechados”. Jaramillo, Carlos Eduardo (2003). “De la Guerra de Iraq a la de Colombia”, *Revista Cambio* Abril 13. Bogotá. En el mismo sentido se puede citar una de las conclusiones del reporte de la Comisión de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes de los EEUU a raíz de la investigación sobre la aprehensión de algunos miembros del Ejército Republicano Irlandés (IRA) en territorio colombiano: "Colombia es un semillero para el terrorismo internacional quizás sólo igualado por Afganistán". *Revista Cambio*, Abril 27 de 2002

tal tipo de explicación requiere matizarse y sofisticarse ⁵⁰. La falacia consiste en predicar que revirtiendo las condiciones bajo las cuales surgió un grupo armado –y en general cualquier tipo de organización- se pueden alterar significativamente sus acciones futuras.

Es cada vez más claro tanto en Colombia como en buena parte de América Latina, que la violencia política organizada es prácticamente indisoluble del problema de las drogas. Aunque todavía incipiente, no parece prudente ignorar la evidencia que sugiere que el conflicto colombiano tiene ya las características de un fenómeno transnacional. Pretender desactivarlo con base en diálogos o negociaciones sobre las eventuales causas locales que lo originaron es una posibilidad tan remota como la de hacerle mella al narcotráfico corrigiendo la situación social que se dio en Colombia durante los años setenta. O debilitar a Microsoft con políticas dirigidas a los jóvenes que abandonan la universidad, como hizo en su momento Bill Gates para fundar esa empresa.

La mayor debilidad del diagnóstico corriente sobre la violencia política y el crimen organizado en América Latina tiene que ver con la falta de interés por los mecanismos con los cuales se renuevan y perpetúan los diversos grupos armados, y en particular por los métodos de reclutamiento de sus miembros más jóvenes. Está cada vez mejor reconocido que el proceso de adhesión a las organizaciones armadas es más sofisticado y complejo que el escenario de unos delincuentes adultos que simplemente se agrupan para delinquir. O de unos ciudadanos oprimidos que pasan de la lucha social a las armas. En particular, se ignora la realidad de dos métodos muy corrientes en las sociedades latinoamericanas para la ampliación de las bases de los grupos armados: la incorporación forzada o engañosa de menores y la utilización y subcontratación de servicios con las bandas de delincuentes juveniles.

Para Colombia, son múltiples los testimonios sobre reclutamiento obligado de jóvenes, incluso niños, por parte de la guerrilla y los paramilitares ⁵¹. También es abundante la

⁵⁰ Para Colombia, Rubio, Mauricio (1999). *Crimen e impunidad, precisiones sobre la violencia*. Bogotá: Uniandes, Tercer Mundo. Para Honduras Rubio, Mauricio (2003) “Infractores, delincuentes juveniles y mareros en Honduras”. Mimeo. Washington: IADB

⁵¹ González, Guillermo (2002). *Los niños de la guerra*. Bogotá: Planeta

evidencia sobre el efecto impulsor que tuvo el narcotráfico sobre las bandas de jóvenes sicarios en ciudades como Cali o Medellín. En Centroamérica, la información disponible muestra una alta asociación entre la presencia de las llamadas *maras*, o pandillas juveniles, y la influencia del crimen organizado en las localidades. En Nicaragua y Jamaica existe evidencia sobre la contratación de bandas juveniles por parte de mafiosos para tareas puramente políticas. También para Centroamérica se ha encontrado que uno de los elementos que ayudan a explicar la decisión individual de los jóvenes de ingresar a una pandilla, es la presencia de crimen organizado en su entorno ⁵².

En este contexto, cabe esperar a nivel internacional una amplificación de las inconsistencias que en varios países ya se observan entre los instrumentos para combatir el crimen organizado y, por otro lado, un diagnóstico y un tratamiento legal de los infractores que aún no ha reconocido ni abordado de manera explícita el problema de los vínculos que se sabe existen entre la delincuencia juvenil y el crimen organizado. En Honduras, por ejemplo, parece claro que las llamadas *maras* no sólo juegan un papel importante en la distribución doméstica de droga sino que constituyen sofisticados mecanismos de reclutamiento y entrenamiento de los cuadros de la delincuencia organizada, que se ampara y utiliza al máximo las ventajas ofrecidas tanto por una legislación de menores laxa como por un discurso tolerante con la violencia.

Resulta paradójico que en la época en donde se reconoce que el crimen organizado es una de las principales amenazas a la seguridad global y, simultáneamente, que los principales grupos surgen y se consolidan en los países del tercer mundo, la investigación empírica sobre crimen siga circunscrita a lo que ocurre en los países desarrollados y permanezca relegada, cuando no totalmente abandonada, en aquellos lugares en donde se origina el fenómeno. Sin una base empírica sólida sobre lo que realmente ocurre en América Latina, y en general en los países de donde surgen las mafias, es probable que persistan ciertas caricaturas muy primitivas, como aquella que sólo los criminales son egoístas y se deben sancionar y que los rebeldes sinceramente buscan una sociedad más justa, y que

⁵² Rubio (2003) y Rubio, Mauricio (2003a) “ Sin educación y con poder. Pandillas Juveniles en Managua”. Mimeo. Washington: IADB

con ellos se debe dialogar y negociar. Y que se perpetúen así situaciones tan insólitas como las de agencias estatales de ciertos países persiguiendo implacablemente cultivos de productos que, aunque ilegales en el primer mundo, son tradicionales para los campesinos locales, o las de funcionarios internacionales y ONGs insistiendo que se negocie a cualquier precio con secuestradores, o con terroristas.

Autor: Julián López Muñoz

Capitán de la Guardia Civil (Jefatura Servicio de Información)

Licenciado en Derecho

LA “MAFIA RUSA”

El presente trabajo tratará sobre la *Mafia Rusa* apelativo que servirá para identificar a grupos criminales que proceden de países emergentes tras la desmembración de la antigua Unión Soviética, por tanto no pretendo llevar a confusión y al leer mafia rusa entenderemos la que procede de la antigua URSS, independientemente de la nacionalidad real de sus componentes, que pudieran ser armenios, uzbekos, kazaros, rusos, bielorusos, etc.. Será utilizado el término mafia rusa como elemento diferencial del resto de las mafias conocidas ya que su estructura, organización, métodos e idiosincrasia nada tienen que ver con las mafias italianas, colombianas, nigerianas, etc.

El crimen organizado de origen soviético, sin duda, es capaz de amenazar la seguridad y la estabilidad de los Estados modernos, con actividades tales como tráfico de materiales radiactivos, órganos humanos, armas; con penetraciones en los órdenes económico, social y político de los diferentes Estados; conocer su génesis y su historia en la antigua Unión Soviética y su posterior evolución, servirá para desarrollar elementos de prevención ante estas amenazas.

INTRODUCCIÓN HISTÓRICA

Como es natural el delincuente ha existido en Rusia desde siempre, desde que existe el delito, en sus comienzos la actividad delincuencia era vulgar llegando con el transcurso del tiempo y de la mano de la situación política o de poder a especializarse de una manera que sobrepasó esa vulgaridad, iniciando actuaciones cuya proyección podría ser capaz de influir en el desarrollo político, social y económico de determinados países

occidentales.

Durante la época de Pedro I el Grande (1695-1725), zar que inició en la Gran Rusia una apertura y modernización hacia las modas de occidente sufriendo por ello revueltas de las milicias para derrocarlo, el país sufría los estragos de la delincuencia; sólo en los alrededores de Moscú se contabilizaban más de 30.000 delincuentes, bandas que actuaban por cuenta propia cuya interconexión en el mundo del crimen era prácticamente inexistente, el término Aladrón@ aparece en esta época como significante de aquél que se apodera de un bien ajeno, transcurriendo el tiempo el significado cambiaría sustancialmente.

Las Primeras Organizaciones

Fue a lo largo del S-XVIII cuando los niveles de organización de las bandas criminales se hicieron patentes, aparecieron las primeras hermandades y signos distintivos de pertenencia al grupo, como son la utilización de alias, uso de un idioma o argot propio conocido como Afenia@, contribuciones financieras para sostenimiento de necesidades básicas de los ladrones y como requisito imprescindible para ser miembro del grupo criminal, división y especialización del trabajo y la aparición de la figura del Ajefe@ de la organización con poder sobre los componentes, a los que adoctrinará; a finales del XIX se puede decir que el mundo criminal en Rusia había conseguido alcanzar su desarrollo profesional.

En los primeros años del S-XX el imperio zarista se había convertido en un lastre insoportable para el desarrollo de Rusia, los acontecimientos políticos, económicos y militares no hacían más que fortalecer a los grupos de oposición antizarista, para reemplazar la autocracia además de otras vías se preveía la revolucionaria, en este contexto los bolcheviques utilizaron a las comunidades criminales como arma de desestabilización, y a través de la violencia, asesinatos, pillajes, destrucción del patrimonio, soborno a funcionarios del gobierno, etc. intentaron sacudir el régimen zarista, para finalmente derribarlo.

Revolución Rusa y Primer Código

Tras la revolución rusa de 1917 en el periodo crítico de consolidación del nuevo régimen, con deserciones masivas en el ejército y la desactivación de la oposición al régimen de Lenin se produce un hecho importante, con la finalidad de crear inestabilidad, pánico y caos, los adversarios políticos del nuevo Estado, a pesar de los mecanismos de decisión y coacción, comienzan a tener contactos con los criminales profesionales llegando a una simbiosis político-criminal.

Los políticos, en esta unión, fueron los que encabezaron los nuevos grupos criminales emergentes, estos líderes, conocidos como *Azhigani@*, con su mensaje habilidoso se arrogaron la oposición ideológica del nuevo Estado, y entre su gente desarrollaron el siguiente código que debía ser seguido por todos:

- 1.- Prohibido trabajar o tomar parte en trabajos sociales.
- 2.- Prohibido tener familia
- 3.- Prohibido tomar las armas en nombre del Estado
- 4.- Prohibido cooperar con las autoridades como testigo o víctima.
- 5.- Obligación de contribuir con dinero para el bienestar común.

Este fue el primer paso en la formación y compilación de las nuevas tradiciones y costumbres dentro de las hermandades criminales sumándose a los tatuajes, la jerga, los apodos, los gestos, las canciones, los versos y los dichos del anterior mundo criminal tradicional.

Estas Acomunidades de ladrones@ entrarían en conflictos internos debidos a la disparidad de la procedencia de sus miembros y al pensamiento aportado por unos en contraposición a la profesionalidad proporcionada por los otros; hacia final de los años 20 se desarrolló una crisis de liderazgo, los niveles mas bajos de la jerarquía, ocupados por los criminales tradicionales, comenzaron a desobedecer a los *Azhigani@* al mismo tiempo que iban escalando posiciones en la pirámide jerárquica llegando a promocionar a sus propios líderes, los *Aurki@*, como elementos surgidos de la misma camada criminal.

El conflicto entre *AZhigani@* y *AUrki@*, que llegó a debilitar estas agrupaciones criminales, fue superado tras someterse todos los integrantes a una nueva ley. Basándose en las costumbres y tradiciones prerrevolucionarias la conducta de los altos representantes del mundo criminal sería regulada por esa nueva norma mediante la cual los criminales con más prestigio, reconocimiento y autoridad, entre los delincuentes, serían conocidos como los ***AVory v Zakone@*** (ladrones que profesan el código; ladrones de ley o ladrones dentro de la ley).

Las Cárceles y los Campos de Trabajo

Las cárceles y campos de trabajo, tras la revolución, fueron un magnífico medio para el desarrollo de las tradiciones, costumbres y cultura criminal dentro de sus muros; la superpoblación carcelaria difícilmente podría ser controlada por los escasos funcionarios que tuvieron que otorgar una cierta autonomía a los *Avory v zakone@* dentro de las prisiones, para que éstos aseguraran el orden entre los reclusos, por lo que eran dispensados de determinadas obligaciones habituales y podían exigir tributo a los presos de rango inferior dentro de la jerarquía social interna.

Con el *vory* a la cabeza los presos desarrollaron su peculiar código de conducta basando su vida carcelaria en el cumplimiento de sus propios reglamentos. A lo largo de los años las prisiones soviéticas serían las universidades de desarrollo de la cultura criminal. Una vez liberados de prisión, los antiguos reclusos continuaron la propagación de ese código atrayendo gran número de adeptos y por consiguiente reforzando la autoridad del *vory*, cuyo poder se materializaba dentro y fuera de las prisiones.

El surgimiento de varios centros de resistencia frente al régimen bolchevique, los movimientos separatistas como en Ucrania, el sentimiento de fidelidad hacia la herencia zarista de algunos oficiales y soldados que llevaron a la fundación del llamado ejército blanco, y otros factores, dieron lugar a una situación de inseguridad que culminó con el estallido de la guerra civil, esto unido a la hambruna de los años 1921 y 1922, con millones de individuos desmoralizados, deambulantes y con una existencia precaria, favoreció la concentración de jóvenes marginales, generalmente huérfanos, sin estructura

familiar, que tuvieron que recurrir a los delitos para sobrevivir.

Aparecieron entonces, por un lado los miembros de una Acomunidad criminal@ reconocidos como integrantes de una misma organización, y por otro los delincuentes independientes; en muchos casos estos últimos se unieron a las comunidades como subordinados o auxiliares e incluso, ocasionalmente, se convirtieron en víctimas expiatorias.

Constitución del Estado Soviético

El nuevo Estado nacido de la Revolución era menos extenso que el imperio y, por otra parte, estaba alejado del centralismo moscovita y organizado en una estructura federal.

Estructura federal, sufragio indirecto y soviets en sustitución de partidos son las tres notas peculiares del Estado, una compleja malla estatal va a tratar de dar satisfacción a los múltiples grupos étnicos frente a la antigua carta política del imperio zarista, que había subordinado la multiplicidad de etnias, folklores y lenguas a la prepotencia rusa y al centralismo de San Petersburgo y Moscú. El nuevo orden establece un Estado burocrático que se prestaba al abuso y la expoliación, los funcionarios, miembros del Partido, habían perdido el sentido de la camaradería hacia el pueblo y la criminalidad organizada se abrió hacia un **nuevo tipo de delincuencia basada en la corrupción del estamento burocrático.**

Con una reciente economía de paz, la URSS, comienza un retorno transitorio a formas de capitalismo controlado, con el fin de estimular la producción.

Los resultados son inmediatos se duplica la cosecha de trigo y de la extracción de petróleo, se triplica la de carbón y se multiplica por siete la producción de acero. Las figuras del Partido van a supervisar a los directores del sector industrial, de las granjas, de la educación y de otros medios de producción; este sistema dual de administración va a potenciar la **corrupción generalizada de la Nomenklatura** y de los elementos del Partido Comunista, consecuencia de lo cual fue el **nacimiento y potenciación de la Amafia política@** que llegaría a su punto máximo con la dictadura de Stalin.

Durante los años 30 se desarrolló un sistema de tributos directos cuyos perceptores serían los dirigentes del PCUS, éstos aceptaban regalos de sus subordinados así como sobornos para realizar ciertos actos o tomar decisiones, corrupción aceptada por los rangos inferiores de la clase gobernante. Para realizar estos pagos los directores de granjas, sectores industriales etc., se vieron obligados a robar, engañar al gobierno y falsear las cuentas, dando con ello origen a un sistema de crimen organizado para mantener esta corrupción permanente.

La escasez de artículos, cuyo único camino para obtenerlos era la sustracción de las fuentes de producción o los robos en los puntos de distribución, creó un **mercado negro de bienes y servicios**. Miles de personas se hicieron ricos a expensas de los presupuestos de la URSS, no sólo en el Gobierno Central, sino también en las Administraciones corruptas de las Repúblicas. Así nacieron los clanes mafiosos de las regiones de Asia Central (Uzbekistán, Kazajstán, etc.) y el Cáucaso (Azerbaijan, Armenia, etc.).

Los bienes y servicios eran repartidos ilegalmente por el Estado a cambio de otros bienes ilegales, configurándose una espiral de sobornos y corrupción, estos comportamientos en una sociedad dirigida, sin conocimientos de economía de libre mercado, no se limitaron solo a la elite; en cada nivel social, todo aquél que podía apoderarse o repartir ilegalmente bienes procedentes del Estado lo hacía.

Las Fuerzas de Seguridad rusas encargadas de controlar el crimen organizado, al descubrir la rentabilidad del sistema de mercado desbancaban a los empresarios para ocupar su espacio, así pues en lugar de erradicar la corrupción se unían a ella, y es que llegó un momento en que el término Acrimen@ fue utilizado como descripción eufemística de posición de poder.

La Era de la Planificación

Con la eliminación de Trotski, Stalin decide el paso a una nueva etapa en la edificación de un Estado Soviético. Se implantan planes quinquenales que suponen la fijación de directrices para lograr fines efectivos en la economía, solamente alcanzables

con el control de la industria y la colectivización de los campos. Se vuelve a los ideales del dirigismo estatal de los primeros momentos revolucionarios. Se procura la desaparición paulatina del sector privado, la gran industria, la media y la ligera empiezan a depender financiera y técnicamente del Estado, el comercio se canaliza por medio de cooperativas y almacenes estatales, los beneficios se invierten en ampliar el tamaño de las empresas.

En este punto hay autores que opinan que bajo el régimen de Stalin no pudo existir ningún fenómeno criminal ya que en los regímenes totalitarios son inviables, ni habrá jamás una criminalidad organizada, porque un régimen dictatorial es una mafia en si mismo, otros opinan que la mafia no pudo existir con Stalin, porque un régimen tiránico, debido a la fuerte represión, la limitación de las libertades individuales y el férreo control del mercado comunista, no permite la existencia de una mafia.

Sin embargo el historiador ruso Iouri Bokarev opina que la criminalidad económica hace su aparición en el mundo soviético en los años 30, como consecuencia de las limitaciones impuestas a las necesidades de los ciudadanos, esto permite que la mafia soviética se enriquezca con el mercado negro provocado por el déficit totalitario.

El sistema administrativo soviético constituyó un excelente caldo de cultivo para que se desarrollara la delincuencia organizada, que acabó por acaparar las estructuras de la administración, creando estructuras paralelas de poder que en ocasiones conflúan con las estructuras legales.

Es también conocido que Stalin recurrió a los servicios del crimen organizado para conseguir dólares, en algunos casos falsos, que financiaran las importaciones necesarias para la industrialización de la URSS. De todos es sabido que, Henry Ford instaló una fábrica de automóviles en Nijni-Novgorod.

Durante la época stalinista el crimen organizado sobrevivió en el interior de las cárceles, Stalin intentó acabar con los *vory* provocando o favoreciendo una guerra entre ladrones fieles al código, que prefirieron permanecer en prisión antes que defender a la madre patria, y los que habían vuelto de combatir contra los alemanes en la II Guerra Mundial.

De la II Guerra Mundial a la era Breznev

En 1941 los *Avory v zakone* eran una potente fuerza dentro del mundo criminal soviético, la comunidad criminal se vio forzada a discernir, o bien defendían a la patria, o por el contrario, permanecían en las cárceles fieles a su juramento de no colaborar en la defensa del Estado.

Muchos fueron los que ocuparon su lugar en la trinchera; tras la guerra y en libertad al reanudar sus actividades criminales, muchos de ellos, fueron detenidos y encarcelados (en el mundo carcelario se les conocía como *Alas perras de la guerra*), una vez en prisión les fue prohibido reclamar su autoridad, sin embargo sus contactos con el funcionariado, no en vano habían estado junto al poder cuando les reclamaron para defender a su patria, les hizo conseguir un importante puesto dentro de la delincuencia organizada, esto fue el presagio de enfrentamientos y asesinatos.

Las autoridades soviéticas penitenciarias intentaron usar a los criminales conocidos como *Alas perras* para exterminar a otros prisioneros, entre ellos a los *vory* y a sus colaboradores; los colocaron en las mismas dependencias y las hostilidades fueron tan sangrientas que los *vory v zakone* tuvieron que adaptarse para sobrevivir; ellos que no habían ido a la guerra aferrados a sus tradiciones, tras numerosos debates, establecieron la excepción de que los ladrones tienen derecho en caso de extrema necesidad de convertirse en jefes de equipo o barberos de las cárceles o los campos de trabajo. El jefe de equipo podría siempre salvar o alimentar a muchos amigos al mismo tiempo; los barberos tendrían acceso a los objetos punzantes y cortantes como navajas y tijeras, una ventaja nada desdeñable en el terrible periodo de enfrentamiento con *Alas perras*.

Durante la década de 1950 algunos de los *vory v zakone* comenzaron a separarse de las tradiciones criminales, bajo la protección de los funcionarios acumularon poder y abandonaron las prisiones, establecieron sus propias reglas en el mundo criminal y siguieron desarrollando su actividad delictiva. Los órganos policiales estaban convencidos que los líderes criminales y sus grupos habían desaparecido prácticamente, no fue así.

Kruchev concedió una amnistía en 1953 que liberó a más de un millón de presos

permitiendo que grupos criminales con mucha antigüedad en las cárceles se establecieran a lo largo del vasto territorio de la URSS. En esta época la delincuencia económica era fuerte y muchos de los nuevos millonarios, gracias al mercado negro, establecieron acuerdos con la mafia política para luchar unidos contra la mafia tradicional que amenazaba sus fortunas.

Durante la década de 1960 la mafia tradicional continuó exigiendo una parte de sus beneficios a la mafia económica al mismo tiempo que le iba arrebatando lugares en el control del mercado negro. El creciente número de grupos criminales acosando a la mafia económica y a la política dio lugar a un incremento sin precedentes de los asesinatos cometidos por ajustes de cuentas en todo el país. Ante este caos los *vory v zakone* optaron por celebrar diversas reuniones para repartirse los territorios, arbitrar disputas, impartir justicia y coronar a nuevos miembros.

Estos encuentros tuvieron lugar en determinadas regiones como Moscú, Kazan, Krasnodarsk. En el encuentro de Moscú y Krasnodarsk algunos de los *vory* fueron condenados por sus camaradas y recibieron su castigo final; al principio de los años 70 en Krasnodarsk, los representantes de los contratistas clandestinos extorsionados fueron invitados a participar en un congreso con los *vory v zakone*, al final del mismo se acordó el pago de un quince por ciento de sus ganancias a las mafias tradicionales como compensación por su seguridad. En 1979 se llevó a cabo un encuentro en Kislovodsk entre los *vory v zakone* y grupos de la mafia económica, en él se decidió que el diez por ciento de los ingresos ilegales de las tiendas clandestinas fuese a parar a manos de la mafia tradicional. Parte de estos ingresos irían a parar a las autoridades políticas por su servicio en la protección dada a los ladrones.

Esta multiplicidad de connivencias explicaría la debilidad de la represión del Estado. En 1986, cincuenta y dos ladrones de ley fueron detenidos por el KGB en Georgia, de los cuales solo alguno de ellos fue condenado.

La era Breznev fue sin duda la que culminó la corrupción, auténticas mafias al amparo del sistema soviético llegaron a alcanzar los escalones más altos del Partido Comunista. Su penetración política había sido todo un éxito. Se constituyeron clanes regionales bajo la dirección del Primer Secretario de la República correspondiente:

Akhoundov en Azerbayán, Rachinov en Ouzbekistán, Mjavanazde en Georgia, etc, así nació la Acorruptsiya@A un monopolio de poder compartido entre políticos y mafiosos.

Según Alexander Volobouiviev el crimen organizado y la corrupción aparecen en la Unión Soviética como un fenómeno social nuevo a mediados de los años 60. A principios de los años 70 se manifiesta como una pujante alianza entre delincuentes de la esfera económica, dirigentes del mundo criminal y representantes del aparato burocrático soviético a todos los niveles.

Era una época en la que cada sector de la economía realizaba tráficos mercantiles que permitían incrementar el valor de sus productos entre tres y diez veces más que el precio fijado por el Estado. Cada sector tenía su propia mafia unida a representantes del Partido y del Estado, coexistían la mafia de los hoteles, del carbón, de la gasolina, de la fruta, de la carne, etc. producto de estas conexiones aparece un elemento simbiótico nuevo, la criminalidad organizada tradicional politizada.

Por otra parte distintos grupos criminales conexionados entre ellos explotaban el mercado negro y todos sus tráficos, salvo el comercio exterior, exceptuando de esta salvedad el comercio del caviar que también lo controlaban.

EL CÓDIGO CRIMINAL

El código implica un desprecio a todo lo que tenga que ver con las normas sociales de comportamiento, se trata de una “norma jurídica criminal” cuyas fuentes son la propia organización, la tradición y las necesidades del momento por el que pasan las distintas organizaciones dirigidas por un *vory v zakone*; es pues una norma criminal positiva cuyo fin es ordenar la convivencia de la comunidad criminal y cuya observancia puede ser impuesta coactivamente, la sanción para aquel que desobedece la establece, en muchas ocasiones de manera sumaria, el *vory v zakone*, pudiendo ser el veredicto la pérdida de la vida, si la acción contra el código ha sido grave a juicio del sentenciador.

Es una amalgama de obligaciones y prohibiciones que si bien siguen vigentes en la actualidad, el grado de cumplimiento de las mismas cada vez es menor; sus postulados son los siguientes:

- 1.- El ladrón ha de dar la espalda a su familia (madre, padre, hermanos, hermanas) la comunidad criminal es su familia.
- 2.- El ladrón tiene prohibido tener familia (esposa e hijos)
- 3.- El ladrón tiene prohibido trabajar, debe vivir únicamente de los frutos de su actividad criminal.
- 4.- El ladrón ha de dar asistencia moral y material a otros ladrones usando la obshchak (caja común).
- 5.- El ladrón debe dar información acerca de sus cómplices y sus asuntos (ej. localización del botín), únicamente en estricta confidencialidad
- 6.- Si un ladrón está siendo investigado, un subordinado debe atribuirse la responsabilidad con el objeto de dar tiempo al Jefe de huir.
- 7.- Cuando un conflicto surge en un grupo criminal o entre ladrones, debe de convocarse una skhodka (reunión) para resolver el asunto.
- 8.- Cuando sea necesario el ladrón debe de atender a la reunión para juzgar a otro ladrón si su conducta o comportamiento se cuestionan.
- 9.- El castigo decidido en una reunión debe ejecutarse.
- 10.- El ladrón debe de dominar la jerga criminal (fenia)
- 11.- El ladrón no debe de entrar a un juego de cartas si no tiene dinero para pagar

- 12.- El ladrón debe enseñar sus habilidades a los ladrones noveles.
- 13.- El ladrón debe mantener un loco (shestiorka) bajo su influencia.
- 14.- El ladrón no debe perder el sentido cuando bebe alcohol.
- 15.- El ladrón no debe por ningún concepto estar envuelto con las autoridades; no debe participar en actividades sociales, no debe de ingresar en organizaciones sociales.
- 16.- El ladrón no debe tomar las armas de la mano de la autoridad estatal, no debe servir en el ejército.
- 17.- El ladrón debe cumplir todas las promesas hechas a otros ladrones.

EL VORY V ZAKONE

La expresión *vory v zakone* aparece por primera vez en 1927 en un diccionario sobre la jerga de los criminales. Es el significante de aquel que ocupa el vértice en la pirámide del grupo criminal, concepto ruso que define al que ostenta el mando en la organización y es el guardián de las tradiciones del mundo del crimen. Significa “ladrón de la ley”, “ladrón que profesa el código” o “ladrón dentro de la ley”, es decir, que sigue los dictados del código criminal lo cumple y lo hace cumplir.

Llegar a esta categoría de *vory v zakone* supone ser reconocido por una decisión colectiva de sus iguales y poder llegar a liderar un grupo. Para ello, el ladrón, ha de ser propuesto y apadrinado por otros *vorys* en una ceremonia de coronación, dentro de una asamblea (skhodka), en la que un consejo de éstos decidirá si puede o no ascender dependiendo de las habilidades criminales, carisma, intelectualidad y liderazgo del vorycantano. El lugar tradicional de estas asambleas es Dagomys, cerca de la ciudad de Sotchi, a orillas del Mar Negro.

El *vory v zakone* tiene cuatro funciones que son el basamento sobre el cual se desarrolla su liderazgo, la función de información, la organizativa, la normativa y reguladora y la toma de decisiones.

Función de Información

Supervisa la obtención de información, la analiza y la evalúa, los asuntos que le llegan son muy variados, sobre personas, acontecimientos, normativa criminal, normativa legal, vida en las cárceles, etc., estas informaciones servirán para que la toma de decisiones se haga de manera que mejor favorezca al grupo criminal y se concretizan en las relaciones internas y entre grupos, así como en la ejecución con éxito de las actividades ilegales de la organización.

Función de Organización

El *vory* plantea el momento de una operación, delega responsabilidades en los miembros del grupo para su ejecución y controla su éxito. Asume la flexibilidad dentro de la estructura jerárquica y la división de tareas dentro del grupo en relación con el talento de cada uno de sus miembros. Además se preocupa por las relaciones con otros grupos, dentro y fuera de las cárceles, en evitación de conflictos territoriales o de intereses. En cualquier acontecimiento el *vory* dirige sus fuerzas a la consecución exitosa de la actividad criminal, la no consecución de este resultado conlleva una pérdida de credibilidad.

Función Normativa y Reguladora

Mantiene los mecanismos de perpetuación del grupo a base de adoctrinar a sus miembros así como presentar una romantización de la vida criminal dirigida a jóvenes, que en un futuro podrían integrarse a la actividad, esta labor llevada principalmente en las cárceles rusas sirve como banderín de enganche para muchachos marginados que escogen

la vida criminal a la penuria económica que les espera fuera.

El *vory* es el responsable de la aplicación y el mantenimiento de la ley entre los miembros del grupo, fija las sanciones por su violación y establece los castigos; no mantener, como mínimo, la apariencia de control puede derivar en pérdida de credibilidad del *vory*.

La Toma de Decisión

Es la principal función del *vory v zakone*, es el acto final, el compendio de todas sus funciones. Al ser el líder de la organización asumirá la responsabilidad de la decisión, ésta se habrá tomado teniendo en cuenta las normas y reglas del mundo criminal. Una correcta decisión implicará un éxito en la ejecución, lo que redundará en un reforzamiento de la autoridad del *vory*.

La Caja Común (Obshchak)

Una de las responsabilidades del *vory* es el mantenimiento de la caja común que servirá para el bienestar del grupo. La finalidad de la *obshchak* es variada, sirve para realizar préstamos usureros, soborno de funcionarios, inversiones para posteriores actividades criminales, ayuda a los miembros del grupo o a sus familias cuando aquellos están en prisión o han muerto. La cantidad monetaria con la que cuenta la caja común está directamente relacionada con la categoría del grupo criminal al que pertenece.

Se estima que la asistencia a familias de encarcelados supone un 22 % de los fondos, el 26 % sirve para preparar nuevas acciones criminales, y el 30 % para préstamos de usura; otras estimaciones indican que entre el 30 y el 50 % de la caja común son usados para sobornar funcionarios.

La financiación de la *obshchak* se realiza por tres vías principalmente; tasas impuestas por violación de las actividades criminales, contribuciones, y beneficios de la actividad criminal.

ESTRUCTURA DE LAS ORGANIZACIONES CRIMINALES

Enumerar las estructuras criminales resulta poco menos que imposible debido a que el fenómeno criminal está en constante evolución y en un cambio permanente lo que supone que surjan nuevos grupos, desaparezcan otros, se integren en nuevas agrupaciones surjan alianzas, etc., algunos autores han dividido la criminalidad rusa en cuatro categorías:

- 1.- Delincuencia común
- 2.- Delincuencia profesional no organizada
- 3.- Delincuencia organizada que controla a la delincuencia común en su territorio
- 4.- Delincuencia organizada que se integra en actividades legales e intenta penetrar en las instituciones políticas, económicas y sociales.

Dentro de las organizaciones que controlan la delincuencia en su territorio puede decirse que su estructura se divide en tres escalones:

En el primero y coronando la pirámide estaría el *vory v zakone*, su influencia se deja sentir sobre cientos de grupos criminales y sobre vastas extensiones de territorio, ejemplo de esto lo tenemos en Vyatcheslav Krillovich Ivankov “Yaponchik” (Japonesito), uno de los más influyentes ladrones de ley, detenido por el F.B.I. en Nueva York. Este *vory v zakone* estaría apoyado por al menos un hombre de su confianza o consejero (*sovetsnik*).

En segundo nivel estaría el grupo de apoyo cumpliendo misiones de organización, almacenamiento y uso general de las provisiones incluida la caja común, estos mantienen una relación estrecha con el *vory*, en algunos casos pueden ser dirigentes del hampa tradicional.

El tercer nivel y más bajo lo ocupa el grupo de ejecución, integrado por grupos menos organizados y por jóvenes desorientados que acceden al mundo criminal dentro de un territorio.

Por encima de estas estructuras, en ocasiones, existe un llamado Grupo de Seguridad en el que conviven miembros del mas alto nivel de la organización y otros que sin pertenecer a la misma están bajo su influencia, son ciudadanos que proporcionan

información, prestigio, poder político y respaldo legal a la organización, siendo sus actividades el ejercicio de profesiones respetables como la abogacía, la banca, el periodismo, el deporte etc., ante ellos responden los *vory v zakone* y algunos de ellos pueden llegar a ser Diputados del Parlamento.

Al final de los años 90, el número de *vory v zakone* en Rusia era de unos 400, y más de 700 el total de los que actuaban en la extinta URSS; el número de líderes de grupos criminales se contaban en torno a los 20.000.

Según el Ministerio del Interior Ruso (MVD), en el año 1998 se cometieron más de dos millones y medio de delitos, y las organizaciones criminales se elevaron de 3.000 en 1992 a 12.000 en 1998 con una cantidad total de 100.000 miembros, (según la prensa 600.000).

Teniendo en cuenta que, por temor a represalias por parte de los criminales o porque existe una desconfianza en la policía, gran parte de los delitos cometidos quedan sin denunciar, los datos oficiales pueden carecer de un rigor exacto de lo sucedido, no obstante sirve como indicador respecto a la evolución de las organizaciones delictivas y sus actuaciones.

LA “MAFIA RUSA” EN ESPAÑA

La llegada a España de personas vinculadas a la criminalidad organizada de países de la antigua URSS no es fortuito ni ocasional, con la perestroika se dio una planificación globalizadora que incluía a nuestro país en la expansión criminal con epicentro ruso, Alemania y la Costa Azul en Francia fueron destinos anteriores a España, un componente de atracción eran las ventajas legislativas en materia de extranjería y extradición, las posibilidades de inversión y la existencia de paraísos fiscales próximos.

Se ha detectado como grupos criminales procedentes de Moscú, San Petersburgo, Ucrania y Serbia blanquean capitales invirtiendo en sectores inmobiliarios de la costa mediterránea, otros individuos pertenecientes a las mafias chechenas y armenias utilizan procedimientos más violentos, extorsiones y secuestros, para obtener grandes sumas de dinero como pago por el rescate del secuestrado.

La introducción de capitales en España, para su blanqueo, procedente de países del Este se ha realizado, fundamentalmente, de dos maneras; desembarcando en los aeropuertos españoles con maletines en cuyo interior se encuentra depositado el dinero o a través de complicadas transferencias bancarias que pasan por paraísos fiscales para desembocar finalmente en bancos españoles.

Aviones rusos, no hace muchos años, llegaban al aeropuerto de Reus (Tarragona) y en su cabina, el personal de vuelo transportaba maletas con dólares americanos, como cobertura, caso de ser detectados por las fuerzas de seguridad españolas, traían facturas y presupuestos que según ellos debían de abonar en España, o simplemente manifestaban que el dinero serviría para pagar el hotel de los viajeros que transportaban. Al parecer estas cantidades eran recogidas por personas de confianza de tours-operadores, agencias de viajes u hoteleros.

Las operaciones millonarias en nuestro país se llevan a cabo bajo la cobertura de empresas verdaderas o ficticias y a través de Atestaferros@ o con el asesoramiento fiscal de gestores españoles.

Se crean empresas inmobiliarias, de Importación y Exportación, Servicios de Hostelería, etc.. cuyo capital es de procedencia rusa, tienen a ciudadanos españoles como administradores principales, que en la mayoría de casos sólo han efectuado una aportación simbólica de capital. También crean asociaciones de carácter no lucrativo, que podrían usarse como circuitos de blanqueo de dinero, como oficinas generadoras de inmigración ilegal, como lugares de falsificación de documentos, o para beneficiarse de las ayudas públicas.

Estos peculiares empresarios, en ocasiones, han intentado penetrar en el tejido social y en la política local, invirtiendo o comprando equipos de fútbol, promoviendo exposiciones u otros actos culturales, o donando mobiliario artístico o urbano en Ayuntamientos.

Aparece la extorsión como forma de enriquecimiento se está produciendo con cierta habitualidad entre los rusos afincados en España, el miedo hace que las denuncias ante las Fuerzas de Seguridad no prosperen. Al parecer grupos criminales o clanes presionan a ciudadanos rusos para que abandonen España y de esta forma poder

apropiarse de los bienes inmuebles, dejados tras su marcha, bajo un forzado contrato de compraventa incumplido en la parte de la entrega del precio.

Otra fuente de ingresos de las mafias es la inmigración ilegal con destino a España u otros países europeos, en los primeros años se detectaron a individuos rusos con antecedentes penales que fueron introducidos en España provistos de visado y pasaporte falsificado, los pasaportes que habían sido robados en un asalto a una comisaría de Policía de Hungría, por la Amafia rusa@, fueron confeccionados con nombres ficticios y presentados para la solicitud del visado Schengen porque ofrecían más garantías que los pasaportes rusos en la obtención de este documento. Transcurridos diez años la inmigración irregular se sigue dando para alimentar los circuitos de mano de obra barata o los clubes u hoteles de carretera dedicados, en régimen de esclavitud, a la prostitución.

En Girona se han intervenido cartas, dirigidas desde una agencia de viaje de Moscú a hoteles de la costa, a los que se les pedía confirmaran mediante fax reservas de habitaciones, que posteriormente serían anuladas, a nombre de ciudadanos rusos con el fin de obtener el visado para el espacio Schengen.

Una vez formalizada la reserva la agencia de viajes, con capacidad para falsificar billetes de avión solicitaba de la Embajada de España en Moscú el visado para sus clientes, que en realidad no se hospedarían en el hotel, ni probablemente viajarían a España.

La agencia de viajes se comprometía con los hoteles a transferirles a sus cuentas 15 dólares USA por reserva y a solicitar unas veinte reservas semanales.

Respecto a los secuestros llevados a cabo por las Amafias rusas@, como forma de obtener beneficios, se han observado tres modalidades puestas en práctica en España.

En la primera, el secuestro se llevó a cabo en Moscú reteniendo a la persona y solicitando el rescate a un familiar directo afincado en España; es el caso de LIDIA ciudadana rusa con residencia en España, a quien por vía telefónica le solicitaron el pago del rescate de su hijo privado de libertad.

La segunda modalidad de secuestro fue el sufrido por ALEXANDER, ciudadano también ruso con residencia en nuestro país, quien a su llegada al aeropuerto moscovita, estaba siendo esperado por la Amafia rusa@, previamente informada de su viaje desde

España, fue abordado y retenido durante días exigiéndole que otorgase poderes a su esposa para que ella pudiera vender todas sus propiedades en Alicante y hacer frente al pago del rescate exigido por los secuestradores.

La tercera es la detención ilegal o secuestro de personas residentes en España y el cobro de sus rescates también en España; son los casos de EUGENIEV y VLADIMIR, para cuyos secuestros, en Alicante, se desplazaron personas desde países del Este, en el caso de VLADIMIR no se materializó la acción frustrándose porque, con la experiencia de haber sido secuestrado tiempo atrás en Rusia, al darse cuenta de que unos individuos se aproximaban a él, se evadió ocultándose en un edificio en construcción donde trabajaban operarios.

Acciones más violentas se han materializado en España, asesinatos y ajustes de cuentas ya se han dado contra miembros de mafias, por haber caído éstos en desgracia y romper el vínculo de lealtad o como consecuencia de rivalidad surgida entre grupos.

En Orihuela (Alicante) fue asesinado VLADIMIR GOI que residía en España desde 1995 en un chalet adquirido por métodos fuera de lo común, el modo de ejecutar la acción es típico de la Amafia rusa@; fue atropellado con un vehículo ocupado por dos individuos y una vez en el suelo el acompañante del conductor se apeó y efectuó varios disparos a corta distancia sobre la cabeza de GOI, produciéndole la muerte.

El móvil podría estar en que meses antes la víctima intervino como intermediario en una operación de compra-venta de una discoteca, en la que los compradores pudieron sentirse engañados; aunque no se descartan otros móviles surgidos de operaciones materializadas fuera de España haciendo desde aquí el fallecido una labor de intermediación.

Dentro de este tipo de organizaciones, para ejecutar a un ruso componente de otra mafia, ha de ser dada la orden por un “*vory v zakone coronado*”, de esta manera la sentencia es acatada por todos y se establece, entre ellos, un código de silencio.

En Santa Cristina D=Aro (Girona) fue asesinado NESIBAI NASENOV, alias RIJII ALMAZ, importante jefe de la Amafia kazana@ éste vivía bajo la cobertura de un pasaporte griego, falso, a nombre de DIONYSIS TSANDEKOV, se había beneficiado de una amnistía a presos rusos y había establecido su residencia en Girona acompañado de

una cocinera un empresario amigo suyo, una mujer con la que mantenía relaciones íntimas y dos guardaespaldas.

Los hechos ocurrieron cuando sus acompañantes abandonaron por la tarde la residencia y se dirigieron a Barcelona, quedando NASENOV en el domicilio, acompañado por un guardaespaldas. Entraron en la casa, sin ser detectados, cuatro individuos con la cara cubierta, calzados con botas militares y empuñando pistolas con silenciador, maniataron y amordazaron al guardaespaldas, golpearon a la víctima sin dejar señales externas y le ataron una bolsa de plástico en el cuello, causándole la muerte por asfixia.

NASENOV, que era el jefe de la Amafia kazana@, tenía enfrentamientos con los líderes de la Amafia chechena@, con las Amafias colombianas@ a las que obstaculizaba la distribución de droga en Kazakstan, y con la Amafia uzbeka@ a la que impedía implantarse en su territorio. Es muy probable que el comando ejecutor hubiera viajado desde algún país del Este europeo hasta España para llevar a cabo su acción.

GRUPOS MAFIOSOS DETECTADOS EN ESPAÑA

Sin ninguna duda la mafia rusa lleva ya algo más de una década en España, ha tenido tiempo de apreciar nuestra cultura, conocer nuestras leyes, disfrutar de nuestras cárceles, y finalmente establecerse. Varias son las mafias de países integrantes de la CEI que han sido detectadas así como grupos de estas naciones, entre ellas enumeraremos la **mafia armenia, mafia chechena, mafia kazana, mafia rusa**, de esta última por su importancia respecto al despliegue, estructuración organización así como al número de individuos que la forman (más de 2000) cabría destacar a la organización criminal **solntsevo** (anexo1), **mafia ucraniana, mafia georgiana, mafia estoniana, mafia polaca, mafia lituana**, y algunas más.

RESPUESTA A ESTA CRIMINALIDAD

Debido a que la Criminalidad Organizada de origen ex soviético tiene como uno de sus factores de identidad en su actuación la transnacionalidad y la acción globalizadora, la respuesta a su control ha de pasar por la cooperación internacional

mediante acuerdos entre países que sufren esta amenaza. Foros como Naciones Unidas, Unión Europea y Consejo de Europa serán claves para diseñar un sistema legislativo que den respuesta de forma preventiva y operativa a esta amenaza, organismos como INTERPOL, EUROPOL y EUROJUST serán una herramienta imprescindible siempre que el nivel competencial y de toma de decisión no se vea restringido por la soberanía de los Estados miembros.

Las acciones unilaterales difícilmente serán exitosas, se hace necesaria la colaboración multilateral, con instrumentos jurídicos apropiados que den cobertura y potencien figuras como la del arrepentido, el agente encubierto, el perito, el testigo protegido; instrumentos de investigación más flexibles como intervenciones telefónicas y telemáticas, investigaciones en territorios *off shore*, cooperación policial, extradiciones; posibilidad de incriminar a personas jurídicas independientemente de donde estén radicadas físicamente, aplicación efectiva del *levantamiento del velo*, impulsar el intercambio de expertos que ayuden a formular y aplicar acciones preventivas en cada uno de los Estados. etc.

El sistema para combatir este tipo de criminalidad debe pasar por una implicación de los servicios de información como base de una primera fase estratégica, que ha de dar lugar a la prevención y al inicio de la acción operativa en una segunda fase táctica con la incorporación de policía judicial cuando aparezcan los primeros indicios de criminalidad organizada, sin olvidar la cooperación de toda la Administración, fiscales, ministerios, policías etc. No será efectiva una actuación unívoca, muchos especialistas habrán de aportar su información y conocimientos en una misma operación (anticorrupción, prevención del blanqueo, aduanas, hacienda, etc.).

La flexibilidad, adaptación al medio, versatilidad, opacidad en las operaciones, jerarquización, asunción de la responsabilidad, innovación delictual, corrupción política y administrativa, y otras muchas más características consustanciales a la Criminalidad Organizada, no pueden ser neutralizadas desde posiciones jurídicas tenues, competencias policiales divididas y herramientas administrativas rígidas y poco eficientes.

BIBLIOGRAFÍA

Estructura y Funcionamiento de las Mafias Rusas (Oficina Internacional de Justicia Criminal) Joseph D. Serio, Viatcheslav Stepanovich Razinkin.
La Russie du Crime. Nadine Marie Schwartzberg,
URSS The Corrupt Society. Konstantin M. Simis
La Mafia Rusa. Luis M. Guijarro
El Mundo en Poder de las Mafias. Claire Sterling.
Historia del Mundo Contemporáneo, Antonio Fernández.
AAAnalyse des activites en France et en Europe des ressortissantas de l'ex-Union Sovetique@. Renseignements Generaux.

Manuscrito para "Cuadernos de la Guardia Civil"

Alejandra Gómez Céspedes¹ y Per Stangeland²:

El crimen organizado, sociedad y respuesta

English Summary: Organized crime, Society and Response

Due to its geographical location and important tourist sector, Spain is an attractive site for clandestine and illegal business activities. Also, the fight against organized crime is rather low on the political agenda, the highly formalist judiciary is not very effective, and this causes a passive police role in investigating organized groups. To prevent undesired groups from taking roots in Spain, we recommend better police access to civil records, better coordination of national and international police forces, and a criminal policy oriented towards prevention and effective deterrence.

Crimen organizado y desorganizado: unas aclaraciones sobre el concepto

El concepto "crimen organizado" fue acuñado la primera vez en los Estados Unidos en los años 20 del siglo XX. Fue desde el principio visto como sinónimo con la Mafia italiana, con su organización jerárquica y cerrada, sus relaciones particulares de patronaje y clientelismo, y sus formas de extorsionar y controlar la sociedad. Es decir que "crimen organizado" no fue definido como un tipo de delito, sino a una forma de actuar.

Sin embargo, este modelo de organización mafioso, rodeado de mitos y películas, no corresponde a realidades actuales. Las redes que se dedican a importar drogas a España, por ejemplo, son más bien un conjunto de grupos pequeños, que pueden colaborar esporádicamente, pero sin que se perciba ninguna estructura jerárquica atrás de ellos. Así que los intentos de definir el "crimen organizado" a través de un modelo empresarial específico, tienen sus problemas. La definición de la Policía Federal alemana (Bundeskriminalamt)³ por ejemplo, muestra la complicación de recoger todos los indicadores de dichas actividades:

- a) asociación duradera, estable y persistente de una pluralidad de personas que aspira a la obtención de ganancias
- b) estructura organizativa disciplinada y jerárquica

- c) actuación planificada y con división de trabajo
- d) realización de negocios legales o ilegales
- e) tecnología flexible de delito y variedad de los medios para delinquir
- f) aprovechamiento de infraestructuras
- g) internacionalidad y movilidad.

Por otra parte, si definimos como crimen organizado simplemente cualquier delito con tres o más personas imputadas, estamos incluyendo en la definición muchos delitos comunes y además una parte considerable de los delitos económicos.

El Código Penal español no define lo que es el crimen organizado. El legislador lo hace en una forma indirecta, autorizando en la Ley de Enjuiciamiento Criminal el uso de agentes encubiertos frente a actos de delincuencia organizada. Aquí⁴ se define lo que es: la asociación de tres o más personas para realizar, de forma permanente o reiterada, alguno de los siguientes delitos: secuestros, prostitución, delitos patrimoniales, contra el derecho de los trabajadores, tráfico de especies de flora, armas, material nuclear y droga, y además terrorismo, falsificación de moneda y delitos contra el Patrimonio Histórico.

Esta definición no es nada precisa, pero utilizable para fines prácticos. Vamos a resumir lo que sabemos de las actividades más importante de delincuencia organizada en España.

El tráfico ilegal de drogas

España ha sido identificada como el principal punto de entrada en Europa de cocaína proveniente de Sudamérica y de hachís de Marruecos.⁵

Ya en 1999, España pulverizó el récord de incautaciones de droga en Europa continental: una tonelada de heroína, 18 toneladas de cocaína y 431 toneladas de hachís. Si bien las cifras para la heroína han caído, las incautaciones de hachís siguen una tendencia ascendente y en cuanto a la cocaína se alcanzó un nuevo récord en 2001: 33,6 toneladas. Ver la tabla 1.

Tabla 1.

	1997	1998	1999	2000	2001
España Ministerio del Interior					
Heroína (kg)	479	418	1159	485	630
Cocaína (kg)	18.418	11.687	18.110	6.165	33.680
INCAUTACIONES DE DROGA 2001					
Hashish (kg)	315.328	428.236	431.165	474.505	514.181
Extasis (unid.)	184.950	194.527	357.649	891.562	860.164
LSD (unid.)	25.368	9.068	3.393	7.542	25.000

Como señala Zaitch (2002, p. 93), a pesar de que una proporción del aumento de las incautaciones de cocaína puede atribuirse a la mejora de los métodos de intercepción, el aumento "está relacionado fundamentalmente con un aumento del suministro de cocaína al continente", resaltando que "el hecho de que España incauta entre un tercio y la mitad de toda la cocaína interceptada en la Unión Europea es una indicación de una función de gran importancia" (Zaitch 2002 p. 97) Su mapa del tráfico de cocaína hacia Europa traza una cruz a través del continente, cuyos extremos incluyen en orden de importancia: España, los Países Bajos, Italia y el este de Europa.

Varias redes criminales internacionales están operando en España. No obstante, no se debe ignorar el contexto local que ha facilitado su penetración en el país. La cooperación con las redes criminales locales, la protección policial y política o el blanqueo de fondos ilegales son elementos difíciles de medir. De todas formas, las estadísticas del Plan Nacional Sobre Drogas demuestran que el papel fundamental de los delincuentes españoles en el tráfico de drogas en España resulta evidente.

Con respecto al tráfico de drogas ilegales, la gran mayoría de los detenidos o encausados por este tipo de delito son ciudadanos españoles. De todas formas, la participación de extranjeros en el tráfico de drogas en España crece constantemente, como lo atestigua el hecho de que el porcentaje de súbditos extranjeros detenidos por tráfico de drogas en España ha pasado de 23.46% en 1998 a 31.85% en 2002. Ver la tabla 2.

Tabla 2.

	1998	1999	2000	2001	2002
Plan Nacional sobre Drogas					
Personas detenidas por delitos de tráfico de drogas entre 1998 y 2002					
Espanoles	10.651	10.554	12.244	12.380	11.837
Extranjeros	3.276	2.840	4.793	4.963	5.551
Sin determinar	40	36	30	37	42
Total	13.967	13.430	17.067	17.380	17.430
% de extranjeros	23.46%	21.15%	28.08%	28.56%	31.85%

Las cifras de la tabla de arriba no incluyen infracciones de consumo y posesión de sustancias ilegales en cantidades que no constituyan un delito penal.

En general, las redes del tráfico de drogas son las organizaciones criminales más violentas, no sólo internamente sino frente a los órganos de seguridad. Recientemente, en agosto de 2002, un inspector del grupo de Homicidios de Madrid murió en un tiroteo mientras intentaba detener a dos colombianos sospechosos de haber matado a otro sudamericano el fin de semana anterior (Valera y Aunion, 2002). Ver también Mapelli Caffarena *et al* (2001) que presenta un argumento similar.

El mercado de hachís

Según el último informe de tendencias globales de las drogas ilegales (UNODC 2003) publicado por la oficina de las Naciones Unidas sobre las drogas y el crimen basada en Viena, la mayor parte de las intercepciones de hachís en el mundo sigue teniendo lugar en España. Las capturas de resina de Cannabis (hashish) efectuadas por las autoridades españolas en 2001 representaron un 57% de todas las capturas realizadas en todo el mundo y un 75% de las realizadas en Europa.

Como se indica más arriba, el año 2001 registró nuevos hitos en las intervenciones de hachís: 514 toneladas. El corredor de Andalucía occidental, en el sur de España, es la principal vía marítima del flujo de resina de Cannabis hacia y a través de Europa occidental. Pero aunque estas cifras son enormes, las capturas son solamente la punta del iceberg del oscuro mundo del tráfico de drogas. Suponiendo un precio de venta al por mayor de resina de Cannabis en 2001,⁶ se puede especular que las redes de tráfico de hachís perdieron más de € 580 millones por las incautaciones. Si esta cantidad es ciertamente la punta del iceberg, las autoridades españolas están

subestimando ampliamente las repercusiones económicas y sociales del mercado de las drogas ilegales en España.

El último informe del *Observatoire Géopolitique des Drogues* (2000) indica que los grupos criminales dedicados a importar hachís de Marruecos a España eran mixtos en cuanto a nacionalidades y su organización era horizontal en lugar de jerárquica. En contraste, los grupos de traficantes que recibían los envíos de hachís en España estaban muy organizados. Pero, con organización jerárquica o sin ella, parece que los grupos de traficantes de hachís tienen importantes capacidades de corrupción:

“Un número significativo de funcionarios policiales destinados en pequeños pueblos en torno a la región de Cádiz son sobornados sistemáticamente, hasta el punto de que se convierten en reguladores del tráfico a través del Estrecho y deciden quienes participan y quienes no. En esta región, las organizaciones involucradas en el tráfico de drogas y de inmigrantes tienden a fusionarse, aumentando así sus márgenes de beneficio y por tanto su capacidad de comprar a los funcionarios”

(Observatoire Géopolitique des Drogues, 2000, p. 93).

La industria del sexo

Es cierto que la policía y la opinión pública están convencidos de que las mujeres inmigrantes que trabajan en la industria del sexo han sido secuestradas, engañadas y explotadas. Aunque es verdad que existen situaciones en las cuales redes internacionales facilitan el tránsito de personas de su país de origen para explotarlas en Occidente como prostitutas, también es verdad que muchas trabajadoras inmigrantes del sexo acceden a esta industria por voluntad propia. Las razones de este acceso van desde el pago de deudas contraída en el país de origen hasta la manipulación psicológica por parte de los explotadores e intermediarios.

Los cálculos sobre el volumen de la prostitución organizado en España varían considerablemente, dependiendo de la fuente y del año. Por ejemplo, hace unos pocos meses un artículo del periódico español *El País* calculaba que la industria del sexo en España movía unos 12 millones de euros anuales, añadiendo que era imposible calcular cuántas personas trabajaban en el sector (Alcaide, 2002). Esta cifra es bastante baja si se consideran los segmentos marginales como los anuncios en prensa o las líneas telefónicas de tarifa especial. Un estudio realizado por el profesor María José Barahona

de la Universidad Complutense de Madrid junto con la Dirección General de la Mujer analizó los anuncios de *relax* publicados por tres periódicos de cobertura nacional: *El País*, *El Mundo* y *Diario 16* en el 2000. El estudio calculaba que cada periódico ingresaba aproximadamente 2,8 millones de euros al año por este concepto (Cortes Generales, 2002b).

En cuanto a la *oferta* total de prostitutas, el Tribunal Supremo lanzó en 1970 la cifra de 500.000 prostitutas en toda España. Agustín (2002) resume cifras más recientes. La ONG *Médicos sin Fronteras* calculaba en 1996 que había 300.000 mujeres prostitutas en España, añadiendo que solamente 2.000 trabajaban en las calles en 1998. En el año 2000, un informe de la Guardia Civil resaltaba que 90% de las prostitutas que trabajaban en los clubes situados en las proximidades de las autovías eran extranjeras, de las cuales 70% eran de América latina, 17% de Europa occidental y 10,6 % de Africa.

En suma, los estudios sobre la industria del sexo en España no han sido contrastados o evaluados. Además, se conoce muy poco sobre clubs privados, salones de masaje, apartamentos, etc. localizados en centros urbanos, lo cual nos lleva a pensar que en lugar de una reducción del número de prostitutas de calle se ha producido un desplazamiento hacia clubs y locales de todo tipo. Sólo podemos abrigar la esperanza de que los estudios del futuro se enfoquen en estas áreas y arrojen luz sobre la industria del sexo en general.

El tráfico de personas

Especialmente en los meses de verano, llegan a las costas españolas miles de inmigrantes ilegales de la región subsahariana de Africa. Estos inmigrantes, hacinados en pequeñas embarcaciones neumáticas emprenden la peligrosa travesía desde Marruecos al España, atravesando el estrecho de Gibraltar o hacía las Islas Canarias.

Es difícil calcular el alcance del tráfico de personas a España. Las cifras policiales no determinan con precisión las relaciones entre las redes dedicadas a la falsificación de documentos, la prostitución, la explotación laboral o los delitos contra los derechos de los extranjeros. Tampoco está claro si estas redes realizan operaciones conjuntas. Sin embargo, las cifras policiales indican que un total de 651 redes

involucradas en algún tipo de delito de inmigración fueron desarticuladas entre 2000 y 2001, deteniendo a un total de 2144 personas (Ministerio del Interior, 2001).

Aún cuando no sabemos cuántas personas entran en España de forma ilegal, conocemos el número de personas que son deportadas, obligadas a regresar a sus países de origen o rechazadas en los puertos de entrada a España. Las cifras policiales en la Memoria del Ministerio del Interior de 1999 y 2000 incluyen secciones detalladas sobre deportaciones, regresos y rechazos en la fronteras. Se negó la entrada a un total de 15.127 personas en los puertos españoles, devolviéndolos a sus lugares de origen. Las cifras provisionales de 2001⁷ incluyen cantidades de deportados y rechazados y aunque estas cifras son limitadas intentaremos aventurar algunos cálculos.

Primero, resulta que solamente un porcentaje moderado de procedimientos de deportación se materializan (18.63% en 2000) debido probablemente a la escasez de recursos económicos. No obstante, sería interesante saber qué ocurre con las personas que tienen órdenes de deportación pendientes pero que siguen en España. Segundo, el número total de devoluciones ha aumentado desde 1999. Un porcentaje muy alto de las personas devueltas de esta forma son marroquíes (97% en 1999; 94% en 2000 y 82% en 2001) que ya han pagado su “pasaje” a las costas españolas. Algunos cálculos poco precisos indican que los grupos marroquíes que organizan las travesías en pateras ganaron un mínimo⁸ de €50 millones entre 1999 y 2001.

Robo y contrabando de vehículos

Aquí también resulta difícil evaluar la magnitud del problema. Sin embargo, en el último año se realizaron varios operativos policiales en este sector. Por ejemplo, el Cuerpo Nacional De Policía detuvo a cuatro ciudadanos británicos residentes en Benalmádena (Costa del Sol) dedicados al robo y contrabando de vehículos y al tráfico de drogas. En los términos de Zaitch (2002), estos delincuentes operaban un sistema bidireccional. Robaban vehículos en el Reino Unido, falsificaban su documentación y los importaban a España para venderlos en la Costa del Sol. Al mismo tiempo, exportaban hachís de la Costa del Sol hacia el Reino Unido.

Por su parte, la Guardia Civil (GC) informó que en 2001 detuvo a 4.644 personas por sustracciones de vehículos, y otras 1.159 fueron detenidas por falsificación de documentos. (Ministerio del Interior, 2001).

El índice de robo de vehículos es bajo en comparación con otras actividades del crimen organizado en España. No obstante sería conveniente analizar el valor de las pérdidas sufridas por las aseguradoras y consumidores y el porcentaje de sustracción de vehículos que puede atribuirse a los grupos organizados.

Robos organizados

Según la policía, los grupos organizados también están obteniendo beneficios de los robos en domicilios particulares, polígonos industriales y comercios como joyerías. Debido a su *modus operandi*, los especialistas en desvalijar naves de polígonos industriales probablemente provengan de las fuerzas policiales o militares de la región de los Balcanes. Están basados en varias regiones de España pero se desplazan a través del país con bastante rapidez, realizando sus operaciones normalmente de noche. Trabajan en pequeños grupos y perforan tejados para penetrar en las naves y abrir cajas de seguridad. Opcionalmente practican boquetes en muros (robo de butrón) para entrar en joyerías y llevarse todos los artículos de valor. Al abandonar el lugar del crimen, suelen dejar detrás las herramientas utilizadas (mazas, taladros, hachas, linternas, etc.) y realizan su huida en vehículos de alquiler. La policía se enfrenta a varios retos: primero, a pesar de que han identificado esta actividad como “crimen organizado”, es difícil convencer a los jueces de que no son simples robos. Es aún más difícil conseguir la autorización judicial para realizar operaciones encubiertas, incluyendo el seguimiento del rastro del dinero, la incautación de propiedades o recabar la colaboración de testigos implicados (*arrepentidos*). La mayoría de los detenidos son acusados de robo y no de pertenencia a una banda criminal dedicada sistemáticamente al robo. Giovanna Tagliavía López, secretaria general de la Asociación Española de Joyeros, Plateros y Relojeros, declaró el 20 de mayo de 2002 ante el Senado que los robos han costado al sector 17 millones de euros en el 2000 y 32,3 millones en 2001 (Cortes Generales, 2002a).

Blanqueo de dinero

El estudio realizado por Mapelli Caffarena *et al* (2001) explicaba que el blanqueo de dinero en España se deriva fundamentalmente del tráfico de drogas pero también de otros delitos graves como falsificación, fraude o contrabando de vehículos. Sea cual fuere la actividad de la que se obtienen los beneficios ilegales, la mayoría de los grupos criminales organizados utilizan empresas legalmente constituidas para blanquear sus beneficios. Dicho estudio indicaba que las vías más comunes de blanqueo de dinero incluyen las siguientes: comercio de vehículos y embarcaciones, propiedades inmobiliarias, agencias de viaje, el sector hotelero, oficinas de cambio, lavanderías, exportación-importación y oficinas de consultoría. Más recientemente se ha indicado que otros métodos incluyen la intervención en la planificación y desarrollo urbanístico. (Díez Ripollés et al 2003).

En el 2000 el *Observatoire Géopolitique des Drogues* (OGD) indicaba que:

"España es el centro de blanqueo de dinero de las mafias colombianas de las drogas de Europa. Los beneficios obtenidos en otros países del continente se concentran en España para blanquearlos masivamente en el sector inmobiliario antes de enviarlos a Colombia. Asimismo se utiliza una amplia gama de otros métodos de blanqueo, desde el burdo sistema de comprar billetes de lotería premiados hasta el sofisticado uso del sistema financiero de Gibraltar, el enclave británico "

(Observatoire Géopolitique des Drogues, 2000).

La prensa y la opinión pública han dado muy poca atención al blanqueo de dinero en España. Hasta ahora, el miedo al blanqueo de dinero y al fraude no ocupa un lugar predominante en la conciencia de los ciudadanos.

El sistema español contra el blanqueo de dinero puede dividirse en dos áreas diferentes: prevención y represión. La Comisión Para la Prevención de Blanqueo de Dinero y Delitos Monetarios (SEPBLAC), creada en 1993 y dependiente del Ministerio de Economía, es el organismo que coordina las actividades preventivas contra el blanqueo de los distintos cuerpos competentes. En cuanto a la represión, la reforma del código penal español de 1995 modificó la definición del blanqueo de dinero, que hasta entonces era "el blanqueo de los beneficios derivados del tráfico de drogas", a una definición más amplia que incluye fondos derivados de todos los delitos graves (FATF, 1999). Junto con dicho organismo, el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil han establecido unidades especiales de investigación. El sistema español contra el blanqueo

de dinero está en pleno desarrollo, como lo atestigua el número total de transacciones denunciadas a SEPBLAC y el aumento de las cifras de dinero incautado (un aumento total de 87.61%) por las fuerzas policiales y los funcionarios de aduanas.

Queda todavía mucho camino por recorrer. Un ejemplo de esto es que los notarios en la Costa del Sol, que intervienen en miles de transacciones financieras y inmobiliarias, no han llegado a avisar a la Policía nunca sobre actividades sospechosas. De hecho, podría decirse que la percepción que tiene el público sobre el blanqueo de dinero y el fraude es que los delitos financieros suelen quedar impunes.

El debate social y político en torno al crimen organizado

En su discurso del estado de la nación del 2001, José María Aznar, presidente del gobierno español, se centró en “La justicia y la seguridad pública”, reconociendo que se había producido un aumento en los índices de criminalidad (especialmente los delitos contra la propiedad) y afirmó que su gobierno abordaría el problema contratando 20.000 nuevos policías entre 2002 y 2004. También se centró en “la inmigración y la criminalidad”, resaltando que cualquier inmigrante que cometa un delito en situación de indocumentado sería “justificadamente deportado.” Otros asuntos abordados en dicho discurso incluyeron el terrorismo de ETA, las circunstancias particulares que se viven en el País Vasco, la economía, la huelga general que se realizó en todo el país y la relación con los EE.UU. Sin embargo, no abordó la cuestión del crimen organizado.

Resultó un tanto sorprendente para cualquiera que conozca el crimen organizado en España que el presidente del gobierno no hiciera referencia alguna a la escala y naturaleza del fenómeno. Quedó claro que la importancia de las redes criminales no son parte de la agenda política española en este momento.

Sorprende la escasa relevancia dada al exiguo debate público sobre estas cuestiones. Si analizamos las encuestas de opinión pública del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)⁹ sobre “*los problemas más importantes de España*”, los cinco primeros lugares en orden de gravedad guardan relación con el desempleo, el terrorismo, el consumo de drogas y alcohol, la inmigración y la seguridad pública (si bien orientada hacia los delitos contra la propiedad). Mapelli Caffarena, González Cano y Aguado Correa (2001) corroboraron la falta de interés del gobierno en el crimen

organizado, traducido en una escasez de recursos humanos y materiales asignados a las unidades policiales dedicadas a luchar contra esta faceta delictiva en España.

Uno de los retos principales a los que se enfrenta actualmente España es el de diferenciar entre el terrorismo y el crimen organizado. En España el debate en torno al crimen organizado ha estado centrado en ETA y el partido separatista vasco, BATASUNA, recientemente ilegalizado por dar apoyo a ETA. En este contexto, el *Nathanson Centre*¹⁰ ha planteado algunas cuestiones sobre la asociación hecha a menudo entre el crimen organizado transnacional y el terrorismo. Si bien es verdad que los vínculos entre las organizaciones terroristas y los grupos del crimen organizado han existido siempre, mientras el dinero es el *objetivo* del crimen organizado, seguirá siendo la *herramienta* de las organizaciones terroristas. Si bien existe un cierto grado de solapamiento en tiempo y espacio entre el terrorismo y los mercados del crimen, es más el resultado de la necesidad de los primeros de obtener fondos y no de alianzas estratégicas de largo plazo (*Newsletter* del Nathanson Centre, 2002).

Las diferencias fundamentales entre terrorismo y delincuencia organizada indican que las políticas de represión de estos dos tipos de actividades también deben ser distintas. Una de las preocupaciones principales del Grupo de Trabajo sobre Crimen Organizado Transnacional (CSCAP) es que si se considera que el terrorismo no es más que delincuencia común, la “lucha contra el terrorismo” podría convertirse en “la lucha contra el crimen” y los poderes otorgados para acabar con el terrorismo pueden resultar en una normalización de políticas y procedimientos *excepcionales* que a su vez podrían convertirse en una amenaza a los principios de los derechos y la privacidad de los ciudadanos. Un ejemplo de este puede ser que los controles más estrictos de extranjería en los EE UU después de los atentados de 11/9 2001 básicamente han resultado en hostigamiento y deportación de inmigrantes hispano-americanos sin papeles y sin vínculo ninguno con el problema del terrorismo.

Otra preocupación es que, si los vínculos entre crimen organizado y terrorismo no se llegaba a comprender en toda su profundidad, los esfuerzos policiales pudieran resultar infructuosos antes de que se identificara el objetivo real. Un ejemplo de España puede ser que se subestime la índole política del separatismo vasco, que se olvida de otros movimientos terroristas que no sean de ETA, y que los esfuerzos contra el crimen

organizado quedasen relegados ante la lucha contra ETA. (*Observatoire Géopolitique des Drogues*, 2000).

Las fuentes de información disponibles sobre el crimen organizado

El Ministerio del Interior español publica informes de Balance Anual de acceso público desde 1996. Desde sus inicios, los informes han mejorado sustancialmente en cuanto a cobertura de datos. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer.

Cualquiera que lea el informe anual notará la omisión de datos esenciales. Por mencionar algunos ejemplos, no se menciona nada sobre la cuantía de los valores o propiedades incautados en las operaciones antidroga, el coste del “fraude” para las arcas del Estado, el coste anual del robo de vehículos y el valor de los siniestros para los seguros. Tampoco se analizan las tendencias para el futuro de ningún tipo de actividad delictiva.

En resumen, parece que los informes de balance anual del Ministerio del Interior no están concebidos para facilitar una evaluación de las actividades de prevención del delito, sino para explicar las actividades cotidianas de las instituciones y cuerpos de seguridad. Los informes reflejan una seria falta de recursos coordinados y eficientes, especialmente en los cuerpos policiales.¹¹ Por último, cabe preguntarse porqué los informes no incluyen información sobre la actuación anual de otros cuerpos de seguridad como la Ertzaintza, los Mossos d’Esquadra, y la Policía de Aduanas del Sistema de Vigilancia Aduanera.

Cabe esperar que dichos informes aparte de lo que se presenta al público produzcan una versión confidencial para funcionarios y responsables que incluya una evaluación en profundidad y un análisis de tendencias. Sin embargo, es bien sabido que el Ministerio del Interior no dedica grandes recursos al análisis y perspectiva sobre su política. Mientras en un país como Inglaterra el Home Office tiene contratado a unos 200 investigadores para su unidad de evaluación y análisis de la delincuencia, su análogo en España tiene menos que 10. La escasa prioridad que se da a la criminología en general tiene que perjudicar también la lucha contra el crimen organizado. Acción policial sin prioridades claras y un análisis en profundidad de la situación puede dar lugar a errores graves de cálculo, y a un derroche de recursos.

Es posible desarrollar otras vías para obtener información sobre el crimen organizado, por ejemplo, entrevistas con traficantes en prisión; registros de la Asociación de Médicos Forenses, especialmente cifras sobre “ejecuciones” o “asesinatos violentos”; siniestros presentados por bancos, polígonos industriales, joyerías y propietarios de vehículos; encuestas del sector inmobiliario; cifras del Tesoro y de la Dirección de Aduanas; evaluaciones de sentencias relacionadas con actividades del crimen organizado o estudios etnográficos en ONGs dedicadas a las cuestiones de la inmigración ilegal, el tráfico de drogas, etc.

En términos generales, los órganos judiciales y policiales en España tienden a mostrarse dispuestos a cooperar con organismos ajenos que realizan investigaciones científicas. Para el Instituto Andaluz de Criminología de Málaga, la relación con los organismos de seguridad del estado siempre ha sido de apoyo. Por ejemplo, en el transcurso de nuestro Proyecto Falcone¹² hemos contado con la inestimable participación de organismos policiales de nivel estatal y local que, en nuestra opinión, consiguen excelentes resultados a pesar de las numerosas limitaciones.

La respuesta policial al crimen organizado

La investigación policial de delitos suele enfocarse en hechos consumados. Se trata de reconstruir lo que pasó en un lugar concreto a una hora específica.

La investigación de delitos organizados busca, además de esto, la relación entre varios hechos. Se trata de manejar información de diversa índole, por ejemplo un asesinato, un transporte de drogas y unas transacciones económicas, combinarlas e identificar el grupo que se encuentra atrás de estos varios hechos. Es más fácil, para policías, fiscales y jueces, procesar los delitos uno por uno y olvidarse del entramado difícil de probar, que les han causado. Sin embargo, así jamás se llega a la ofensiva contra el crimen organizado.

La investigación policial requiere, antes de todo, la capacidad de manejar mucha información y ser capaz de combinarla. La actividad de bandas organizadas se desarrolla normalmente a varios lugares en la vez. Si algunos de estos lugares se encuentran bajo competencia de la Policía Nacional y otros de la Guardia Civil, ya es suficiente para que se pierda pistas importantes. Si la actividad, además, ocurre en distintos países, la investigación se complica más.

En una sociedad informatizada, toda nuestra actividad deja huellas. Una cena pagada con tarjeta de crédito, una llamada por teléfono móvil, un paseo por una calle vigilada con cámaras: todo se encuentra registrado. El problema para la investigación de delincuencia organizada y delitos de corrupción pública consiste en poder acceder a estos datos a través de una investigación policial, combinarlos y analizarlos. Para garantizar los derechos civiles de los ciudadanos, la investigación policial se ve bastante restringida. Por supuesto se debe exigir una autorización judicial para acceder a cuentas bancarias y registros civiles, y la autorización solo debe darse en casos criminales importantes. El problema para la investigación policial no es la autorización judicial en sí, sino el tiempo que tarda conseguirla, y las exigencias que imponen. Si existen, por ejemplo, sospechas sobre la corrupción de un funcionario público, la Fiscalía tendría que imputarlo formalmente, informarlo sobre la imputación y para tener acceso a sus datos bancarios, saber de antemano donde, cómo y cuándo se realizó la transferencia sospechosa. Así no se esclarecen muchos delitos.

Parece que los vientos soplan a favor de más amplios poderes policiales en la investigación de terrorismo y delincuencia organizada. Un país como los Estados Unidos, con tradiciones de libertades civiles extensas, se ha visto forzado a permitir indagaciones policiales antes impensable en bases de datos civiles. El sistema MATRIX¹³, por ejemplo, actualmente en pruebas en 13 estados de EE UU, permite combinar una inmensa cantidad de datos sobre ciudadanos, vehículos y movimiento de capitales en una forma veloz y flexible. Estarán dentro de poco tiempo preparados para extender su MATRIX sobre el resto del globo, incluyendo a España.

Otra herramienta importante para la investigación policial de la delincuencia organizada es la posibilidad de poder ofrecer ventajas para el miembro de una organización que opta por colaborar con la justicia. Si no se le puede ofrecer mejor trato, es poco probable que lo haga. Los procesos más importantes contra organizaciones mafiosas en Italia y los Estados Unidos no hubieran sido posibles sin la figura del *pentiti*. En España les ofrecen pocas ventajas. En casos de corrupción pública, los requisitos formales para que una persona involucrada en una red de sobornos pueda colaborar con las autoridades son tan complicados que nunca se han aplicado en la práctica¹⁴. Tenemos un ejemplo reciente de una organización importante de tráfico de cocaína donde los dos acusados principales desaparecieron de las manos de la justicia, y

la condena más larga cayó sobre el *arrepentido* Alfonso León, planteando así interrogantes sobre la validez de la política de protección de testigos que deciden colaborar con la justicia española.

Conclusiones

España es, por su posición geográfica e importancia turística, un lugar atractivo para negocios clandestinos e ilegales. Además, la escasa prioridad política y el formalismo judicial causan una pasividad policial frente a la delincuencia organizada. Para prevenir el arraigo de grupos indeseados, se recomienda mejor acceso policial a registros civiles, mejor coordinación del esfuerzo policial nacional e internacional, y una política criminal mejor enfocada a la prevención y la disuasión.

BIBLIOGRAFÍA

AGUSTIN, L. (2002), "Mujeres inmigrantes ocupadas en servicios sexuales," in *Mujer, Inmigración y Trabajo*, Madrid: IMSERSO.

CORTES GENERALES (2002a), "Comisión de Interior y Régimen de las Administraciones Públicas," *Diario de Sesiones del Senado*, VII Legislatura, Comisiones, No. 281, 20 mayo 2002, pp. 1 - 34.

CORTES GENERALES (2002b), "Comisión Especial sobre la Prostitución," *Diario de Sesiones del Senado*, VII Legislatura, Comisiones, No. 337, 7 octubre 2002, pp. 1 – 14.

DÍEZ RIPOLLÉS, J. L., GOMEZ-CESPEDES, A., PRIETO DEL PINO, A. M., STANGELAND, P. & VERA JURADO, D. (2003), "Urbanismo, corrupción y delincuencia organizada," *Boletín Criminológico*, No. 65 y 66, Málaga: Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología.

FATF (1999), *Annual Report 1998 –1999*, Paris: OECD.

FERRÉ OLIVÉ, J. C. & ANARTE BORRALLO, E. (1999) (Eds.) *Delincuencia Organizada: Aspectos penales, procesales y criminológicos*, Huelva: Universidad de Huelva & Fundación El Monte.

GARCÍA ESPAÑA, Elisa (2003) Figuras premiales en el ámbito de la corrupción administrativa. Manuscrito, IAIC Málaga.

MAPELLI CAFFARENA, B.; GONZÁLEZ CANO, M. I. & AGUADO CORREA, T. (2001), *Estudios sobre delincuencia organizada: Medios, instrumentos y estrategias de la investigación policial*, Falcone Project JHA/1999/FAL/167, Sevilla: Mergablum.

MINISTERIO DEL INTERIOR (2001), *Balance 2001*, Madrid: Ministerio del Interior.

MINISTERIO DEL INTERIOR (2000), *Anuario Estadístico 2000*, Secretaría General Técnica, Madrid: Ministerio del Interior.

OBSERVATOIRE GÉOPOLITIQUE DES DROGUES (2000), *The World Geopolitics of Drugs: 1998/1999: Annual Report*.

[Online at:] <http://www.ogd.org/2000/en/99fr.html>

STANGELAND, P y GARRIDO, MJ (2003): *El mapa del crimen. Herramientas cartográficas para policías y criminólogos*. Tirant lo Blanch.

UNITED NATIONS OFFICE OF DRUGS AND CRIME (2003), *Global Illicit Drug Trends 2003*, Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime.

VALERA, A. S. & AUNION, V. (2002), "Dos colombianos matan a un policía que iba a detenerlos por asesinato," *El Mundo*, 13 August.

[Online at:] http://www.elmundo.es/2002/08/13/espana/1204780_imp.html

YOLDI, J. (2002), "Penas de entre 8 y 34 años de cárcel a 34 acusados por la Operación Temple," *El País*, 18 October [Online at:]

<http://www.elpais.es>

ZAITCH, D. (2002), *Trafficking Cocaine: Colombian Drug Entrepreneurs in the Netherlands*, The Hague: Kluwer Law International.

NOTAS

¹ Alejandra Gómez-Céspedes es profesora en el Instituto de Criminología en la Universidad de Málaga. Dirección electrónica: acespedes@uma.es

² Per Stangeland es subdirector del Instituto de Criminología en la Universidad de Málaga. Su dirección electrónica es: stangeland@uma.es

³ Citado de Olivé y Borrillo (1999) p. 23

⁴ LEC Art. 282 bis 4

⁵ Ver oficina de las Naciones Unidas sobre drogas y delincuencia (2003) y Departamento de Estado de Estados Unidos (2003).

⁶ La UNODC (2003) indicó que el precio al mayor por un kilo de resina de Cannabis en España en 2001 era de US\$ 1.280, algo más que mil euros.

⁷ No publicadas hasta la fecha.

⁸ Considerando solamente el número total de ciudadanos marroquíes devueltos entre 1999 y 2001, que asciende a 61.097.

⁹ El CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas) es una agencia estatal adscrita a la oficina de la Presidencia, investida con autonomía en 1990. Ver <http://www.cis.es>

¹⁰ El Nathanson Centre es un instituto de investigación que realiza estudios empíricos en el campo del crimen organizado y la corrupción. Está basado en la Facultad de Leyes Osgoode Hall de la Universidad de York en Toronto, Canadá.

¹¹ De hecho, el estudio realizado por Mapelli Caffarena, González Cano y Aguado Correa (2001) indica una seria falta de cooperación entre los organismos de seguridad nacionales (Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil) y las policías autonómicas (la unidad andaluza contra el crimen organizado de la Policía Nacional y los Mossos d'Esquadra).

¹² Proyecto Falcone 2001/FAL/168 titulado: "Prácticas ilícitas en el sector de la construcción: vulnerabilidad al crimen organizado y a los agentes de la corrupción en la

planificación urbana y el sector de la construcción” concluido con dos informes preliminares en junio 2003 (Boletín 65 y 66 del Instituto de Criminología en Málaga).

¹³ MATRIX significa “Multistate Anti-Terrorism Information Exchange”, cualquiera relación con la película es pura coincidencia. Más información en El País 7/8 2003 o en <http://www.iir.com/matrix/>. Una discusión sobre la integración de bases de datos con la cartografía en Stangeland y Garrido (2003) cap. 5 y 6.

¹⁴ El art. 427 del CP. Véase García España (2003)

LA TRATA DE SERES HUMANOS

José Luis González Álvarez

José Ibáñez Peinado

Guardia Civil

Unidad Técnica de Policía Judicial

Sección de Investigación de la Conducta Delictiva (SICD)

1. INTRODUCCIÓN

En la Sección de Investigación de la Conducta delictiva (SICD) del Departamento de Análisis Criminal de la Unidad Técnica de Policía Judicial de la Guardia Civil se viene estudiando con detalle el fenómeno del **Tráfico de Seres Humanos (TSH)**, principalmente con fines de explotación sexual y en demarcación del Cuerpo, elaborándose desde el año 1999 informes criminológicos anuales que profundizan en datos descriptivos del fenómeno, que se van a resumir en este artículo.

El TSH se definió con claridad en la “*Convención de Naciones Unidas sobre la Delincuencia Organizada Transnacional*”, firmada en Palermo (Italia) en diciembre del año 2000, a la que acompaña un “*Protocolo*” complementario “*para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños*”, en cuyo artículo 3 se formulan las siguientes definiciones:

Para los fines del presente Protocolo:

a) Por "trata de personas" se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos;

b) El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma

de explotación intencional descrita en el apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado;

c) La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará "trata de personas" incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del presente artículo;

d) Por "niño" se entenderá toda persona menor de 18 años.

De esa definición se desprende que el fenómeno del TSH es complejo al comprender conductas criminales muy diversas que tienen como objetivo común la explotación de personas contra su voluntad, en sus distintas formas: prostitución, explotación laboral, adopción ilegal, venta de niños, pornografía infantil o tráfico de órganos, principalmente. En nuestro país, en el vigente Código Penal no existe un tipo específico denominado "tráfico de seres humanos", pero sí que se pueden encontrar tipificadas prácticamente todas las conductas relacionadas con el fenómeno, especificándose además como agravantes los hechos de "tráfico": delitos contra los derechos de los trabajadores en los artículos 311 a 314, delitos relacionados con la prostitución en los artículos 187 y siguientes, delitos contra los ciudadanos extranjeros en el artículo 318, delitos de asociación ilícita en los artículos 515 y siguientes, delitos relacionados con órganos humanos en el artículo 156, y, en fin, delitos contra las relaciones familiares en el artículo 221 (tipificando la adopción ilegal). El Código penal se completa y desarrolla, por ejemplo, con Leyes como las que regulan el transplante de órganos (LO 30/1979), los derechos y libertades de los extranjeros en España (LO 4/2000 y 8/2000), y con los correspondientes Reglamentos de las mismas.

Más allá de las definiciones, tradicionalmente se ha constatado al menos en el entorno europeo la existencia de un problema generalizado sobre este fenómeno: la falta de conocimiento relativo a la *dimensión real* del problema del TSH. Que el fenómeno existe es de todos conocido, pero no se cuenta con datos fiables que lo cuantifiquen. Mediante la elaboración de informes criminológicos y el intercambio de datos operativos entre países próximos (a través de INTERPOL, EUROPOL, SIRENE, y aprovechando las reuniones de trabajo en los foros de las distintas instituciones europeas y mundiales) se trata de paliar este problema de *diagnóstico*, mejorando los datos cuantitativos y cualitativos al respecto.

La aportación de la Guardia Civil sobre el diagnóstico del TSH que se presenta en este

artículo va a enfocarse desde el punto de vista policial, y proviene de distintas fuentes. Por una parte, de los datos operativos informados rutinariamente por las distintas Unidades del Cuerpo durante las investigaciones de los delitos relacionados con este fenómeno. En segundo lugar, de informes particulares requeridos expresamente a las Unidades con motivo de alguna operación relevante. Una tercera fuente de información muy relevante la constituyen los datos facilitados por las Unidades con ocasión del cumplimiento de la *Directiva de Servicio 3/2000* de la Dirección General del Cuerpo, sobre actuación contra la delincuencia relacionada con la trata de mujeres y la prostitución de menores¹. Como última fuente, se cuenta con los datos recogidos en el *Programa Estadístico de Seguridad del Ministerio del Interior*, fundamentalmente los datos explotados por el Servicio de Estadística de la Guardia Civil en base a la mecanización de los hechos conocidos por las diferentes Unidades de este Cuerpo.

En el caso de nuestro país, aunque no se conoce ningún informe técnico en el que se documenten los datos con exactitud, hay indicadores que apuntan a que **el grueso del problema del TSH recae en sus variedades laboral y sexual**. Una primera aproximación a esos datos se puede llevar a cabo a través del Programa Estadístico de Seguridad del Ministerio del Interior; atendiendo a los datos correspondientes a los cuatro años más recientes y al ámbito de actuación de la Guardia Civil, se observa lo siguiente:

Tabla 1 – Datos del Programa Estadístico de Seguridad

AÑO	1999	2000	2001	2002
Total delitos conocidos	247802	257618	291543	302493
Coacción a la prostitución	79	107	143	139
Contra derechos trabajadores extranjeros	Sin datos	73	347	747
Provocación sexual	56	57	55	35
Corrupción de menores	17	26	18	45
Pornografía de menores	5	17	25	26
Matrimonios ilegales	0	17	2	1
Tráfico de niños	0	0	0	3
Tráfico de órganos	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos

¹ Dicha Orden ha supuesto que desde mayo del año 2000 se vengán realizando inspecciones frecuentes y sistemáticas en los clubes, sin esperar a que haya denuncia ni sospecha de infracciones o delitos. El objetivo final es la desarticulación de redes de tráfico de mujeres, principalmente a través de la denuncia de las víctimas, por lo que durante las inspecciones el personal femenino de los Equipos Mujer Menor (EMUMEs) de las Unidades Orgánicas de Policía Judicial se entrevista separadamente con las mujeres ejercientes de prostitución y conversa con ellas sobre su situación, informándolas de sus derechos y poniendo en su conocimiento la posibilidad de actuar en contra de sus explotadores, si es el caso, con los beneficios del Artículo 55 de la LO 4/2000 (sobre *Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social*) y de la Ley de Protección de Testigos y Peritos.

Las dos principales variedades de TSH, la laboral y la sexual, son temas extensos pero muy diferentes y requieren un estudio diferenciado. Por ello, este artículo se va a centrar exclusivamente en su segunda variedad, la del tráfico de seres humanos CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL, por haber recibido este asunto en los últimos años una atención preferente tanto a nivel europeo como en nuestro país.

El TSH con fines de explotación sexual hacia España se considera, desde la óptica de la Guardia Civil, un problema de gran relevancia debido al incremento en los últimos años de la actividad de los grupos criminales organizados, dedicados sobre todo a la captación e introducción de mujeres inmigrantes que son explotadas en nuestro país de muy diversas formas. Estos grupos han sabido aprovechar el vacío propiciado por la reforma del Código Penal de 1995, en virtud de la cual se despenalizaban conductas favorecedoras de la prostitución que antes eran perseguibles, prohibiendo únicamente desde entonces la coacción y las conductas favorecedoras de prostitución de menores de edad. Este cambio legislativo permitió que comenzara a desarrollarse de forma explosiva una nueva industria alrededor del sexo, aprovechando y reconvirtiendo infraestructuras que ya existían en la sociedad en las que se ejercía la prostitución de una forma marginal y encubierta.

En demarcación de la Guardia Civil este desarrollo se ha producido fundamentalmente a nivel de los Clubes de carretera, que han pasado de ser establecimientos pequeños a la categoría de auténticos complejos hoteleros de lujo (en algunos casos), estimándose que el **80 %** de las mujeres que se prostituyen en nuestro país lo hacen en este tipo de establecimientos², estando situados la mayoría de ellos en nuestra demarcación. Cuando se habla de la “demarcación de la Guardia Civil”, es preciso tener en cuenta la **distribución de la población** según el ámbito del Cuerpo Policial encargado de la seguridad ciudadana. Durante el año 2002 a la Guardia Civil le correspondió el **38’5 %** de la población española (unos 16,1 millones de habitantes, en el 75 % del territorio nacional), mientras que el **52’3 %** (unos 21,8 millones) le correspondió al Cuerpo Nacional de Policía (CNP) y el **9’2 %** restante (unos 3’8 millones) a las Policías Autonómicas (País Vasco y Cataluña). Durante los meses de verano (julio y agosto) se estima que afluyen cerca de 14 millones de personas más a la demarcación de la Guardia Civil y cerca de 5 millones más a la del CNP. Respecto a la **distribución de las infracciones penales en general (delitos y faltas)**, se advierte que en demarcación de la Guardia Civil se conocen un tercio de todas las que se registran en el ámbito de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; el resto lo conocen el CNP y las Policías

² Jiménez, A. y Vallejo, D. (1999). **Estudio sobre la prostitución femenina en la Comunidad de Castilla León**. Documentos de Acción Social, Consejería de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León.

Autonómicas³.

Una consideración importante que hay que tener en cuenta es que, como ya se dijo antes, actualmente el ejercicio de la prostitución en sí mismo **no es ilegal** en nuestro país (no está penado), aunque tampoco está claramente reconocido como **actividad laboral**, por lo que la actuación policial se complica y se ciñe a la investigación criminal cuando hay indicios de alguno de los delitos o faltas recogidos en el Código Penal (coacción a la prostitución, lesiones, amenazas, agresiones sexuales, contra los derechos de los trabajadores, etc.) o de infracciones administrativas a los diferentes reglamentos (Hostelería, Extranjería, etc.). Por todo ello, los Cuerpos Policiales nunca llegarán a conocer el fenómeno del TSH en su totalidad si no cuentan con datos que permitan iniciar la investigación de los casos, llegando ese conocimiento en la mayoría de ellos (si no en todos) a través de la denuncia de las víctimas. Y aunque se conocieran todos los casos, desde la óptica policial y judicial no se van a documentar en profundidad datos de tipo económico, psicológico o sociológico que también contribuyen a la descripción del fenómeno, tarea que incumbe con mayor propiedad a otras instituciones públicas y privadas competentes en materia de acción social, psicológica y sanitaria, por lo que en este artículo no se profundizará en este tipo de aspectos.

2. ACTUACIONES y GENERALIDADES

Recurriendo de nuevo a los datos registrado en el Programa Estadístico de Seguridad, durante el año 2002 de los **302493** delitos conocidos por la Guardia Civil, **2254** lo fueron *contra la libertad e indemnidad sexual* (el 0'74 %), y de éstos, se declaran **139** bajo el tipo específico de *coacción a la prostitución* (el **0'045 %** del total de delitos conocidos, y el **6'16 %** de los delitos contra la libertad sexual), de los que se esclarecieron el 89'92 %, y por los que se detuvo a 164 personas (108 hombres y 56 mujeres). Respecto a los datos registrados durante el año 2001, los delitos en general han crecido un 3'76 %, los que han sido contra la libertad sexual han descendido un 0'57 %, y particularmente la coacción a la prostitución ha descendido un 2'80 %.

Más allá de los datos del Programa Estadístico, en el Departamento de Análisis Criminal de la Guardia civil se tuvo conocimiento de **135** actuaciones **relevantes** de las distintas Unidades relacionadas con el tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual, que condujeron a la desarticulación de **18** organizaciones, a la detención de **299** supuestos autores y a la recogida de

³ Todos los datos citados sobre distribución territorial se han extractado de la **Memoria Anual de Policía Judicial**, elaborada también en la Unidad Técnica de Policía Judicial de la Guardia Civil.

denuncias de **236** víctimas de supuestos delitos. El hecho de que estos datos sean diferentes a los del programa estadístico se debe a que se incluyen hechos que han podido ser mecanizados bajo otro tipo diferente al de *coacción a prostitución*, y personas detenidas por otros delitos (como amenazas, lesiones, homicidio en grado de tentativa, agresiones sexuales, etc.). En la **Tabla 2** se comparan los datos fruto de este análisis con los de los años anteriores, incluyéndose datos sobre actuaciones, operaciones, víctimas⁴, número de clubes que cada año funcionaban como tales en demarcación del Cuerpo⁵ y número estimado de plazas que comprendían esos clubes.

Tabla 2 – Resumen del TSH en demarcación de la Guardia Civil

AÑO	Nº actuaciones	Operaciones contra grupos organizados⁶	Víctimas denunciantes	Autores detenidos	Clubes	Plazas
1999	51	20	157	196	953	9590
2000	129	37	173	204	890	7914
2001	118	23	202	329	964	8525
2002	135	18	236	299	1110	10406

3. VÍCTIMAS

Como ya se ha indicado, considerando “víctima” a toda aquella persona que ejerce la prostitución sometida a la disciplina de redes organizadas o bajo una “relación laboral” con terceras personas (independientemente de que denuncien o no), en función de los datos aportados por las Unidades del Cuerpo, durante el año 2002 se contabilizaron **23020** mujeres ejerciendo la prostitución en los **1110** clubes de carretera situados en demarcación de la Guardia Civil, de las que

⁴ Aunque técnicamente solo cabría denominar “víctima” a la persona que presenta denuncia, a los efectos de este artículo se consideran también víctimas potenciales a las personas (mayoritariamente mujeres) que ejercen la prostitución, por entender que, salvo una minoría, lo hacen por vivir un estado de necesidad y, denuncien o no, bajo el control más o menos riguroso de organizaciones muchas veces dedicadas a actividades delictivas. Todo ello teniendo en cuenta el aspecto preventivo del fenómeno.

⁵ Debido al despliegue de las Policías Autonómicas, las Unidades del País Vasco (**Álava, Guipúzcoa y Vizcaya**) apenas han realizado investigaciones sobre TSH; y lo mismo ha ocurrido en las tres provincias de Cataluña en las que su Policía Autónoma se ha desplegado total o parcialmente (**Lérida, Gerona y Barcelona**). Por su parte, en cuanto a las Unidades de **Ceuta y Melilla**, la competencia en investigación criminal recae principalmente en el Cuerpo Nacional de Policía. Estas excepciones deberán tenerse en cuenta a lo largo de todo el artículo.

⁶ Por “grupo organizado” se va a adoptar en este artículo la definición contemplada en el artículo 2 de la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional: “*Por "grupo delictivo organizado" se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material*”.

20770 eran extranjeras (el **90'25%**). De todas esas víctimas, se han recogido **236** denuncias.

Según se puede ver en la siguiente **Tabla 3**, en la que se comparan los datos de los últimos cuatro años, cada periodo se contabilizan más víctimas, y van decreciendo las denuncias de víctimas españolas a la vez que aumentan significativamente las de súbditas extranjeras. Estos fenómenos se explican **a)** por la evolución del mercado del sexo en España, hacia una mayor visibilidad y desarrollo, que actúa como reclamo para la llegada de víctimas extranjeras, y **b)** por el establecimiento de dispositivos específicos como el que la Guardia Civil comenzó a aplicar durante el año 2000 para facilitar la investigación del TSH, consistente en la realización de inspecciones frecuentes en los clubes con el fin de entrar en contacto con las víctimas y así detectar posibles casos delictivos (Directiva de Servicio denominada 3/2000⁷). La fuerte presencia policial en los locales seguramente ha determinado, por un lado, la “retirada” de autores de coacciones a víctimas españolas y, por otro, en conjunción con los beneficios del artículo 55 de la Ley de Extranjería, ha animado a las víctimas extranjeras a presentar denuncias contra quienes las explotan. Con todo, se considera que las denuncias de víctimas extranjeras (que suponen exiguos porcentajes del total de las víctimas) no cuantifican adecuadamente la realidad del fenómeno del TSH, puesto que tras muchas inspecciones en que ninguna mujer se animaba a denunciar quedaba la sospecha de que sufrían, al menos, algún tipo de explotación sexual y / o laboral.

Tabla 3 - Víctimas de prostitución⁸

AÑO	Total conocidas	Extranjeras			Españolas		
		No D	Sí D	Total	No D	Sí D	Total
1999	672	515	75	590	¿?	82	82
2000	14089	12644	160	12804	1272	13	1285
2001	17535	15812	194	16006	1521	8	1529
2002	23020	20536	234	20770	2248	2	2250

⁷ Según datos de la Subdirección General de Operaciones de la Guardia Civil, durante el año 2002, en cumplimiento de la Directiva de Servicio 3/2000, las Unidades del Cuerpo realizaron 2003 inspecciones en establecimientos dedicados al ejercicio de la prostitución, contabilizándose 2495 denuncias por las siguientes infracciones administrativas: 59 a la Ley 1/92 de Seguridad Ciudadana, 90 por infracciones a la legislación estatal sobre establecimientos públicos, 50 por infracciones a la legislación autonómica y municipal, y 2296 por infracciones a la Ley 4/2000 sobre extranjeros en España.

⁸ Observaciones a la Tabla 4:

“No D”: no presenta denuncia; “Sí D”: sí presenta denuncia.

El gran incremento de “personas” conocidas entre el año 1999 y el 2000 y siguientes se debe a que durante el año 2000, con motivo de la aplicación de la Directiva 3/2000, todavía en vigor, ha sido posible registrar con mayor fiabilidad datos sobre las personas dedicadas al ejercicio de la prostitución, mientras que durante el año 1999 tan sólo se realizó un acercamiento general.

En la **Tabla 4** se presentan los datos relativos a los países y continentes de procedencia de las mujeres extranjeras, indicándose también el porcentaje de denuncias por continentes. Se confirma a lo largo del tiempo que son los países Americanos las principales fuentes de víctimas, siendo destacable el caso de **Colombia**, de dónde en el año 2002 procedían el **31'36 %** del total de las víctimas extranjeras. Respecto a los otros continentes, las víctimas procedentes de Europa van aumentando progresivamente, debido fundamentalmente a incrementos generalizados en el número de víctimas de países del Este, siendo durante el año 2002 especialmente notable el caso de las víctimas procedentes de **Rumanía** (de 327 víctimas en el año 2001 se ha pasado a 2004 en el año 2002); las víctimas de África aumentan ligeramente, y, finalmente, la presencia de víctimas asiáticas es anecdótica.

Tabla 4 - Víctimas extranjeras de prostitución.

AÑO	2002				2001 Total	2000 Total	
	CONTINENTE	Países	No D	Sí D			Total
	Europa	Alemania 29; Bulgaria 122; Portugal 222; Chequia 122; Yugoslavia 40; Moldavia 90; Ucrania 619; Lituania 272; Letonia 61; Estonia 20; Rusia 1352; Bielorrusia 36; Bosnia 18; Croacia 24; Hungría 60; Albania 16; Polonia 155; Eslovenia 91; Eslovaquia 118; Holanda 21; Rumania 2004; Grecia 7; Italia 18; Bélgica 6; Reino Unido 5; Francia 21; Austria 3.	5425	127	5552 (26'73)	3341 (20'87%)	2179 (16'96%)
	América	Colombia 6515; Canadá 18; Ecuador 753; R. Dominicana 1309; Brasil 3102; Perú 59; Bolivia 60; Costa Rica 27; Uruguay 104; Paraguay 206; Venezuela 238; Argentina 232; Panamá 10; Honduras 2; Chile 34; Salvador 23; Méjico 7; Cuba 82; Puerto Rico 1; Guatemala 1.	12684	99	12783 (61'54%)	10800 (67'47%)	8979 (70'05 %)

África	Nigeria 893; Ghana 45; Sierra Leona 464; Cabo Verde 40; Camerún 15; Guinea 147; Somalia 4; Sudán 25; Liberia 46; Senegal 46; Angola 8; Marruecos 650; Kenia 6; Egipto 3; Argelia 1; Mauritania 1; Costa de Marfil 1; Mali 1.	2386	3	2389 (11'50%)	1811 (11'31%)	1637 (12'75%)
Asia	Armenia 3; Líbano 2; Tailandia 10; Filipinas 1; China 10.	26	0	26 (0'12%)	24 (0'14%)	4 (0'03%)
Desconocido		15	5	20 (0'09%)	30 (0'18%)	5 (0'03%)
Total		20536	234	20770	16006	12804

Nota: “No D”: no presenta denuncia; “Sí D”: sí presenta denuncia.

Puede parecer sorprendente que tan sólo unas pocas mujeres se hayan animado a denunciar situaciones de explotación sexual, más aún pese al esfuerzo realizado por los agentes del Cuerpo durante las entrevistas con motivo de las inspecciones en los clubes, en las que se les informaba de sus derechos y de los beneficios del artículo 55 sobre “*colaboración contra redes organizadas*” de la Ley 4/2000 (Derechos y Libertades de los Extranjeros). Como ya se ha expuesto, de un total de 20770 mujeres extranjeras registradas durante el año 2002 tan sólo se recogieron 234 denuncias (el **1'26 %** de ellas). Esto se explica porque la mayoría de estas mujeres informan que han llegado a España a ejercer la prostitución “voluntariamente”⁹. Para llegar a España entran en contacto con organizaciones que les facilitan los medios para el desplazamiento y para ocupar plaza en algún Club, a cambio de una gran cantidad de dinero. Una vez en dichos establecimientos, consienten con las “condiciones laborales”, que pese a que saben que originan un enriquecimiento fácil de la organización a su costa (un modo de “explotación” laboral y/o sexual), a ellas las reportan unos ingresos que desde su punto de vista les resultan “satisfactorios”.

Cuando se les plantea la posibilidad de que salgan de esa situación de explotación y se ganen la vida de otra forma, se produce un vacío de alternativas y las mujeres perciben esa posibilidad como muy poco realista, puesto que no hay inmediatamente disponible ninguna opción

⁹ Se destaca entre comillas porque aunque es una decisión libre se observa que en realidad lo han hecho empujadas por dificultades económicas en sus países de origen. Detallar las **condiciones socioeconómicas** y **culturales** de las víctimas a que se refiere este informe no corresponde al personal especializado en la investigación criminal, pero el personal de los EMUMEs, que durante el año 2002 y los anteriores ha mantenido entrevistas personales con muchas víctimas, coincide en señalar que en su mayoría se trata de personas originarias de regiones económicamente

laboral suficientemente rentable ni para saldar a corto plazo la deuda contraída con la organización ni para asegurar ingresos suficientes como para garantizar su subsistencia en España y a la vez ayudar a los familiares que han dejado en el país de origen. Todos estos factores contribuyen a perpetuar en el tiempo la sujeción “voluntaria” de la mujer al ejercicio de la prostitución sin que tengan de mediar otros modos coactivos, y, evidentemente, favorecen que no se formalicen denuncias más que en casos absolutamente insoportables.

Naturalmente, no todas las mujeres captadas por las organizaciones lo son con el objeto de ejercer la prostitución. Algunas son engañadas en sus países de origen, al recibir ofertas para una gran diversidad de puestos de trabajo (en el servicio doméstico, de camareras en la hostelería, acompañando personas mayores o enfermos, azafatas de congresos, etc.), pero cuando llegan a nuestro país toman conciencia de que su destino real es la prostitución. De este contingente algunas víctimas logran escaparse y denunciar, pero otras se resignan a su nueva ocupación y aunque consigan escapar de sus captores terminan por adaptarse a ese tipo de vida, animadas fundamentalmente por sus compatriotas “voluntarias”, por el creciente confort que encuentran en los clubes, por los grandes beneficios económicos que les reporta y por el incremento de las oportunidades para ejercer esa ocupación bajo unas condiciones cada día más “legales”.

La movilidad de estas víctimas es muy grande, cambiando de establecimiento con frecuencia. Como botón de muestra que permite argumentar este hecho, para este artículo se han estudiado detenidamente las 29 inspecciones administrativas rutinarias realizadas en los 10 clubes de la Rioja situados en demarcación de la Guardia Civil durante el último trimestre del año 2001 y la totalidad del año 2002, durante las que se identificó a las 477 mujeres que en esos momentos se encontraban ejerciendo la prostitución en ellos, encontrándose que tan sólo 17 de ellas ya habían sido identificadas en una inspección anterior y 1 en dos inspecciones anteriores; el resto de las “trabajadoras” eran nuevas entre una inspección y otra, procedentes en su inmensa mayoría del extranjero (se contabilizaron 25 nacionalidades diferentes).

Finalmente, respecto a **prostitución de menores**, a la vista de los datos recogidos durante los últimos cuatro años se puede asegurar que es casi inexistente en los establecimientos abiertos al público. De hecho, cabe citar que durante el año 2002 tan sólo se ha documentado en demarcación del Cuerpo la existencia de 19 víctimas de explotación sexual menores de edad, todas ellas extranjeras (siendo muy significativo que 16 de ellas eran súbditas rumanas, a las que hay que

desfavorecidas y con cargas familiares, que ven en la prostitución una alternativa para subsistir.

sumar una víctima búlgara, una moldava y una venezolana). Además, cuando se detecta la presencia de menores, generalmente se trata de mujeres que rondan los 18 años, con aspecto adulto y provistas de pasaportes o documentos de identidad falsificados, con lo que ellas mismas (cuando son autónomas) o sus captores consiguen engañar a los encargados de los clubes para que permitan que ejerzan en ellos.

4. AUTORES

En la siguiente **Tabla 5** se presentan los datos correspondientes a los presuntos “autores”, detallando los casos de detención según sean españoles o extranjeros¹⁰. En este artículo se van a considerar como autores a todas las personas de las que nuestras Unidades tuvieron conocimiento durante sus investigaciones de que estuvieran relacionadas con el ejercicio de la prostitución, con independencia de si resultaron finalmente detenidos o no, por lo que se contabilizan numerosos roles: gerentes y/o propietarios de clubes, empleados de los mismos (como administradores, asesores legales, porteros, camareros, cocineros, vigilantes de seguridad, entre otros), “madams”, taxistas, “matones”, captadores en países de origen, y excepcionalmente profesionales que ejercen a sabiendas de quienes son sus clientes (principalmente del mundo sanitario o asistencial).

Tabla 5 – Personas implicadas como “autores” en prostitución - 2001

AÑO	Total conocidos	Extranjeros				Españoles			
		No D	Sí D	Total	%	No D	Sí D	Total	%
1999	196	49	40	89	45'4	41	66	107	54'6
2000	2106	686	83	769	36'5	1216	121	1337	63'5
2001	2451	678	166	844	34'4	1444	163	1607	65'5
2002	3253	933	176	1109	34'1	2021	123	2144	65'9

Nota: “No D”: no detenidos; “Sí D”: sí detenidos.

Analizando con más detalle la procedencia de los implicados extranjeros, en la siguiente **Tabla 6** se muestran los países agrupados por continentes, y se comparan los totales de los últimos años, confirmándose la tendencia general en el sentido de que la inmensa mayoría proceden de Europa y América (casi a partes iguales). En consonancia con el incremento general observado, el

¹⁰ Durante la lectura de la Tabla 5 es importante tener en cuenta que el gran incremento en el total de autores conocidos entre 1999 y los años siguientes responde a que con motivo de la elaboración del informe de situación del año 2000 se mejoraron los mecanismos de contabilización, y no a que se haya producido tal incremento de personas en la realidad.

último año estudiado se aprecia un significativo incremento de autores americanos y, en menor medida, de africanos y de europeos, detectándose por primera vez en el año 2002 la presencia de un súbdito asiático (concretamente procedente de China).

Tabla 6 - Personas extranjeras implicadas en prostitución - 2002

AÑO	2002			2001	2000	
CONTINENTE	Países	No Det.	Si Det.	Total	Total	
Europa	Alemania 18; Portugal 129; Francia 2; Italia 5; Bulgaria 1; Yugoslavia 11; Eslovaquia 9	383	120	503 (45'35%)	439 (52'01%)	233 (30'29%)
	Hungría 9; Ucrania 36; Lituania 43; Rusia 85; Rumania 146 Turquía 1; Bélgica 5; Holanda 2; Chequia 1.					
América	Colombia 312; Ecuador 28; R. Dominicana 72; Brasil 36; Perú 1; Argentina 31; Paraguay 4; Venezuela 1; Honduras 1; Uruguay 2; Chile 2.	444	46	490 (44'18%)	322 (38'15%)	466 (60'59%)
	Mozambique 1; Angola 1; Sierra Leona 7; Cabo Verde 4; Marruecos 87; Argelia 1; Guinea Ecuatorial 3; Senegal 4;					
África		103	5	108 (9'73%)	76 (9'00%)	54 (7'02%)
Asia	China 1.	1	0	1 (0'09%)		
Desconocido		2	5	7 (0'63%)	7 (0'89%)	16 (2'08%)
Total		933	176	1109	844	769

Nota: "No Det.": no detenidos; "Sí Det.": sí detenidos.

No cabe duda de que las reformas legislativas del Código Penal de 1995 (por las que se despenalizaba lo relativo a la facilitación de la prostitución, excepto la coacción y las conductas favorecedoras de prostitución de menores de edad) han contribuido de forma significativa al desarrollo de la industria del sexo en nuestro país, principalmente con la incorporación de inmigrantes. En estos últimos años los proxenetes han salido de la semiclandestinidad en la que venían trabajando antes de la reforma citada, y los establecimientos tipo club se han desarrollado, adaptándose antiguos hoteles y hostales de carretera al ejercicio de la prostitución y construyéndose

nuevos y más modernos complejos hoteleros.

Al mismo tiempo, los proxenetas han ido modificando sus procedimientos, **ganando en “legalidad”**: si hace pocos años se engañaba totalmente a las mujeres en los países de origen con el argumento de que vendrían a trabajar como camareras o asistentes del hogar (por ejemplo) y una vez en España se encontraban encerradas en clubes y pisos obligadas a mantener relaciones sexuales en contra de su voluntad, ahora muchas de las mujeres se captan (e incluso se ofrecen ellas mismas a las organizaciones) sabiendo desde el primer momento que van a trabajar como prostitutas. Por tanto la explotación tiene un carácter más **“laboral”** que **“sexual”**, puesto que los “proxenetas” reciben altísimos porcentajes del dinero que ganan las mujeres con su trabajo, sin riesgos, y sin necesidad de llegar al empleo de medios de coacción. Todo ello al amparo del vacío legal y administrativo que rodea en nuestro país a los intercambios económicos cliente-prostituta.

Estos nuevos “proxenetas legales” se organizan igual que los antiguos traficantes: cuentan con contactos en los países de origen dedicados a la captación de mujeres, establecen sistemas para la selección de las mismas, disponen todo lo necesario para su llegada a España en condiciones de total legalidad, facilitan los medios económicos para ese viaje, y organizan el desplazamiento desde los puntos de entrada en España (aeropuertos principalmente) hasta los locales de “trabajo”. Por todo esto las mujeres pueden contraer una “deuda” económica con la organización de alrededor de 6000 euros, deuda que se llega incluso a formalizar ante notario en algunos casos.

Los establecimientos suelen ser de tipo PLAZA: hoteles u hostales perfectamente regularizados desde el punto de vista administrativo en los que se alojan las mujeres durante el tiempo que deseen, realizando “tareas de alterne” en la cafetería y “servicios sexuales” en sus habitaciones. Una gran parte del dinero que obtienen se destina a saldar la deuda que ha contraído con la organización, otra parte al pago de la habitación y de los servicios del hotel, y el resto lo ahorran y envían a sus familiares a través de alguna agencia, o lo guardan bien para volver cuanto antes a su país de origen o para establecerse definitivamente en el nuestro.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN: ¿ESCLAVITUD O TRABAJO?

Si bien es cierto que todavía hay casos de proxenetas que de una forma u otra incurren en conductas delictivas y se puede decir que efectivamente *trafican* con mujeres a las que otorgan un tratamiento cercano a la “esclavitud”, se observa que otros están descubriendo que pueden obtener tantos beneficios económicos (si no más) dedicándose a ello de una forma “legal” (que no tiene por

qué llevar aparejado necesariamente la provisión de condiciones dignas de trabajo), y en la cúspide de la pirámide se sitúan los propietarios de los principales clubes, quienes parecen los primeros interesados en erradicar los procedimientos mafiosos y están potenciando el desarrollo de la *Asociación Nacional de Empresarios de Locales de Alterne (ANELA)*¹¹, que promueve una movilización organizada a favor de la reglamentación de la prostitución en España a través de la máxima dignificación posible del ejercicio de esta actividad. Iniciativa que puede estar dando sus primeros frutos en Cataluña, donde recientemente se ha aprobado un decreto en el que se establecen requisitos de obligado cumplimiento para este tipo de establecimientos, aunque son medidas que distan mucho de constituir una verdadera reglamentación de esta actividad, del estilo de la que existe en Grecia, Holanda o Alemania, en donde las meretrices son auténticas trabajadoras por cuenta propia.

Todo lo anterior puede explicar el escaso número de denuncias recogidas por estos conceptos, y el que la inmensa mayoría de las mujeres entrevistadas por especialistas femeninos del Cuerpo durante las inspecciones de clubes manifiesten encontrarse perfectamente, que ejercen la prostitución por su propia voluntad y que no necesitan ninguna ayuda por parte de las Fuerzas de Seguridad. Más aún, en otros informes¹² emitidos por organizaciones que también trabajan directamente con estas personas puede leerse que algunas de las las personas que se prostituyen tienen interés en mejorar las condiciones de trabajo, en conseguir cambios en las leyes y en poderse organizar (sindicatos o asociaciones) para expresarse por sí mismas.

Resulta extremadamente difícil profundizar (máximo para un Cuerpo policial) en por qué las mujeres extranjeras se prestan “voluntariamente” a estas actividades y permiten que otras personas se lucren a costa de su “trabajo”, y entrar en juicios sobre si los “acuerdos” entre proxenetas y mujeres son una forma de esclavitud que atentan contra la dignidad, pero lo que si se aprecia por el momento es una clara situación de **explotación** económica o laboral, facilitada por la ausencia de reglamentación al respecto: de hecho existe una relación “contractual” entre las mujeres y los responsables de los locales, visible a través de los horarios de trabajo, las penalizaciones económicas cuando no cumplen con las normas de trabajo (normas que en algunos casos incluso están expuestas en la recepción o en los pasillos), y las cuotas por los servicios sexuales prestados en las habitaciones, entre otros, relación contractual que de hecho (si no de derecho) se va reconociendo en sentencias judiciales condenatorias para algunos empresarios.

¹¹ www.anela.cc

¹² VII Informe de Exclusión Social. Médicos del Mundo, 2002.

En pocas palabras, el debate sobre si las meretrices son trabajadoras o esclavas del sexo y sobre si la regularización de la prostitución contribuiría a la desaparición de mafias especializadas en el tráfico de seres humanos está actualmente abierto en nuestro país en los ámbitos social y político, existiendo posturas categóricas a favor de la regularización (como la de ANELA¹³) y posiciones claramente en contra (abolicionistas¹⁴), clima que ha determinado que en el Senado se constituyera en marzo del año 2002 una *Comisión especial para la prostitución*¹⁵, ante la que ya han comparecido más de una treintena de especialistas, y que está profundizando en el estudio de todas las manifestaciones del fenómeno a fin de concluir con la elaboración de propuestas políticas tendentes a definir la posición de la sociedad española ante esta actividad.

¹³ Sus objetivos, tal y como publican en su página web, se concretan en “... que los locales de alterne sean reconocidos como una actividad hostelera específica, que las chicas que alternan voluntariamente puedan disponer de su epígrafe específico dentro del IAE en el régimen de autónomos, que paguen sus impuestos y tengan acceso a los mismos derechos que los trabajadores por cuenta propia, y que los clientes sepan que pueden acudir a nuestros establecimientos con todas las garantías y sin sobresaltos de ningún tipo”.

¹⁴ El 8 de febrero de 2003 se publicó en prensa (ver por ejemplo el diario El País de esa fecha) un manifiesto abolicionista suscrito por decenas de asociaciones y más de 3000 firmas, reivindicando a) que se remuevan las condiciones y circunstancias que permiten y propician la prostitución, b) la penalización de todas las modalidades de proxenetismo, medie o no consentimiento de la persona prostituida y c) el desarrollo de políticas de prevención, sensibilización y deslegitimación de los prostituidores.

¹⁵ BOCG. I, 359 Fecha 12 FEB 2002. Aprobación por el Pleno de la creación de la Comisión.

EUROJUST

Ramón Cortes Márquez

Comandante de la Guardia Civil

El Consejo Europeo de Tampere, dedicado casi en exclusiva a la creación de un espacio común de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea, acordó que para finales de 2001 debería crearse una Unidad (Eurojust) integrada por fiscales, magistrados, o funcionarios de policías nacionales de competencia equivalente para intensificar la lucha contra las formas graves de delincuencia organizada¹.

La necesidad venía dada por el hecho de que la cooperación judicial en cuestiones penales constituye una parte crucial de ese espacio común que se pretende crear, y los medios tradicionales de asistencia judicial recíproca ya no bastan para hacer frente al reto de la delincuencia transfronteriza².

Como ha ocurrido otras veces en la construcción europea³, mientras se conseguía poner de acuerdo a los países para consensuar la Decisión del Consejo sobre Eurojust, se creó una Unidad provisional de cooperación judicial (pro-Eurojust) por decisión del Consejo de 14 de diciembre de 2000⁴ que al mismo tiempo sirviera para ir encajando las piezas del puzzle, situándose provisionalmente en Bruselas.

La Decisión 2002/187/JAI⁵ creando Eurojust

Con una celeridad impropia de los procesos legislativos europeos, cuya principal causa habría que buscarla en el 11-S, la Decisión tomó cuerpo el 28 de febrero de 2002. Con ella veía la luz un nuevo órgano de la Unión, con personalidad jurídica propia, y financiado con cargo al presupuesto general de la UE⁶. A primeros de diciembre de 2002 se trasladó provisionalmente a La Haya y el 29 de abril de 2003 se hizo su apertura formal a cargo de los Ministros de Justicia de los países miembros.

Está compuesto por un miembro nacional destacado por cada Estado y por un asistente que podrá actuar como suplente⁷. Esas personas tendrán la condición de fiscal, juez o funcionario de

policía con competencias equivalentes, todo ello con arreglo a cada sistema jurídico nacional.

Los delitos que son competencia de Eurojust son casi todos los delitos considerados graves, ya que se le asignan tanto aquellos para los que es competente Europol⁸, como cualquier infracción penal que afecte a los intereses financieros de la CE. Por último, a título complementario y a instancia de las autoridades nacionales, se le añade la posibilidad de colaborar en investigaciones y actuaciones judiciales en cualquier otro tipo de infracciones no incluidas en las anteriores.

Eurojust ejercerá sus competencias sin perjuicio de las que corresponden a la Comunidad en materia de protección de sus intereses financieros y de los convenios y acuerdos existentes, en particular el Convenio Europeo de Asistencia Judicial en Materia Penal⁹ y el Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la UE y su Protocolo¹⁰. Este último, en su art. 10, se remite a Eurojust para que los miembros nacionales afectados ayuden a encontrar una solución en caso de conflicto en una petición de asistencia judicial iniciada en virtud de dicho Protocolo/Convenio.

Los objetivos que se le fijan son los de fomentar y mejorar la coordinación en las investigaciones y actuaciones judiciales, facilitar la ejecución de la asistencia judicial internacional y de las solicitudes de extradición, y en general apoyar a las autoridades competentes. Las investigaciones y actuaciones deben afectar a más de un Estado miembro o a un Estado miembro y a un tercero, siempre que exista un acuerdo de cooperación de Eurojust con dicho Estado.

El cumplimiento de esos objetivos puede hacerlo Eurojust bien a través de uno o varios de sus miembros nacionales o bien de forma colegiada (Colegio), siempre que lo solicite alguno de sus miembros, sean actuaciones que repercutan a nivel de la Unión o se plantee una cuestión general relativa a la consecución de sus objetivos. Los dictámenes que solicite Europol y el apoyo logístico que pudiera prestar a las autoridades competentes, incluyendo traducción, interpretación y organización de reuniones de coordinación, se concederán de forma colegiada.

Las funciones que puede cumplir Eurojust van desde la solicitud de apertura de una investigación, hasta su coordinación, pasando por la constitución de los equipos conjuntos de investigación¹¹, sin olvidar la tramitación de solicitudes de asistencia judicial¹². Todo ello la hará ser un eficaz instrumento de colaboración con las Fuerzas de Seguridad en la lucha contra la delincuencia transnacional.

Los miembros nacionales estarán sujetos al Derecho de su Estado, que le definirá tanto la naturaleza y el alcance de sus competencias judiciales en su propio territorio como su derecho a actuar ante autoridades judiciales extranjeras, con arreglo a los compromisos internacionales que haya asumido.

En todo caso, los miembros nacionales podrán ponerse directamente en contacto con las autoridades competentes de su Estado miembro y tendrán acceso a la información que figure en el registro nacional de penados o en cualquier otro registro de su Estado, de la misma manera que su Derecho nacional lo establezca para los funcionarios de su misma condición.

La Decisión también establece que cada Estado podrá establecer o designar uno o varios *corresponsales nacionales*¹³, localizados en dicho Estado, que tendrán la máxima prioridad en asuntos de terrorismo. Las relaciones entre el miembro nacional y el corresponsal no excluirán las relaciones directas entre aquel y sus autoridades competentes. Al mismo tiempo, el derecho nacional deberá regular las relaciones entre el corresponsal nacional y las autoridades competentes.

Organización

El Presidente del Colegio, elegido entre los miembros nacionales, es el responsable de la organización y funcionamiento de Eurojust. Podrán elegirse también hasta dos vicepresidentes. Estas elecciones deberán ser aprobadas por el Consejo¹⁴.

La gestión diaria, basada en el Reglamento Interno¹⁵, recae en el Director Administrativo, que como el resto del personal estará sujeto a las normas aplicables a los funcionarios de la CE, tendrá un mandato de 5 años renovable. El personal de Eurojust podrá disfrutar de un estatus de agente permanente, temporal o

local, teniendo los Estados miembros la posibilidad de destacar expertos nacionales.

El intercambio de información

Toda la información intercambiada entre Eurojust y las autoridades competentes de los Estados miembros se canalizará a través de su miembro nacional, que estará facultado para intercambiar, sin previa autorización, con los otros miembros nacionales o con las autoridades competentes cualquier información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

Eurojust también podrá intercambiar información con organismos y terceros países siempre que exista un acuerdo de cooperación con ellos y, en casos excepcionales y bajo ciertas condiciones, sin que medie acuerdo.

La información intercambiada se almacenará tanto en un *índice de datos*, como en *ficheros de trabajo temporal* relativos a los casos concretos sobre los que se esté trabajando. El índice, que podrá almacenar datos no personales y algunos personales, contendrá referencias a los ficheros de trabajo temporal y tiene por objeto, además de la coordinación y el cotejo de datos, el facilitar el acceso a la información sobre las investigaciones en curso y el control de la licitud del tratamiento de los datos personales.

Como es ya habitual en los órganos europeos, se establecen toda una serie de normas restrictivas al uso de los datos personales, al tiempo que se dan garantías de seguridad, acceso, rectificación o eliminación, todo ello bajo el control de un responsable de la protección de datos y de una Autoridad Común de Control, que en este caso estará formada por un juez, no miembro de Eurojust, nombrado por cada Estado.

Relaciones funcionales

La Decisión establece específicamente relaciones funcionales con algunos organismos o instancias europeas que se consideran, por su similitud de funciones, más cercanas a los objetivos de Eurojust. Se trata de Europol, la Red Judicial Europea (RJE), la Oficina Europea de lucha contra el Fraude (OLAF) y la red de magistrados de enlace, aunque con éstos últimos sólo para casos concretos.

Europol aparece en diversos textos, incluso en el Tratado de Niza, como compañero inseparable de Eurojust. De alguna forma podríamos decir que se complementan y desde luego deben evitarse duplicaciones inútiles. Sus relaciones quedan a expensas de la firma de un acuerdo entre ambas instituciones que se está actualmente redactando y que debe recoger no sólo la coordinación de sus actividades sino el intercambio de información operativa, estratégica y técnica.

En realidad puede decirse que Eurojust necesita más a Eurojust que al revés. Y esto es así ya que, en la mayoría de países, una vez que las investigaciones se han judicializado o cuando, para avanzar en las investigaciones, se necesitan autorizaciones judiciales para realizar algunos trámites (registros, escuchas, etc.) la última palabra sobre los posibles intercambios de información la tienen los jueces/fiscales.

No cabe duda que el haber situado Eurojust también en La Haya¹⁶ ayudará a esa necesaria cooperación. Incluso se habla de compartir en el futuro un único edificio. La buena sintonía entre ambas organizaciones, sin perder sus características diferenciadoras, puede generar unas sinergias hasta ahora desconocidas en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional.

Con la *RJE* tendrá unas relaciones privilegiadas, llegando a situar la secretaría de dicha red en la propia secretaría de Eurojust, eso sí, como unidad funcionalmente diferenciada y autónoma. Se le permite a Eurojust acceder tanto a la información centralizada recogida por la RJE como a su red de telecomunicaciones. También, en la medida de lo posible, se aplicará al personal de ambas secretarías las mismas normas.

Aunque la Comisión¹⁷ considera que las tareas, características y competencias de la RJE y de Eurojust son diferentes, también se reconoce que ambas son complementarias y que deben funcionar armoniosamente. Por ello, el acercamiento de ambas secretarías debe verse como un primer paso para una armonización de iniciativas que, con el paso de los años y la experiencia adquirida durante los mismos, cristalizará en una unificación de las mismas.

La mejor defensa de los intereses financieros de la Comunidad es la meta para establecer una relación estrecha con la *OLAF*, “siempre que no se opongan las autoridades competentes de los Estados miembros” (Art. 26.3). Para ello los miembros nacionales serán considerados autoridades competentes en lo relativo a las investigaciones efectuadas por la *OLAF*¹⁸. El Acuerdo entre ambas instituciones se firmó el pasado 15 de abril.

Teniendo en consideración las actividades de carácter confidencial de Eurojust en materia de investigaciones y actuaciones judiciales, la *OLAF* no podrá acceder a documentos, autos, informes, notas o información creada en el marco de dichas actividades, tanto las que se encuentran en curso como las ya concluidas.

Conclusión

Aunque todos los pasos, por pequeños que sean, son importantes para la construcción europea, la puesta en marcha de Eurojust es para la cooperación judicial lo que en su día fue la puesta en marcha de Europol para la cooperación policial. La acción individualizada de ambas organizaciones, cada una con sus características y posibilidades, y la coordinación entre ambas puede aumentar de forma significativa las sinergias en la lucha contra la delincuencia organizada.

No obstante este tipo de organizaciones pierden parte de su contenido y posibilidades si la participación de los organismos competentes de los Estados miembros no es suficientemente activa. No basta con el hecho de su creación, se necesita darle contenido y eso sólo pueden hacerlo los que llevan las investigaciones a nivel nacional.

Esperemos que la competencia entre organizaciones, europeas y nacionales, válida siempre que no rebasen ciertos límites, no sea una traba para un desarrollo adecuado de Eurojust que nos beneficiaría a todos. Lo contrario significaría, además de darle ventajas a los delincuentes, el perder una oportunidad única en la historia de la cooperación judicial/policial en Europa.

=====

-
- ¹ Punto 46 de las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1999.
- ² Intercambio de magistrados de enlaces (Acción común 96/277/JAI, de 22 abril 1996) y la Red Judicial Europea (Acción común 98/428/JAI de 29 junio 1998).
- ³ Por ejemplo la UDE (Unidad de Drogas de Europol) antes de la firma del Convenio Europol.
- ⁴ Decisión 2000/799/JAI (DOL 324 de 21.12.2000). Quedó instalada provisionalmente en Bruselas.
- ⁵ DO L 63/1 de 06-03-02. Su página en Internet www.eurojust.eu.int.
- ⁶ Excepto los sueldos de los miembros nacionales y de sus asistentes, que correrán por cuenta de sus Estados de origen.
- ⁷ El Magistrado D. Rubén Antonio Jiménez Fernández fue nombrado por España miembro nacional por R.D. 10/2003, de 3 de enero 2003 (BOE 4 de 4 de enero 2003).
- ⁸ Hasta la fecha: Drogas, inmigración ilegal, terrorismo, tráfico ilícito de vehículos, trata de seres humanos y pornografía infantil, falsificación de moneda y otros medios de pago, tráfico de sustancias radiactivas y nucleares y blanqueo de capitales. Desde enero 2002 se le ampliaron las competencias citadas en el Anexo del Convenio: homicidio voluntario, agresión con lesiones graves, tráfico ilícito de órganos y tejidos humanos, secuestro, retención ilegal y toma de rehenes, racismo y xenofobia, robos organizados, tráfico ilícito de bienes culturales, incluidas las antigüedades y obras de arte, fraude y estafa, chantaje y extorsión de fondos, violación de los derechos de propiedad industrial y falsificación de mercancías, falsificación de documentos administrativos y tráfico de documentos falsos, delito informático, corrupción, tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos, tráfico ilícito de especies animales protegidas, tráfico ilícito de especies y esencias vegetales protegidas, delitos contra el medio ambiente, tráfico ilícito de sustancias hormonales y otros factores de crecimiento.
- ⁹ Consejo de Europa. Estrasburgo, 20 abril 1959.
- ¹⁰ Adoptado por el Consejo el 29 de mayo de 2000, y su Protocolo de 16 octubre de 2001. Aún se encuentra en trámite de ratificación por los países.
- ¹¹ Decisión Marco del Consejo de la UE sobre equipos conjuntos de investigación, de 13 de junio 2002. Su entrada en vigor sería el 01-01-03, siempre que los países tengan tiempo de transponerlo a sus legislaciones. En España han sido aprobados por el Pleno del Congreso los Proyectos de Ley 121/000094 y 95, reguladores de dichos equipos conjuntos (BOCG A-94-14 y A-95-8 de 18 de marzo 2003).
- ¹² Según el informe 2001 de Pro-Eurojust (15545/01; EUROJUST 15) en sus 10 primeros meses trataron 180 asuntos, de los que ya se habían cerrado 61 con éxito. Por otra parte, los medios de comunicación del 17 de enero 2002 informaban de la detención de un etarra en Amsterdam durante una operación conjunta de la policía holandesa y la Guardia Civil con la participación de Eurojust.
- ¹³ Podrán ser algunos de los puntos de contacto de la Red Judicial Europea.
- ¹⁴ El Presidente del Colegio es el británico Michael Kennedy, y el francés Oliver de Baynast y el sueco Bjorn Blomqvist como vicepresidentes.
- ¹⁵ DOCE C 286/1, de 22 de noviembre 2002.
- ¹⁶ Aunque por razones políticas la decisión es provisional, se considera que no habrá cambio cuando se produzca la decisión final.
- ¹⁷ Comunicación de la Comisión sobre la creación de Eurojust (COM(2000) 746 final, Pág. 11).
- ¹⁸ En aplicación de los Reglamentos: (CEE) 1073/1999 y (Euratom) 1074/1999, de 25 de mayo 1999.

EL PLAN PACCO, RESPUESTA AL PROBLEMA

*Antonio Cortés Ruiz
NIF: 25.569.736-S
Comandante de la Guardia Civil
Dirección General de la Guardia Civil
Unidad Central Operativa
C/ Guzmán el Bueno, 110
28003 Madrid (España)
Teléfono: 915142471
Fax: 915146402*

Madrid, 3 de junio de 2003

Introducción

El análisis efectuado sobre la incidencia delictiva en nuestro país durante los últimos años permite establecer la existencia de una serie de situaciones nuevas que son indicadores claros de la actuación del crimen organizado. Los más relevantes de estos indicadores, son los que se exponen a continuación:

- ✓ Se ha producido un incremento de determinados delitos, como son los homicidios y secuestros por ajustes de cuentas; extorsiones realizadas por delincuentes extranjeros sobre inmigrantes de su misma nacionalidad; tráfico de seres humanos, con especial incidencia en la trata de blancas; robos sistemáticos en determinadas áreas geográficas; delitos contra la Propiedad Intelectual e Industrial mediante la falsificación masiva de los nuevos soportes de música e imagen, tipología delictiva que produce unos grandes beneficios y que tiene un escaso riesgo por lo reducido de las penas; y por encima de todos ellos el tráfico de estupefacientes y el blanqueo de capitales, siendo necesario destacar que junto a las drogas tradicionales, como la cocaína, heroína y hachís, han entrado en los grandes círculos de tráfico y consumo otras drogas como son las de síntesis.
- ✓ La violencia generada por estos delitos ha aumentado considerablemente, con lo que la sensación de inseguridad se ha incrementado paralelamente. Esta violencia se ejerce tanto sobre los propios miembros del grupo con la finalidad de mantener la disciplina, sobre otras bandas rivales para mantener áreas geográficas de influencia o controlar determinados mercados y, por último, sobre elementos ajenos al mundo criminal, como los miembros de los Cuerpos encargados de la lucha contra el delito y las víctimas, sobre las que, en ocasiones, se ejerce una agresividad gratuita e innecesaria.
- ✓ Bandas de delincuentes de otras nacionalidades se han asentado en nuestro país importando unos procedimientos delictivos nuevos, entre ellos cabe destacar, por su novedad, a los procedentes de Hispanoamérica y de Europa Central y del Este.
- ✓ Este aumento de la incidencia delictiva se ha notado especialmente en determinadas áreas del territorio, generalmente de gran desarrollo económico o turístico, en las que se concentran grandes cantidades de población, con lo que

En las sociedades en las que se ha asentado firmemente la criminalidad organizada se ha visto perturbado en gran medida el funcionamiento normal de las instituciones y de la economía, como ha sucedido en algunos Estados del Este de Europa y de los Balcanes. Si no quiere llegarse a la situación de estos países es necesario la adopción de una serie de medidas de índole social, legal, judicial y policial, que permitan una lucha eficaz contra esta nueva plaga.

En lo que a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se refiere, es necesario disponer de un marco normativo adecuado para la lucha contra este problema, que debe estar armonizado entre los diferentes países de un área geográfica determinada, en nuestro caso la Unión Europea. Entre la legislación que se ha promulgado, se puede destacar la siguiente: la Orden Europea de Detención, la Ley Orgánica de perfeccionamiento de la acción investigadora relacionada con el tráfico ilegal de drogas y otras actividades ilícitas graves (regula las entregas controladas y agente encubierto), Ley Orgánica de Protección de Testigos y Peritos en Causas Criminales, etc. Además se han creado una serie de instrumentos de cooperación judicial y policial a nivel europeo, como son el Acuerdo Schengen, EUROPOL y el más reciente EUROJUST, que nace mediante decisión del Consejo de la Unión Europea de 28/02/2002, configurándose como un órgano de la Unión con personalidad jurídica propia y complementario a la Red Judicial Europea. Este conjunto de leyes y acuerdos internacionales hace que estemos en una situación, si no ideal, sí adecuada para hacer frente a estas peligrosas organizaciones criminales.

En la misma línea de lucha contra este fenómeno delictivo, la Dirección General de la Guardia Civil decidió en el año 2001 establecer una serie de medidas para mejorar la eficacia de las Unidades encargadas de atender a la problemática que plantea la actuación de la criminalidad organizada en la demarcación territorial del Cuerpo. Estas medidas se plasmaron en un documento denominado PACCO (Plan de Actuación Contra el Crimen Organizado), *cuyo objetivo es dotar a la Guardia Civil de las capacidades y medios necesarios para hacer frente a estos tipos de delincuencia*. En

este plan se contemplaban actuaciones de índole organizativas; tecnológicas; de cooperación internacional; relacionadas con el personal; y de tipo material, destinadas todas ellas a potenciar las **Unidades de Policía Judicial Específica**. Según lo establecido en este documento, su aplicación progresiva deberá estar finalizada antes de 2004.

Medidas Organizativas

Con estas medidas se pretendía conseguir una integración de las Unidades encargadas de la investigación y del análisis criminal, tanto a nivel central como periférico, para que existiera una unidad de dirección y mando, de procedimientos, de doctrina y de medios técnicos. También se pretendía potenciar las capacidades científicas para lo cual se crearía un nuevo Servicio de Criminalística. **Esta nueva organización se ha llevado a cabo mediante la Orden Ministerial de 29 de octubre de 2001 que desarrolla la estructura orgánica de los servicios centrales de la DGGC y por la Orden General nº 4 de 5 de febrero de 2003 sobre Reorganización de la Jefatura de Información y Policía Judicial.**

Esto ha supuesto que a nivel central se integren las Unidades de Investigación Criminal que dependían de los Servicios Fiscal (UCIFA), de Policía Judicial (UCO) y de la Agrupación de Tráfico (UCPJA) en una **nueva Unidad denominada UNIDAD CENTRAL OPERATIVA (UCO)**. También se hace depender orgánicamente de la UCO las Unidades Adscritas a la Fiscalía Anticorrupción y Fiscalía Antidroga, así como el Grupo de Investigación de la Seguridad Social (GISS). Paralelo a esta integración se consideraba necesaria una especialización del personal en función de las amenazas existentes, con lo que la nueva UCO queda estructurada según las siguientes especialidades delictivas: Drogas; Blanqueo de dinero; Delincuencia Económica; Fraude y Contrabando; Homicidios y Secuestros; Consumo y Medio Ambiente; Delincuencia Organizada; Patrimonio Histórico; Delincuencia del Automóvil y Delitos Telemáticos. Además, esta Unidad Central dispone de un Departamento de Apoyo Técnico y Operativo que está especializado en el empleo de medios técnicos de alta sofisticación y en el control de actividades de delincuentes de gran peligrosidad o que entrañen muchas dificultades.

A nivel periférico, los Grupos de Investigación Fiscal y Antidrogas (GIFAS) se integran en la Unidad Orgánica de Policía Judicial (UOPJ) de la Comandancia, que queda estructurada en tres Equipos: **Personas, Patrimonio y EDOA (Equipo de Delincuencia Organizada y Antidrogas)**. A nivel Zona, también se integran en la Unidad de Policía Judicial, las Secciones de Investigación Fiscal y Antidrogas (SIFAS).

Dentro del marco de la especialización delictual citada con anterioridad, también se han constituido los **Equipos de Lucha contra las redes de Inmigración Clandestina (ELIC)** mediante Orden General nº 18 de 11 de noviembre de 2002, siendo su misión la investigación de delitos relacionados con el Tráfico de Seres Humanos y los grupos organizados dedicados a la Inmigración Ilegal (trabajo clandestino, prostitución, explotación de menores y falsificación documental). Estos Equipos funcionales se han constituido a nivel Central en el seno de la UCO y a nivel territorial, en aquellas Unidades Orgánicas de Policía Judicial de las Comandancias en las que actúan en mayor medida este tipo de organizaciones, que al menos, serán las de Madrid, Tarragona, Castellón, Valencia, Alicante, Murcia, Almería, Málaga, Granada, Cádiz, Algeciras, Huelva, Ceuta, Melilla y Las Palmas.

Esta integración y especialización prevista en la Orden Ministerial y Orden General del Cuerpo citadas, no sólo afectaba a las Unidades Operativas de Investigación sino también a las de ANÁLISIS CRIMINAL, de ahí la creación de la **UNIDAD TÉCNICA DE POLICÍA JUDICIAL**, en la que se ha englobado la Jefatura de Servicios y Delincuencia dependiente del antiguo Servicio de Policía Judicial y la Unidad que realizaba el análisis criminal del tráfico ilícito de estupefacientes del Servicio Fiscal. Esta nueva Unidad se estructura en dos Departamentos, uno de Análisis Criminal dividido a su vez en los mismos Grupos en que se organiza la Sección de Investigación de la Comandancia, es decir, Personas, Patrimonio y Drogas y otro Departamento de Apoyo Técnico. Además, en las Unidades Territoriales se ha llevado a cabo una unificación similar, con lo que el análisis de la delincuencia relacionada con drogas y el resto de delitos, se realiza en un mismo órgano dependiente de la Unidad Orgánica de Policía Judicial. Con esto se consigue un mejor aprovechamiento de los medios personales y materiales existentes, así como una mayor coordinación de la información disponible sobre la delincuencia.

Otra de las áreas a potenciar dentro de este plan es el de la **CRIMINALÍSTICA**, que en virtud de las mismas disposiciones ya mencionadas, pasó de estar integrado en el Servicio de Policía Judicial como una Jefatura, a convertirse en un Servicio independiente. A nivel central se organiza, atendiendo a criterios funcionales, en tres Secciones, de las que dos de ellas se implican en la investigación directa a través de los métodos científicos más avanzados y la tercera se responsabiliza de la gestión interna y de las relaciones externas que sean necesarias para la consecución de sus fines. Así, la Sección de Criminalística Física se organiza en los Departamentos de Balística y Trazas Instrumentales, de Identificación y de Grafística, mientras que la otra Sección denominada de Criminalística Analítica se articula en un Departamento de Química, otro de Acústica e Imagen y el tercero, de más reciente creación, de Electrónica e Informática. La constitución de este último Departamento se basó en la necesidad de atender al cada vez más frecuente uso, por parte de la delincuencia en general y especialmente de la organizada, de las nuevas tecnologías informáticas y de medios altamente sofisticados, como son los sistemas empleados para anular dispositivos de alarma o seguridad, (inmovilizadores de vehículos, falsificación de bandas magnéticas de tarjetas, etc).

A nivel periférico continúan existiendo los laboratorios de Zona y Comandancia, manteniendo la dependencia orgánica y funcional de la correspondiente Unidad de Policía Judicial y la técnica del Servicio de Criminalística.

Medidas de tipo tecnológico

La base implícita en toda la investigación policial es la obtención de información y es evidente que tal actividad es más necesaria y mucho más difícil en el caso del crimen organizado. El trabajo diario de todas las Unidades supone un continuo conocimiento de hechos y noticias que constituyen la información policial, pero si esta información carece de un tratamiento adecuado, se archivará y al cabo del tiempo se olvidará, por lo que otra Unidad que inicie una investigación sobre hechos de los que existía información previa, comenzará de cero. Asimismo, al no haber una adecuada coordinación, puede ocurrir que dos Unidades distintas lleven una investigación sobre un mismo hecho delictivo o una organización.

Por ello, puede decirse que la información de por sí, no constituye una aportación decisiva si se considera de manera desagregada, aislada o inconexa, de ahí que sea crucial **el tratamiento de la información**. Algunos autores de probada experiencia y elevada responsabilidad en la lucha contra la delincuencia, han definido ese proceso como la piedra angular de la lucha contra la delincuencia organizada.

Un elemento primordial en el tratamiento de la información es el empleo de las Bases de Datos, de ahí que en el PACCO se preste una especial atención a este punto al establecer la necesidad de disponer de aplicaciones informáticas potentes que sean capaces de gestionar el alto volumen de información a manejar.

Actualmente, en el ámbito de la cooperación entre los países del área Schengen, se dispone del Sistema de Información Schengen (SIS) y a nivel nacional la Base de Datos de Señalamientos Nacionales (BDSN), compartida con el Cuerpo Nacional de Policía y otros Cuerpos Policiales Autonómicos, cuyo tipo de asuntos va en aumento (actualmente se refiere a requisitorias, señalamientos policiales, desaparecidos, vehículos, armas y objetos robados).

También está en proceso de reforma la actual Base de Datos de Delincuencia, a la que se le han introducido las siguientes mejoras:

- ✓ Grabación de la fotografía y la ficha decadactilar de los detenidos. Esto es posible con el nuevo sistema de Reseña Digital de Detenidos para lo cual se está dotando a las Unidades de cámaras fotográficas digitales, ordenador y scanner. En una primera fase se dotará de un módulo a cada Unidad Orgánica de Policía Judicial y en una segunda fase a todos los Equipos de Policía Judicial. Mientras tanto se está escaneando la reseña tradicional y seguidamente se introduce en la Base de Datos
- ✓ Posibilidad de realizar múltiples consultas de investigación, en función de numerosas variables.
- ✓ Para conseguir una mayor rapidez en la introducción de datos, los señalamientos pasarán a ser grabados por las Unidades Territoriales, en vez de por la Unidad Técnica de Policía Judicial, que a través de la OESIS, los venía realizando hasta

Para la coordinación de las operaciones que están desarrollando las diferentes Unidades, se ha constituido una nueva Base de Datos de Investigaciones denominada OPERJ, heredera de la antigua Base de Operaciones de Fiscal (OPERFIS), lo que permitirá una mayor coordinación de todas las investigaciones que lleva a cabo la Guardia Civil, fundamentalmente las de Crimen Organizado. Por lo que se refiere a la coordinación con otros Cuerpos Policiales, existe un proyecto de intercambio de información operativa, incluidas investigaciones en Curso denominado Sistema de Registro de Investigaciones (S.R.I.), que aunque inicialmente está previsto únicamente en el ámbito del narcotráfico y blanqueo de capitales, en un futuro probablemente se extienda a todo tipo de investigaciones.

Un aspecto importante en las investigaciones relacionadas con el crimen organizado es el intercambio de información entre las diferentes Unidades, por lo que el PACCO establece la necesidad de disponer de medios técnicos y procedimientos que posibiliten un sistema ágil de comunicación de novedades y de enlace con las Unidades Subordinadas. Esta necesidad ha sido cubierta de forma altamente satisfactoria, en primer lugar con la creación de una INTRANET corporativa, dentro de la cual existe una página restringida de Policía Judicial en la que consta legislación de interés, modelos de diligencias, modus operandi novedosos, álbumes de fotografías de delincuentes, etc., así como una base de datos de falsificaciones de EUROS y en segundo lugar con la Red Privada Virtual que permite el envío inmediato de correos electrónicos a cualquier Unidad del Cuerpo, con información de texto, imagen o sonido.

En un futuro más lejano está prevista la implantación de un único Sistema de Información que permitirá la explotación de todo tipo de Bases de Datos en el ámbito de Policía Judicial.

En lo que respecta a las Bases de Datos del Servicio de Criminalística también se han realizado importantes progresos, pudiendo citarse las siguientes:

- ✓ Mejora del Sistema Automático de Identificación Dactilar (SAID). Tras su renovación en el año 2000, está previsto adquirir durante este año 25 equipos más con los que dotar a otras tantas Comandancias (actualmente sólo disponen de estos equipos 10 Comandancias). Para el resto de Unidades que todavía no disponen de este sistema, el correo electrónico interno permite enviar la reseña decadactilar de una persona y establecer su identidad real en un plazo de tiempo relativamente corto, herramienta de gran utilidad para establecer los antecedentes y requisitorias, sobre todo de delincuentes extranjeros que emplean múltiples identidades falsas. Igualmente se han adquirido Ficheros Mecánicos Rotativos Electrónicos, que ocupan menos espacio que los antiguos y permiten una búsqueda mucho más rápida de las fichas decadactilares de detenidos.

- ✓ Se continúa con el nuevo Sistema Automático de Identificación Balístico IBIS (Integrate Ballistic Identification System), compartido con el Cuerpo Nacional de Policía que permite el cotejo de casquillos y proyectiles. Actualmente hay casi 200 identificaciones positivas realizadas, en los casi cuatro años que lleva funcionando.

Otro de los medios de investigación utilizados que necesitan de una adaptación a la nueva situación provocada por los avances tecnológicos es el de la intervención de las comunicaciones empleadas por todo tipo de delincuentes y en mayor medida por el crimen organizado. Baste señalar la vertiginosa evolución de los sistemas de telefonía (ADSL, RDSI, GSM, GPRS), la generalización del uso de teléfonos móviles, multiplicación de operadoras, tanto fijas como móviles. Por ello, la Secretaría de Estado de Seguridad está financiando la adquisición de un nuevo Sistema Automático Centralizado de Interceptación de Comunicaciones (SITEL) para su implantación tanto en la Dirección General de la Guardia Civil como en la D.G. de la Policía. Este sistema, similar en ambas Direcciones Generales pero independientes entre sí, permitirá intervenir cualquier tipo de comunicación electrónica y obtener, además de las conversaciones, una serie de datos asociados de gran interés para las investigaciones.

Igualmente, hay que tener en cuenta que estas organizaciones criminales utilizan los modernos sistemas informáticos, con su gran capacidad de almacenamiento de datos y

posibilidad de encriptación, para dificultar la actuación de las Fuerzas de Seguridad. Para hacer frente a esta problemática se está dotando a las Unidades de Policía Judicial de Equipos de volcado de discos duros, con su correspondiente software a la vez que se está formando a componentes de estas Unidades en el manejo de estas herramientas.

Medidas de tipo material

Otro aspecto importante del plan es el dedicado a la **modernización y potenciación de medios técnicos de investigación**, de importancia fundamental para el desarrollo de las operaciones contra este tipo de criminalidad.

Se han adquirido medios digitales de captación, grabación y transmisión de señales de vídeo y audio, así como dispositivos para el seguimiento de vehículos, buques o aeronaves, elementos todos ellos imprescindibles en la lucha contra este tipo de criminalidad, pues estas organizaciones adoptan grandes medidas de seguridad y los grandes beneficios conseguidos les permiten dotarse de medios sofisticados y de altas prestaciones, tales como vehículos de alta cilindrada, teléfonos con tarjetas prepago y vía satélite, utilización de personas interpuestas para alquilar viviendas y vehículos, etc.

El nuevo sistema para dotar a las Unidades de Policía Judicial de vehículos de investigación basado en el RENTING, aún en fase de implantación, está permitiendo disponer de unos medios adecuados para las funciones propias de la especialidad y en buenas condiciones mecánicas. Estos medios están siendo complementados con la adquisición en propiedad de otro tipo de vehículos de gran utilidad en la investigación como las motocicletas y furgonetas para vigilancia estática. Asimismo, se ha adquirido un Vehículo Especial para el Equipo de Grandes Catástrofes, aunque se considera necesaria su sustitución por otro con posibilidades todo terreno.

Medidas relacionadas con el personal

El Plan presta una especial atención al capítulo del personal en lo que se refiere a incrementar el número de personas dedicadas a tareas de investigación, así como a su adecuada formación, incentivación y motivación.

De ahí que se haya conseguido un incremento considerable en el número de especialistas de los Servicios Centrales de Policía Judicial, pudiéndose observar en el cuadro que figura a continuación las previsiones del Plan:

	U.C.O.	U.T.P.J.	S.CRIMINALISTICA	TOTAL
Plantilla actual	168	108	149	425
Plantilla PACCO	353	135	309	797

Actualmente ya se han modificado los catálogos de personal correspondientes, así la UTPJ ha llegado a los 108 previstos, la UCO ha alcanzado los 256 y el Servicio de Criminalística los 163. Según lo previsto en el plan antes de 2004 deberán estar completadas estas plantillas.

En lo que respecta a la formación del personal, se han llevado a cabo numerosas Jornadas, Seminarios y Cursos dirigidos tanto a componentes de las Unidades Centrales como Territoriales, pudiéndose destacar los siguientes:

- Cursos genéricos de Policía Judicial con la finalidad de formar y titular al personal procedente del Servicio Fiscal que realizaba las investigaciones sobre tráfico de drogas.
- Se ha reformado, en colaboración con la Delegación del Gobierno del Plan Nacional sobre Drogas, el contenido de los Cursos que se imparten en dicho organismo para orientarlos a las investigaciones económico-financieras.
- Realización de Jornadas de actualización para Jefes de Equipo operativos en los tres ámbitos más relacionados con el crimen organizado, como son homicidios, drogas y delitos contra el patrimonio.
- Realización de varios cursos de Conducción Evasiva y de Seguridad.
- Se han llevado a cabo las 1ª y 2ª Jornadas de Identificación y Valoración de Bienes Culturales (Patrimonio Histórico).
- Se han llevado a cabo las 1ª y 2ª Jornadas de Formación en Investigación Tecnológica.

También se ha efectuado la primera convocatoria para personal de las Escalas Facultativas, con la elaboración y aprobación de la normativa reglamentaria correspondiente, para facilitar su incorporación al Servicio de Criminalística y Unidad Técnica de PJ.

Medidas de cooperación internacional

Un aspecto imprescindible en la lucha contra el crimen organizado es la cooperación internacional dado el carácter transnacional de las bandas criminales más peligrosas y de ahí la necesidad de establecer unos cauces rápidos y eficientes de intercambio de información operativa.

Según lo establecido en la ya citada Orden General nº 4 de 05/02/2003 sobre Reorganización de la Jefatura de Información y Policía Judicial, la UTPJ materializará la relación y comunicaciones con las oficinas nacionales de cooperación internacional y con los órganos policiales nacionales o internacionales que así se especifique (EUROPOL, INTERPOL, SIRENE, etc).

Entre las acciones desarrolladas últimamente tanto por la UTPJ como por otras Unidades del Cuerpo, se pueden mencionar las siguientes:

- Además del Oficial destacado en la Oficina Nacional de INTERPOL, está prevista la selección de otro Oficial para su envío a la sede central de INTERPOL en Lyon (Francia), que realizará sus funciones en el Grupo de Trata de Seres Humanos.
- En EUROPOL hay destinados dos Tenientes en la Oficina Nacional, un Comandante en la sede central de La Haya y recientemente se ha enviado un Capitán del Cuerpo para temas relacionados con la Inmigración Ilegal.
- Se han constituido dos Centros de Cooperación Policial y Aduanera (CCPA,s) en Le Perthus y en Somport, con representación de la Guardia Civil y que sustituyen a las antiguas Comisarías Conjuntas donde no había representación del Cuerpo. Está en proyecto la creación de un Centro de Cooperación Policial y Aduanero Marítimo en Algeciras liderado por la Guardia Civil.

- Se ha incorporado personal del Cuerpo al Servicio Ejecutivo de Prevención de Capitales del Banco de España (SEPBLAC) al objeto de participar en las actuaciones de dicho organismo, que opera como Unidad de Información Financiera y que se encarga de coordinar todas las actuaciones en materia de blanqueo de capitales y otras infracciones financieras.
- Continua incrementándose la participación de componentes del Cuerpo en la Oficina de Lucha AntiFraude (OLAF) de la Unión Europea, con sede en Bruselas, llegando actualmente a cuatro Capitanes.
- Se han nombrado puntos de contactos personales con EUROJUST para cada una de las problemáticas de mayor importancia, que son Tráfico de Drogas y Crimen Organizado, Terrorismo e Inmigración Ilegal.
- Constitución de Equipos de Investigación Conjuntos con Cuerpos Policiales Franceses.
- En lo relativo a cooperación en el ámbito UE, se participa en diferentes Grupos de Trabajo del Tercer Pilar. Los más relevantes relacionados con Policía Judicial son el Grupo Multidisciplinar (GMD), la Red Europea de Prevención de la Delincuencia y Consejo de Administración de EUROPOL. Los que entran dentro del ámbito de Fiscal y Fronteras son el Grupo de Cooperación Aduanera, el Comité de Dirección de Estudios de Viabilidad de Fronteras Marítimas, el Comité de Estudios de Inmigración, Fronteras y Asilo (SCIFA) y el Centro de Intercambio de Información en materia de Fronteras e Inmigración (CIREFI)

Igualmente, se está tratando de que componentes de la Guardia Civil puedan ser designados como Agregados del Ministerio del Interior, ya que actualmente, solo se dispone de agregados ante determinados Organismos Policiales en los siguientes países: Italia; Francia; Portugal; Argelia; Marruecos; Turquía; y Chile.

En la línea de la lucha contra el crimen organizado procedente de los países del Este de Europa, el Ministerio de Interior Español ha firmado Convenios con la FEDERACIÓN RUSA y con UCRANIA, en los que la Guardia Civil participa de manera prioritaria mediante el intercambio de delegaciones.

También la UCO para cumplir la misión prevista en la Orden General de “establecer y mantener el enlace, coordinación y colaboración con otros servicios afines, nacionales e internacionales”, ha constituido una Sección de Relaciones Exteriores y Fuentes para la adquisición e intercambio de información de índole operativa.

BALANCE Y CONCLUSIONES. NECESIDADES Y PROYECTO

Se puede decir que el Plan PACCO constituye una importante apuesta de la Guardia Civil para modernizar sus estructuras encargadas de la lucha contra el crimen organizado y las capacidades de investigación de sus Unidades de Policía Judicial.

Como en cualquier organización, el capital humano es lo más importante, por lo que todas las medidas que se han mencionado en este informe tendrían muy poca eficacia si no se tuviera un personal debidamente formado y motivado. Hay que tener en cuenta que la investigación policial requiere de un enorme sacrificio por los horarios irregulares, incidencias imprevistas, necesidad de adoptar decisiones rápidamente, trascendencia de los servicios en los que con frecuencia tienen que intervenir, riesgo personal, etc

Por otra parte, se considera que se debe potenciar más las capacidades de investigación de las Comandancias más conflictivas, como son las que tienen bajo su responsabilidad las áreas de influencia de grandes capitales y las provincias del arco mediterráneo.

LA GESTIÓN DEL COMPROMISO EMOCIONAL

Ramón Rizo Gómez. Cabo 1º G. Civil. Licenciado en Psicología. Servicio Psicología VI Zona (Valencia)

Goleman (1998:81) afirma que: “*La noción de que existe un pensamiento puro, es decir, una racionalidad ajena a los sentimientos, no es más que una ficción, una ilusión basada en nuestra falta de atención hacia los sutiles estados de ánimo que nos acompañan a lo largo de toda la jornada*”. Esta imbricación entre razón y emoción que acompaña a la aparición de la inteligencia humana se construye sobre un cerebro animal, poseedor ya de la capacidad de sentir emociones, y es sin duda el elemento clave que sirve para explicar como se gesta el compromiso emocional.

Milan Kundera en su libro *El Arte de la Novela* dice: “*La novela no examina la realidad, sino la existencia. Y la existencia no es lo que ha ocurrido, la existencia es el campo de las posibilidades humanas, todo lo que el hombre puede llegar a ser, todo aquello de que es capaz*”. En el presente artículo, utilizaré la novela y otras manifestaciones artísticas, que recrean en la ficción el devenir humano, mostrando la forma en que las pasiones facilitan o interfieren la conducta.

Así, a modo de ejemplo en la novela *Salvar al Soldado Ryan* (Collins, 1998), encontramos un excelente ejemplo de manejo de las emociones humanas y del compromiso emocional con sus hombres en la forma con la que el Capitán Miller maneja el conflicto que surge tras el apresamiento del prisionero alemán y la disputa entre los que desean ejecutarlo y el que desea salvarlo. Miller consigue restablecer el compromiso de sus soldados con él mismo y con la misión utilizando a su condición de seres humanos movidos por emociones.

El compromiso emocional.

¿Qué es el compromiso emocional? ¿Porqué hablar de compromiso emocional?.

Compromiso emocional podría constituir una expresión que sirviese para definir lo que diversos autores han señalado al referirse al sentimiento que tiene el individuo en cuanto a las metas y objetivos del grupo en el que está inscrito, Goleman (1998) lo define cómo: la capacidad de asumir la visión y los objetivos de la organización o el grupo, añadiendo que quienes llegan a

ese compromiso emocional, no sólo realizan esfuerzos en nombre de ella, sino que también están dispuestos a realizar sacrificios personales si es necesario. Es esa misma identificación del sujeto con su profesión y el carácter asistencial de la misma lo que constituye la base necesaria para que pueda darse el síndrome burnout característico de aquellos grupos laborales donde el sujeto considera como propias las metas de la organización y vivencia su incapacidad para alcanzarlas como un fracaso personal (Maslach y Jackson, 1997).

La importancia de ese sentimiento es tan grande, que en ocasiones se potencia por medio de ritos de tránsito, como por ejemplo, realizar el juramento de fidelidad como hacen los paracaidistas israelíes en las ruinas de Massada otorga al acto un carácter casi sagrado de resonancias históricas. Cuando ese compromiso emocional existe, impele al individuo a su cumplimiento provocando en el mismo disonancia cognitiva cuando no se observa, como ejemplo de lo dicho podemos citar la conducta final del soldado Prewit al final de la novela de Jones (1988) *De aquí a la Eternidad*. También es sobre la existencia de esa comunión espiritual que va más allá del momento presente en lo que Yukio Mishima basó el funcionamiento de su Sociedad *Tate-no-kai*, (ampliamente descrita en Vallejo-Nájera, 1978), siendo la incapacidad de transmitir su compromiso emocional lo que reflejan sus ojos durante sus momentos finales.

Pero ninguna empresa conseguirá ese compromiso emocional si sus trabajadores se sienten tratados sin respeto e injustamente. El ser humano incluso en las circunstancias más adversas, se reserva para sí mismo la capacidad de oponerse interiormente a su entorno y a aquellos que lo gestionan. Frankl (1979:99) lo dice así: “...*al hombre se le puede arrebatar todo salvo una cosa: la última de las libertades humanas - la elección de la actitud personal ante un conjunto de circunstancias- para decidir su propio camino*”. En cualquier situación, lugar o momento todos los hombres tienen un proceso reflexivo sobre sí mismos, que lleva aparejada una autovaloración personal, la denominada autoestima, para evitar dañarla y por lo tanto entrar en conflicto con él, es importante que ésta se respete. No olvidemos que Frankl lo dice cuando relata su experiencia en un campo de exterminio. Así, donde está en juego la supervivencia física aún importa la supervivencia personal, puesto que el espíritu, el yo intangible, constituye para muchas personas un elemento que sobrevive a la muerte física y por lo tanto es necesario preservarlo más allá de ésta.

La pertenencia a las Fuerzas que defienden la Ley no puede considerarse un trabajo más, implica asumir directamente el papel de defensor y garante de toda una serie de leyes, normas, etc., en resumen de protector de la Sociedad, *”puesto que si la Ley representa una expresión del sentimiento moral, los oficiales de policía son instrumentos de dicha moralidad”* (Harrison, 1999).

De hecho, en numerosos estudios se subraya que tanto los ciudadanos como los propios agentes y candidatos a serlo, valoran el carácter del mismo como profesión con la acepción que esto tiene, en cuanto que profesar implica *seguir una idea*, estamos admitiendo que subyace un conjunto de referentes compartidos por el conjunto de sus miembros que sirven para darle ese carácter de profesión vocacional, vocación que implica a su vez *la tendencia a seguir una forma de vida*. Entre los miembros de la Guardia Civil esto se ha puesto de manifiesto muchas veces. Además, la expectativa social de ello aparece reflejado en diversas normativas, de esta manera tomemos por ejemplo la excepción que se hace en el artículo 20, apartado 5º del Código Penal, cuando dice: *“Que el necesitado no tenga, por su oficio o cargo, obligación de sacrificarse”*, o la Ley 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su artículo 5.4 cuando dice *“Dedicación profesional, deberán llevar a cabo sus funciones con total dedicación, debiendo intervenir siempre, en cualquier tiempo y lugar, se hallaren o no de servicio, en defensa de la Ley y la seguridad ciudadana”*, podemos hipotetizar que esto es lo que subyace en lo sucedido el pasado 11 de septiembre del 2001 en Nueva York, donde murieron (o mejor deberíamos decir se sacrificaron) varios cientos de policías y bomberos mientras intentaban auxiliar a las víctimas del atentado contra las Torres Gemelas. Dando muestra de que estaban profundamente comprometidos con su profesión, no dudaron en anteponer la vida de los ciudadanos a la suya propia, consecuentemente a ello han sido elevados a la categoría de héroes a nivel mundial, pero podemos preguntarnos: ¿Habrían comprendido los ciudadanos una actuación que hubiese antepuesto la propia autopreservación? ¿No estamos precisamente ante una conducta que cumple con las citadas expectativas ciudadanas?.

Diversos trabajos han abordado las características que tanto los propios agentes como el resto de los ciudadanos adscriben al desempeño del empleo de policía encontrando entre otras: motivación personal, orgullo, moralidad, satisfacción personal y expectativas (Harrison, 1999; White, 2001) De forma especial podemos referirnos al estudio de Brand (1999) llevado a cabo

entre estudiantes de criminología de la Universidad de Florida, donde obtuvo entre otras las siguientes respuestas relevantes:

- ❑ A la propuesta: Desearía ser un agente de la ley porque esto me da la oportunidad de ayudar a otros e intervenir en los eventos de la comunidad, el 89,7 % se mostró de acuerdo o muy de acuerdo.
- ❑ A la propuesta: Creo que ser policía es una profesión y no simplemente un trabajo, el 93 % se mostró de acuerdo o muy de acuerdo.
- ❑ A la propuesta: Consideraría la reputación profesional de una agencia de policía cuando me plantease optar a un trabajo en ella, el 93 % se mostró de acuerdo a muy de acuerdo.
- ❑ A la propuesta: Desearía ser un oficial de policía por la alta camaradería que reina en la profesión, el 49,3 % se mostró de acuerdo o muy de acuerdo.

Vemos por tanto que ser policía a juicio de la gran mayoría de los encuestados: permite ayudar, es más que un trabajo, proporciona reputación y además se realiza en un entorno de camaradería y si no es así, al menos es el estereotipo que existe y al que recurrirá quien desconozca la realidad, poseyendo por tanto muchos motivadores intrínsecos. Hay diversos estudios entre las modernas teorías de los Recursos Humanos que apuntan al desplazamiento como principales elementos motivadores del salario, los beneficios y las condiciones laborales, para colocar en su lugar las relaciones interpersonales y el trabajo en sí mismo (Brand, 1999; Harrison, 1999; White, 2001). Y coincidiendo con Goleman (1998) cuando dice: *“Exceptuando a quienes se hallan en una situación económicamente desesperada, la gente no suele trabajar por el dinero”*, por lo tanto, excepto cuando la remuneración empiece a ser insuficiente para satisfacer las necesidades “básicas” (las cuales deben ser consideradas dentro del contexto sociocultural en que desempeña su labor) está no será el factor que mayor descontento ocasione.

En la Sociedad actual se espera de los miembros de los Cuerpos de Seguridad, que sean capaces de manejarse hábilmente en respuesta a una mayor complejidad legislativa, una delincuencia cada vez más sofisticada y a la existencia de mayores grados de libertad que exigen unas pautas de actuación muy respetuosas con ellos. Personas por tanto altamente profesionales y preparadas para aumentar continuamente sus conocimientos y habilidades, esto ha requerido un incremento en los niveles educativos y de formación técnica de los mismos. Sin lugar a dudas los

agentes con mayor nivel educativo son menos autoritarios y reciben menos quejas de su actuación por parte de los ciudadanos, incrementándose a la vez su prestigio y el del departamento al que pertenecen (Hansen, 1991; Cummings, 1996; Harrison, 1999). Otros estudios en contrapartida muestran que estos oficiales tienen mayores niveles de frustración y ven como sus altas expectativas se ven limitadas por los problemas de promoción y especialmente por las prácticas de liderazgo autoritarias. (Cunningham, 1989; Hansen, 1991; Francis, 1994) Prácticas inadecuadas que surgen de la falta de vinculación emocional del propio líder con la tarea, ya que *“lo que diferencia al líder carismático del egoísta y el manipulador es su capacidad de transmitir emociones de forma convincente desde lo más profundo del corazón, lo cual requiere que realmente se crea el mensaje que transmite”* (Goleman, 1998:257).

Motivados adecuadamente, los agentes se comprometen profundamente con la organización y mejoran sus carreras, de acuerdo con las teorías de McGregor sobre liderazgo, basándose en las mismas los directivos del departamento de policía de Pulaski (Tennessee) han planificado un programa para conseguir estimular a los empleados en los rutinarios trabajos del día a día, aquellos que Cunningham (1989) señalaba como no deseados por el policía del siglo XXI. La necesidad de que el ejercicio laboral no pierda sus características reforzadoras ya fue señalada hace tiempo desde la filosofía *“Todo trabajo que exija habilidad puede proporcionar placer, siempre que la habilidad requerida sea variable o se pueda perfeccionar indefinidamente. Si no se dan estas condiciones, el trabajo dejará de ser interesante cuando uno alcanza el nivel máximo de habilidad”* (Russell, 2000). Por esto según han señalado otros estudios es importante tomar en consideración que gran parte de la tarea diaria del agente básico, consiste más que en la persecución directa del crimen en atender circunstancias derivadas de problemas que afectan a los ciudadanos, por esto la implicación personal es importante, puesto que aquí entrarán en juego más que las técnicas policiales, aspectos relacionados con las habilidades sociales, también que deberá actuar en muchas ocasiones de forma individual y sin una supervisión directa y que en ocasiones se verá inmerso ante situaciones que le obliguen a tomar decisiones con alto contenido emocional, en algunos casos con la alternativa de transgredir las normas para conseguir salvaguardar un bien superior (Cunningham, 1989, Harrison, 1999). Todo lo expuesto a su vez puede derivar en estrés organizacional cuando el agente no pueda satisfacer las demandas ciudadanas por falta de medios materiales (Finn y Esselman, 1996).

Sobre la base de todo lo señalado hasta ahora debemos valorar la evolución que durante el siglo XX ha tenido el concepto de Recursos Humanos, que ha ido trasladándose desde el tosco obrero, ignorante y con el único deseo de la ganancia económica, hasta la concepción del mismo como el elemento activo más importante de la empresa, también en las agencias de policía (King, 1991) No obstante lo dicho, demasiadas organizaciones piensan que sus trabajadores son recursos, sí, pero sólo en sentido mineral, éstas ven a los empleados como un haber que debe ser extraído (reclutado), procesado (entrenado), almacenado (retenido) y finalmente eliminado (jubilado), aunque esta actitud pueda ser ocultada por el reclutador, los nuevos trabajadores se dan cuenta de la misma con prontitud y esto es, por lo que muchas organizaciones experimentan niveles inaceptables de absentismo propiciados por un clima laboral deteriorado (Cunningham, 1989; Gwaltney, 1994).

De esta forma según expone Naisbitt (1982) el ser humano ha ido ocupando el primer lugar entre los recursos de que dispone una empresa, *”en la sociedad de la comunicación y de la información cuatro de los cinco factores considerados como estratégicos (la realización personal, las ideas, el conocimiento y la energía mental) están en la cabeza de las personas”*, por lo cual sólo podrán ser obtenidos, aprovechados y explotados con la aquiescencia de su poseedor (Bonet y Zamoro, 1996) Esto es especialmente relevante en tareas en las que como hemos dicho anteriormente deben ponerse en juego habilidades de comunicación, toma de decisiones, etc., que son características humanas que los medios técnicos son incapaces de alcanzar.

El ser humano.

Cualquier persona pertenece a un entorno sociocultural determinado, de la misma forma el agente de policía del siglo XXI es por supuesto un producto de la Sociedad en la que se desarrolla. Sus actitudes, creencias y marco de referencia están influenciados por su entorno y la diversidad que existe en la comunidad a la que sirven que favorece y a su vez exige agentes que la reflejen (Cummings, 1996; Cunningham, 1989, Williams, 2000).

Para conseguir el máximo rendimiento y a la vez la satisfacción del agente es importante que se valore su trabajo individual y que éste no se subsuma en el rendimiento total del grupo, de tal forma que aunque el resultado del conjunto sea negativo, esto no tiene porqué implicar que la

persona individualmente no esté rindiendo (Ursino, 2001) es imprescindible por tanto conseguir que el Guardia Civil no se “diluya” en el grupo, sino que permanezca como individuo único y que sea consciente de que su actuación y esto incluye también la omisión conductual, constituye un hecho que tiene consecuencias y que estas son valoradas, como dice Kramer (1998) que reciba retroalimentación sobre su rendimiento y ejecución, circunstancias que le permitirán persistir en las conductas adecuadas y modificar los errores. Ya que además la evaluación del rendimiento de los empleados juega un papel esencial al proveer un mejor servicio al público y por lo tanto las agencias públicas tienen una obligación para con los ciudadanos a los que sirven de evaluar e incrementar el rendimiento tanto a nivel organizacional como individual. Y desde el punto de vista del propio individuo esa retroalimentación se considera algo de gran valor reforzador cuando se está desempeñando la función de forma adecuada, como afirma Marinoff (2000:194) “*La mayoría de las personas desean hacer un buen trabajo y quieren que se les elogie el trabajo bien hecho*”. Esta afirmación coincide con los hallazgos de un trabajo de investigación sobre una muestra de 100 Guardias Civiles, en el que aparecía como primer factor de desadaptación el formado por elementos relacionados con las características del trabajo y la falta de reconocimiento por los superiores (Rizo y Pérez, 1996).

En fin debe intentarse que no se perciba como insignificante, ya que como explica Kundera (2000) “*Gombrowicz tuvo una idea tan chusca como genial. El peso de nuestro yo depende, según él, de la cantidad de población del planeta. Así Demócrito representaba una cuatrocientos-millonésima; el mismo Gombrowicz, una dos-mil-millonesima. Desde el punto de vista de esta aritmética, el peso del infinito proustiano, el peso de un yo, de la vida interior de un yo, se hace cada vez más leve. Y en esta carrera hacia la levedad, hemos franqueado un límite fatal*”, que puede conllevar coligada la asunción de la irrelevancia de la propia actuación, circunstancia asociada con el síndrome burnout y procesos depresivos; favoreciendo pérdidas en la producción al desmotivar al individuo y propiciar que deje realizar su trabajo a otros aprovechándose de que la propia contribución no es identificable, pero que sí participa del producto grupal (Stroebe y Frey, 1982). Por esto y a pesar de que a modo general pueda serlo, no es conveniente recordar de forma constante a la gente que es prescindible, ya que esto redundaría en lo dicho en cuanto a la creación de una estructura cognitiva que se soporta en el pensamiento de que la propia aportación no es apreciada, podría hacerla cualquiera y no se es valorado más que

como un medio, en ningún caso como una persona singular, lo que además es un error, ya que en nuestro Universo cada individuo es una experiencia única e irreplicable.

Por el contrario en ocasiones la relevancia de un sujeto aislado llega de forma inesperada, espontánea o bien se crea ex profeso, sirviendo para exponer el conjunto de elementos que constituyen el ideal aglutina en torno a su figura los sueños y esperanza de los miembros del grupo, así tenemos el caso del francotirador del ejército ruso Zaitsev de la división de Batiuk, (Beever, 2001) en el cual se inspiraron para realizar la película que escenifica la batalla de Stalingrado, *Enemigo a las Puertas*, en ella vemos como un soldado anónimo cuyo única habilidad primaria es disparar de forma certera, pasa a ser un elemento si no decisivo, si de tal importancia que puede llegar a ser un punto de inflexión, tanto es así que el ejército Alemán desplaza hasta allí a un alto oficial jefe de la escuela de francotiradores Shcherbakov para que lo mate, no por matar a un soldado más, sino para destruir al símbolo, porque la destrucción del mismo llevará unos efectos aparejados en la moral del grupo.

La Organización.

Diversos autores se interrogan sobre una serie de preguntas perfectamente trasladables a nuestra realidad: ¿Cómo pueden las agencias de policía atraer y retener al personal altamente cualificado que se necesita en el siglo XXI? ¿Qué atributos deben poseer esos agentes? ¿Qué métodos pueden utilizarse para maximizar el más valioso de los recursos de que disponen las agencias: el personal? (Cunnigham, 1989; Brand, 1999).

Los Cuerpos de Seguridad constituyen organizaciones de alta complejidad donde un gran número de profesionales con diversos niveles de formación académica y técnica desarrollan su trabajo diario, en general estos adoptan estructuras de carácter burocrático (Turner, 1993; French y Steward, 2001) no obstante lo cual son necesarios métodos específicos para la selección, entrenamiento, despliegue y dirección de los mismos (King, 1991).

Estamos por tanto ante un empleo que requiere para su correcto desempeño unos mínimos físicos, psíquicos y culturales, que en ningún caso pueden circunscribirse únicamente al momento de ingreso, sino que deberían persistir durante todo el periodo de pertenencia al mismo, para ello necesitamos personas motivadas intrínsecamente que los mantengan por propia iniciativa. La Ley 42/1999 de Régimen de Personal de la Guardia Civil, en su artículo 49 señala

la obligatoriedad de comprobar periódicamente la persistencia de las aptitudes y capacidades de todos los componentes del Cuerpo, pero no debe limitarse la actuación a aquellos casos en que éstas no persistan, además estas circunstancias deberían servir para ponderar asignaciones de destinos, especialidades y cualquier otra circunstancia profesional, en ningún caso la buena forma física la salud, la preparación profesional y el equilibrio psíquico puede quedar sin recompensa. En el Cuerpo solicitamos candidatos para un puesto con las siguientes exigencias (v. tabla 1).

Tabla 1: exigencias del puesto de Guardia Civil

Requisito	Contenido
Estudios	Exigencia de la ESO.
Pruebas físicas	Capacidad para realizar esfuerzos Defensa Personal. Rescates.
Uso de armas de fuego	Requiere una formación específica y reconocimientos periódicos para mantener la aptitud.
Conducir vehículos de emergencias.	Poseer autorización BTP.
Conocimientos Legislativos	Comprensión lectora, capacidad de poner en relación, toma de decisiones, expresión escrita. Actualización constante
Conocimientos de Ofimática	Tratamiento de textos. Mecanografía
Manejo de aparatos técnicos.	Aptitudes para realizarlo
Primeros Auxilios	Conocimientos básicos.
Conocimientos de Inglés o Francés	Un idioma extranjero.
Capacidad de gestión de personal	Puede que al poco tiempo de abandonar la Academia tenga que ejercer de Comandante de Puesto.

Es obvio y ya se ha señalado anteriormente que cualquier persona se inscribe en un momento histórico determinado, definido por unas características socioculturales concretas que fijarán en gran medida tanto sus aspiraciones cómo los mecanismos que pondrá en marcha para conseguirlas. Cuando se plantea una oferta de empleo público para el acceso a la Guardia Civil, se extiende a aquella parte de la sociedad española que cumple los requisitos imprescindibles para opositar, de entre estos tan sólo una pequeña fracción se sentirá atraído por esta profesión (el número de aspirantes oscila sobre los 10.000-12.000 en las últimas convocatorias), así la selección se hace sobre ellos, no entre el conjunto nacional, por tanto no debe caerse en el error de cognitivo de comparar los candidatos que ingresan con éste, para valorar la calidad de la selección realizada.

Vemos pues, que quienes acceden a la Institución tienen entre 18 y 28 años, lo primero que salta a la vista es que dentro de los parámetros actuales se trata de adolescentes, en numerosos estamentos oficiales se habla de una adolescencia que llega hasta los 30 años o más. Huelga señalar que este periodo de la vida está caracterizado por la falta de finalización del desarrollo psíquico, estemos o no de acuerdo en la falta de madurez emocional de este grupo de edad, no puede negarse que en la Sociedad Española se ha producido un retraso en la edad de emancipación, de abandono del hogar. Unido a esto, nuestros jóvenes disponen de un entorno en el que predomina el bienestar material y la libertad, donde hace tiempo se produjo un cambio cualitativo en las relaciones con las figuras de autoridad, comenzando por los propios padres que en bastantes casos llegaron a considerar más deseable que ser padre, ser “amigo” de los hijos. Por esto vivir en el domicilio familiar ha dejado de ser una fuente de control y limitaciones (que hacen deseable la independencia) pasando a ser una circunstancia que alivia gastos y preocupaciones logísticas, facilitando adoptar un ritmo de vida que de otra forma no sería posible.

Debido a lo anterior cuando un joven se plantea el inicio o cambio de actividad laboral lo primero que se cuestiona es la posibilidad de rebajar su nivel de vida y en segundo lugar el desplazarse fuera de su ámbito geográfico. El ingreso en la Institución supone en muchos casos ambas cosas, así normalmente el destino no coincide con la anterior residencia y a resultas de esto el nuevo guardia debe garantizar su propia logística por primera vez en su vida (en un tiempo pasado el servicio militar obligatorio suponía en cierta medida un ensayo) Pero además, supone la incorporación a una institución militar con lo que ello supone en cuanto a la existencia de un

entorno jerarquizado y en el periodo académico altamente estructurado, donde se sanciona la trasgresión de la normativa.

Si observamos a nuestro alrededor tampoco podemos obviar que estamos rodeados de constantes referencias a palabras como *frustración, autoestima, mobbing, burnout, acoso, estrés postraumático, etc.*, que guardan entre sí un referente común, la quiebra de una situación que *debía ser* y como consecuencia de lo mismo la aparición en la persona de un malestar de tipo físico, psíquico o moral, en ocasiones sólo ante la mera anticipación cognitiva de una situación “estresante”. Parece por tanto, que se ha evolucionado en ausencia de conceptos tales como: incertidumbre, peligro, aceptación, autocontrol, etc., cómo si fuese éste un “Mundo con garantía”, en el que siempre hay un responsable (*el azar ha muerto*) o al menos se debía haber previsto y entonces cual si existiese un “seguro general de existencia feliz”, alguien ha de pagar. Esto genera una autoestima desmesurada y falta de tolerancia a la frustración, que tiene como consecuencia reacciones violentas (Baumeister, 2001).

Goleman (1998) en un estudio llevado a efecto entre empresarios norteamericanos indica que a juicio de éstos el 50% de los trabajadores carecen de la motivación necesaria para aprender. Pone como ejemplo las palabras de un ejecutivo: “*son muchos los jóvenes que, incapaces de aceptar las críticas, suelen adoptar una actitud sumamente defensiva y hostil cuando alguien les hace la menor observación sobre lo que están haciendo, reaccionando como si se tratara de un ataque personal*”. Deberíamos preguntarnos que necesidades quieren cubrir los jóvenes con ese puesto laboral, puesto que si fueran las de alimento, vestido, etc.; no lo abandonarían con tanta facilidad. Por el contrario, si lo consideramos como una forma de entrar en conflicto con los elementos constitutivos de su nivel de vida (tiempo libre, autoimagen, etc.) que como hemos señalado sustentan esos niveles superiores de satisfacción, se comprende ese comportamiento.

La importancia que puede tener la valoración inicial de la motivación que lleva a los candidatos a escoger como empleo las agencias de la Ley, deriva de la posibilidad de aprovechar esos motivos para conseguir que el trabajo se convierta en un motivador intrínseco y en la medida de lo posible limitar los conflictos derivados de la insatisfacción (White, 2001). Así, para obtener información de los mismos y de otros aspectos importantes de la personalidad del aspirante deben aprovecharse los contactos que durante el proceso selectivo se mantengan con el mismo, especialmente cuando se realizan entrevistas de selección u orientación.

En la Guardia Civil fue en 1994 cuando se incorporaron por primera vez las entrevistas al proceso selectivo, éstas han seguido reiterándose en todas las convocatorias (10 procesos selectivos) El feedback recibido ha señalado lo positivas que han resultado para la detección de aquellos casos de mayor desajuste psicológico, no obstante queda mucho trabajo por realizar para que estas entrevistas pasen de ser puramente de screening a constituir un verdadero proceso selectivo en el que se tenga como objetivo escoger a los mejores candidatos para el puesto a cubrir. Pero de cualquier forma no debemos olvidar que cuando pedimos a un candidato que sea asertivo a fin de que sea capaz de hacer respetar las normas, también debemos asumir que actuará de la misma forma a la hora de pedir que se respeten sus derechos. Si pedimos personas con iniciativa la tendrán tanto en el ámbito laboral, como en el personal. Si los queremos sociables, hará que se relacionen con su entorno, pero a su vez creará en ellos las demandas propias de atender las relaciones que establezcan.

Una vez que hemos tratado por una parte al hombre y por otra a la organización, en los puntos siguientes vamos a abordar la integración del primero en ésta y la gestión de la citada reunión. Para conseguirlo por una parte hemos de hablar de la denominada cohesión horizontal que hace referencia al sentimiento de compartir tareas y metas con los iguales (integración en el grupo o unidad), mientras que los sentimientos de confianza y compromiso para con el líder se denomina cohesión vertical (figura que gestiona los recursos puestos a su cargo).

La Unidad como Grupo.

Cualquier unidad policial no deja de ser un grupo donde el conjunto de sus componentes comparten interacciones, requiere una identificación mutua con las metas y propicia el surgimiento interior de un *nosotros* en contrapartida al resto del conjunto. Bartone y Kirkland (1991:451) definen el término “grupo de referencia” para el individuo, como “*aquellos grupos en los que quiere ser considerado como un miembro, los cuales incluyen individuos cuyas opiniones marcan una referencia para él, cuyas normas y metas son las suyas...*”. El grupo proporciona al individuo una serie de elementos psicológicos como son autoestima, afecto, apoyo y sentimiento de afiliación y en base a los mismos surge un compromiso entre todos sus miembros. Un ejemplo de esto lo observamos al leer parte del reportaje realizado para el *New York Times* por Scott Anderson, en el que comparte unos días con un comando del *Palsar Tzanhanim* unidad de élite

del ejército israelí, en ella uno de los reservistas, Yaniv Sagee, responde al reportero de la siguiente forma sobre los motivos de su reincorporación a la Unidad con motivo de los recientes acontecimientos en Palestina: *“Para ser francos, mi motivo principal para venir fueron seguramente ellos, dice señalando con una mano a los soldados que hay sentados o dormidos a su alrededor, Conozco a estos tipos desde hace 18 años he luchado a su lado, y eso crea un vínculo muy sólido; tal vez más sólido, en ciertos aspectos, que el que me une a mi esposa. Independientemente de la política no podía quedarme en casa y dejar que ellos solos llevaran todo el peso sobre sus hombros. Si le hubiera ocurrido algo a alguno de ellos, algo que podía haberse evitado si yo hubiera venido, no habría podido vivir con ese peso sobre mi conciencia”* por tanto vuelve a manifestarse en toda su magnitud la existencia del sentimiento de pertenencia, un compromiso interiorizado que no permite al sujeto sustraerse a la suerte que corran sus compañeros, que le hace experimentar el ineludible impulso de estar junto a ellos a pesar de lo peligroso que pueda resultar y en este caso concreto a pesar de no estar de acuerdo con los planteamientos a defender. De esta forma en numerosas ocasiones la cohesión interna de una pequeña Unidad, el lazo íntimo que se ha establecido entre sus miembros, ha constituido un elemento clave para variar cualitativamente su capacidad de rendir (Bartone y Kirkland, 1991) .

Estamos por tanto hablando de lo que Ramírez (1999) define como “equipos autodirigidos” caracterizándolos como un grupo altamente entrenado de individuos con la responsabilidad y autoridad para llevar a cabo un proyecto bien definido. Así mientras los altos directivos mantienen la autoridad sobre las estrategias, el equipo las tiene sobre las tácticas, esto permite una mayor flexibilidad y rapidez en la toma de decisiones, algo imprescindible en un mundo tan rápido como el actual y especialmente en contextos de emergencias, permitiendo también obtener la mayor ventaja de los talentos, habilidades, ideas y experiencias de todos los miembros del grupo (DeForrest, 1989). No obstante un equipo de trabajo no se consigue fácilmente; requiere coordinación, cooperación y comunicación eficaz ya que especialmente la falta de esta última puede provocar conflictos (Youngs y Mamborg, 1991).

En ocasiones esa cohesión se exterioriza o se mantiene por medio de símbolos externos que llegan a adquirir tal carga emocional que cuando el sujeto se siente “traicionado por su grupo” necesita imperiosamente deshacerse de ellos, escenificado en películas como *Gladiator*, cuando su protagonista borra de su piel el tatuaje que lo señala como miembro de las Legiones o en el film *Bailando con Lobos* cuando su protagonista renuncia a comunicarse en Inglés con

aquellos que lo están golpeando, ya que el lenguaje es parte de nuestra herencia cultural, y de hecho incluso puede ser un atributo definidor de la pertenencia grupal (Brown, 1990) La conducta simbólica también puede servir para expresar un estado emocional del grupo, así se entiende la forma en que los miembros de la *Brigada Golani* exteriorizaban el duelo por un compañero al incorporar un parche negro a su uniforme. Estas formas sutiles de comunicación no verbal y autoafirmación no pueden ser ignoradas ni infravaloradas por un gestor eficaz.

No obstante, el proceso de formación de las Unidades constituye una sucesión dinámica en el tiempo mediante la incorporación y abandono de la misma por parte de algunos de sus miembros. Dentro del Cuerpo podemos diferenciar varios tipos de asignación de individuos a Unidades sobre la base de considerar una serie de circunstancias condicionantes en el momento que el Guardia Civil decide solicitar un destino, así, cabe diferenciar a priori dos tipos de motivación (v. tabla 2).

Tabla 2: motivaciones para el cambio de destino

Motivación intrínseca	Motivación extrínseca
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Cambio de ubicación geográfica. <input type="checkbox"/> Incorporación a especialidades. <input type="checkbox"/> Ascensos por oposición. <input type="checkbox"/> Solicitud puestos de trabajo específicos. <input type="checkbox"/> Desadaptación al puesto. 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Disolución o cambio de plantilla en Unidades. <input type="checkbox"/> Pérdida de aptitudes psicofísicas para unidades específicas. <input type="checkbox"/> Ascensos por antigüedad. <input type="checkbox"/> Servidumbre de especialidades.

Desde una gestión de dirección eficaz no debe pasarse por alto esta dinámica, puesto que un análisis exhaustivo de las corrientes “migratorias” que se establecen dentro de una unidad tipo Comandancia arrojará gran número de señales sobre el clima laboral que existe en la misma. Así, si nos tomásemos la molestia de señalar sobre un mapa de la distribución territorial de puestos y unidades mediante flechas los cambios que se producen, quizás ante nuestros ojos apareciese un plano con cierto “sentido”, si a estas flechas les sumásemos elementos como el tiempo de permanencia en ese destino, etc., en ocasiones podríamos intervenir para solventar problemas que

sólo se evidencian de una manera indirecta. Esto podría ser un ejemplo de aplicación de la habilidad cognitiva que a juicio de Goleman (1998) diferencia a los directivos “estrella” de los mediocres: la capacidad de crear imágenes globales de las situaciones que les permiten planificar estrategias de futuro.

Uno de los momentos donde el grupo va a jugar un papel crucial es dentro del proceso de incorporación de los nuevos agentes tras finalizar su periodo formativo, cuando abandonan el mundo “protegido” de la Academia, para incorporarse a la realidad y poner en práctica lo aprendido en las clases. Ahora, las consecuencias derivadas de las actuaciones dejan de “pensarse” con finalidades pedagógicas, para ser castigadas legalmente o poder tener consecuencias irreparables, a la vez que desaparece la figura del profesor que supervisa, orienta y protege (Youngs y Mamborg 1991; Edmundson, 1999; Williams, 2000).

Para mejorar este proceso en numerosos departamentos de policía se han establecido *programas de mentores o Field Training Officer*, en los que agentes veteranos se implican activamente tanto en la formación práctica, como en la integración personal de los novatos. Williams (2000) afirma que: “*el mentor ayuda a sus discípulos mediante el relleno de los roles de profesor, guía, entrenador, confidente, modelo, consejero, sponsor, promotor y protector*”, así basándose en que los individuos se relacionan más rápidamente con un igual que con un supervisor se les provee de un entorno no amenazador para aprender y desarrollarse. El mentor en cierto modo ejerce como líder y de la misma manera que en ese caso, la tarea no puede ser desarrollada por cualquiera, deberá ser una persona capaz de proveer de apoyo tanto técnico como emocional.

En suma, los programas de apoyo por iguales, bien sea como mentores, bien sea como consejeros ante situaciones estresantes o problemáticas han demostrado ser positivos para la organización potenciando el entusiasmo, camaradería y reforzando la cultura organizacional (Edmundson, 1999; Williams, 2000) Por otra parte el mentor obtiene el orgullo del cumplimiento por parte de su discípulo y sin lugar a dudas entre ambos se establece una relación de especial significado.

¿Mandar o Liderar?.

Los Oficiales y Suboficiales de la Guardia Civil, podrían incluirse en el concepto de mando intermedio, que viene definido por Voirin (1997) destacando sus funciones como representante de la dirección ante un equipo al que anima y manda. No obstante lo anterior, no sólo no es incompatible, sino deseable que el mando se transforme en líder de su equipo, pero conseguir eso no depende de la organización sino de su propia capacidad.

Dentro de las diversas definiciones que se han hecho del liderazgo podemos señalar que de acuerdo con lo que señalan Wilke y Knippenberg (1990) el líder actúa guiando al grupo y facilitando la conducta del mismo. Este rol que no puede ser impuesto, es asignado por los propios componentes del grupo adoptando consecuentemente estos el rol de seguidores, que se caracteriza por la tendencia a seguir las propuestas y sugerencias del líder, a vez que se generan una serie de expectativas sobre él cuyo cumplimiento condicionará la persistencia del liderazgo, constituye por lo tanto una consecuencia de la dinámica del grupo. Dicho de otra forma el poder (la capacidad de emitir el mensaje) lo confiere el cargo que se ocupa, mientras que la autoridad (la consideración que obtiene el mensaje) es conferida por los miembros del grupo, pudiendo darse uno en ausencia del otro o ambos a la vez. En ocasiones la dirección potencia que el mando devenga líder para de esta forma conseguir reducir al mínimo la utilización de elementos coercitivos para modelar la conducta, prefiriendo basarse en la aceptación de la figura y el compromiso con la misma, así cuando el Coronel Raspéguy al mando de un batallón de paracaidistas en Argelia, hace que sus oficiales y suboficiales (*los lobos de Raspéguy*) convivan estrechamente con sus reclutas, uno de dichos soldados de reemplazo escribe: “*Vivimos entremezclados oficiales, suboficiales y soldados, pero son los lobos de Raspéguy los que dan el tono. Buscan, según parece, hacerse elegir por nosotros mismos en un plebiscito, que les otorguemos los grados y las funciones que ostentan. Una vez elegidos, nadie podrá discutir las órdenes que nos den.*”. Más adelante sigue “*Los lobos han ganado; han salido elegidos en el plebiscito. Y creo que si se organizan elecciones para elegir a cada uno de nuestros jefes, ningún oficial, ni suboficial, sería desplazado del puesto que ocupa. De esta forma, los lazos entre los hombres y los que los mandan se han fortalecido*” (Larteguy, 1967:321).

En cualquier caso el poder será fácilmente reconocible dentro de la estructura formal de la organización, mientras que la autoridad en ocasiones puede permanecer oculta en los

elementos más informales de la misma. Turner (1993) señala que el sistema informal de poder es más fluido, ha sido creado intencionalmente y está basado en la negociación, también dice que este sistema se torna más impenetrable cuanto más se asciende en la cadena de mando, debido a dos fenómenos: uno la inflexibilidad de las posiciones en la cadena de mando tradicional y dos la reluctancia de los subordinados para aceptar a los mandos dentro de su sistema. Por lo tanto propone como una de las mayores pruebas de capacidad directiva, el ser capaz de penetrar dicho sistema e incluso utilizarlo.

En cualquier situación social hay numerosas normas no escritas que sólo se hacen evidentes cuando son transgredidas. Cualquier grupo como conjunto de seres humanos tiene una serie de dinámicas internas y una memoria histórica que el líder debe conocer si quiere ser capaz de anticiparse y resolver los conflictos, encontramos un ejemplo de esto en Lawrence (1997) cuando relata como durante su expedición a Akaba un marroquí dispara y mata a un miembro del clan Ageyl, cuando los parientes del finado piden sangre a cambio de la suya, Lawrence se encuentra ante la disyuntiva de permitir que el clan mate al marroquí, lo que hará que el resto de los marroquíes de la partida la abandonen al exacerbarse su enemistad hereditaria o no castigarlo y que sean el resto de árabes los que abandonen, entonces a pesar de la repugnancia que le produce matar a un ser humano a sangre fría, asume la carga de llevar a cabo la ejecución y con eso asume la pesada carga que en ocasiones supone el liderazgo que como dice Peters, (1975) “*Es hacerse visible cuando las cosas se tuercen e invisible cuando van bien*”. Un líder jamás debe eludir la responsabilidad y su comportamiento debe ser acorde a sus postulados, ya que la credibilidad reposa en la integridad y ésta se manifiesta en las acciones diarias (Plummer, 1995; Goleman, 1998).

Liderazgo que además principalmente puede dividirse en dos tipos de acuerdo con Wilke y Knippenberg (1990) el *líder socioemocional* que se preocupa de conseguir armonía en la atmósfera grupal y que goza de la mayor simpatía y el *líder de tarea* que tiene las mejores ideas y contribuye más que nadie al rendimiento de la tarea, un ejemplo de ambos tipos de liderazgo lo encontramos en el film *Platoon*, representados por los Sargentos Burns y Elías, el primero centrado en la tarea, con muy poca gestión de las relaciones humanas, quienes le siguen lo hacen en la medida que pueda servirles para sobrevivir; el segundo centrado en la relación, quienes le siguen no lo hacen sólo por su pericia en el combate, sino también por su capacidad de liderazgo

emocional y por lo tanto su ascendencia sobre ellos no finaliza en la propia supervivencia, sino que va más allá constituyendo un compromiso emocional.

El liderazgo dentro de las Fuerzas de Seguridad es un elemento crucial. Mahoney (2000) señala que sin una adecuada supervisión y liderazgo, el patrullero acaba desilusionado y desafectado. Otro autor Plummer (1995) afirma que hoy más que nunca, la policía requiere un liderazgo de hombres y mujeres cuyos caracteres estén más marcados por su esencia que por su estilo, puesto que afrontar los problemas que en la actualidad componen el panorama que encuentra un agente requieren el liderazgo de quien posea la fuerza y habilidad de redefinir las formas en que los oficiales de policía piensan, actúan y se organizan, finaliza afirmando que estos líderes trascienden el tiempo y mucho más importante las circunstancias. Turner (1993) sugiere que uno de los resultados de la mayor complejidad existente en los actuales puesto de trabajo ha sido la necesidad de que los administradores de la policía sean más sofisticados sobre la adquisición y uso del poder, ya que a su juicio este puede utilizarse como arma o como escudo, en unos casos para persuadir, coaccionar o influenciar, en otros para evitar cumplir.

A esta utilización inadecuada del poder se refiere Hansen (1991) cuando propone que “*En muchas agencias de policía, especialmente en los departamentos pobremente dirigidos, la filosofía de liderazgo es controlar a los oficiales, más que alentar el trabajo en equipo*”, señala que ciertas prácticas inefectivas de liderazgo en la Policía que existen en la actualidad evolucionan desde dos fuentes: *El estilo autoritario de dirección* y de *las prácticas de dirección utilizadas durante y después de la revolución industrial para controlar a la mano de obra no cualificada*. De la misma forma estudios de la Marina norteamericana han demostrado que estilos de mando autoritarios, controladores, distantes, excesivamente adheridos al reglamento y con falta de contacto emocional, son propios de líderes mediocres y no resultan adecuados ni siquiera en el entorno militar (Hansen, 1991; Goleman, 1998) Así la falta de entrenamiento en liderazgo, produce un deficiente aprovechamiento del principal y más costoso material de los departamentos, los agentes de policía y además supone un lastre a la hora de implementar nuevos sistemas de gestión (Cunningham, 1989; Ramírez, 1999; Mahoney, 2000).

Otra faceta importante a considerar es el proceso de incorporación de un mando a un grupo formado, especialmente cuando durante largo tiempo han coexistido los mismos componentes y él quiera o no es el “extraño”. Disponer de información previa sobre el clima

laboral de la unidad le resultará de gran utilidad, también es importante que conozca las peculiaridades que existan en cuanto a dirección y organización, para evitar que ocurra como lo que se evidenció tras una revisión por parte de una comisión independiente al Departamento de Seguridad Pública de Eugene (Oregon) al revelar ésta que las prácticas reales de planificación y toma de decisiones no se adecuaban a la filosofía de dirección que se publicaba, especialmente en lo relacionado con el refuerzo del trabajo en equipo, respeto mutuo, relaciones entre los trabajadores y pensamiento innovador (DeForrest, 1989).

Por otra parte diversos autores Hansen (1991), Mendofik (1991), Bartone y Kirkland (1991), Turner (1993), Plummer (1995), Goleman (1998), Keller (1999) y Bushey (1999) han abordado el estudio de las cualidades que debe tener el líder, analizándolas obtenemos el siguiente conjunto:

- ❑ Influencia: utilizar tácticas de persuasión eficaces, trato equitativo, integridad.
- ❑ Comunicación: emitir mensajes claros y convincentes, valorar las opiniones ajenas, respeto en el trato.
- ❑ Liderazgo: inspirar y dirigir a grupos y personas
- ❑ Catalización del cambio: iniciar o dirigir los cambios.
- ❑ Resolución de conflictos: capacidad de negociar y resolver conflictos.
- ❑ Capacidades técnicas: desarrollo óptimo de la tarea, competencia.
- ❑ Colaboración y cooperación: ser capaces de trabajar con los demás en la consecución de una meta común, compromiso.
- ❑ Habilidades de equipo: ser capaces de crear la sinergia grupal en la consecución de metas colectivas.

En un mundo en evolución cambiante donde las decisiones se toman con una rapidez inusitada el mantener un status quo no puede considerarse una gestión eficaz, la mera reiteración de conductas adquiridas, aun fundamentándose en la validez de las mismas en un tiempo pretérito no las convierte en adecuadas al momento actual. (Bushey, 1999), o citando a Sun Tzu (2000) *“Cada día, cada ocasión, cada circunstancia, exige una aplicación particular de los mismos*

principios. Los principios son buenos en sí mismos; pero la aplicación que se hace de ellos a menudo los vuelve malos". Así, Hansen (1991) señala que uno de los problemas más frecuentes es que los departamentos de policía no suelen pararse a revisar sus prácticas de liderazgo hasta que se produce una crisis, tal como la presión pública por falta de rendimiento o mala conducta de sus agentes.

King (1991) señala también como una técnica de dirección restrictiva que penaliza el llevar a cabo las tareas fuera de los parámetros estándar, además de desmotivar a los agentes, elimina sistemáticamente la innovación y el pensamiento creativo. Quizás en ocasiones derivada de falta de motivación interna o porque a la vez que se adquiere pericia al desempeñar el mismo puesto durante un extenso periodo de tiempo se tiende a adquirir una serie de rasgos no deseables, precisamente por estar bloqueados en el mismo lugar tantos años. Especialmente destaca la sensación de que las nuevas ideas raramente son vistas como buenas o válidas, prefiriendo la solución rutinaria, por lo tanto opina que la rotación en los cometidos a desempeñar beneficia tanto a los departamentos de policía como a su personal, proporcionando vigor y vitalidad a la organización y promocionando la alta moral y la frescura de ideas (Gabor, 1991).

Hay que tener el valor de admitir que cualquier gestión de personal por apropiada que sea puede ser mejorada, de hecho las competencias que se ponen en juego en el ámbito laboral, especialmente en la gestión son aprendidas y por lo tanto no puede manifestarse como excusa que se adolece de ellas (Goleman, 1998). El ejercicio del liderazgo es un elemento dinámico, que requiere de un sistema de comunicación bidireccional con el subordinado, de tal forma que el líder reciba retroinformación de los efectos que su actuación tiene en el grupo, un líder aislado que desconoce el impacto de su conducta o de sus palabras en los subordinados carecerá de elementos de alarma que le avisen a tiempo cuando deba modificarlas (imaginemos un coche sin testigo de temperatura, gasolina, frenos, etc;) comprendiendo que debe conocer que es lo que los empleados piensan honestamente de él en orden a ejercer un liderazgo efectivo, debe favorecer el dialogo tanto con aquellos que conoce bien, como con los que conoce menos (Bushey, 1999). En ocasiones el feedback recibido será tan sorprendente que algunas veces cuando está recibiendo ese feedback el receptor se siente mal, porque en su interior sabe que la persona que están describiendo no es él. Es en esos momentos cuando aprende el significado de percepción versus realidad (Keller, 1999).

Tampoco dentro del ámbito puramente técnico se puede soslayar que el agente de policía como ejecutor inmediato del trabajo, tendrá en muchas ocasiones una visión del mismo que debe ser aprovechada al igual que las sugerencias que pueda realizar para cambiar los procedimientos de actuación. Que se le tome en consideración ayudará a aumentar su sensación de bienestar laboral (Cunningham, 1989; King, 1991). Por tanto todo mando debería por lo tanto de disponer de un canal por el que recibir las sugerencias para poder estudiarlas cómodamente, siendo también recomendable que posteriormente devuelva la información recibida en forma de crítica constructiva.

Finalmente, remarcar que la importancia que adquieren las habilidades de comunicación en un ejercicio eficaz de liderazgo se ve sustentada en los trabajos de diversos autores que señalan la importancia que tiene el obtener retroalimentación por parte del líder (Goleman, 1998; Bushey, 1999; Keller, 1999; Ramírez, 1999;). Así en ocasiones la percepción que tienen líder y subordinados es distinta, pero para cada uno ellos constituye la base real sobre la que estructurar su conducta en respuesta a la del otro. El estudio Hawthorne demostró que el simple hecho de que los líderes presten atención a los empleados produce una mejora en la productividad y también la simple comunicación individualizada y cara a cara consigue reducir el absentismo abusivo en poco tiempo (Gwaltney, 1994; Ramírez, 1999).

En aquellas organizaciones policiales donde se ha tomado conciencia de esto se han implementado acciones dirigidas a mejorar las habilidades sociales de sus mandos, así en el departamento de policía de Lakewood todos los mandos desde el grado de sargento hacia arriba deben participar en los talleres de dirección de equipos que se organizan, en estos se remarcan las siguientes habilidades según Youngs y Malmborg (1991):

- La importancia de comunicaciones veraces y claras.
- Soluciones creativas de problemas y el impacto de la estructura en dicho proceso.
- La importancia de metas definidas claramente y la necesidad de trabajar todos hacia esas metas.
- Claridad de roles y comprensión de las habilidades individuales.
- La necesidad de líderes que focalicen y mantengan la dirección del equipo.

¿Y en el futuro?

La actual Ley de Régimen de Personal de la Guardia Civil, en su articulado establece como procedimiento a seguir la realización periódica de evaluaciones que entre otros aspectos incluirán los psicológicos como puedan ser: características de personalidad, aptitudes y actitudes, el Servicio de Psicología dispone de la capacidad suficiente para determinarlos por lo que será factible apoyar la acción del Mando en tareas de mejora del liderazgo y asignación de puestos, cuando se desarrolle reglamentariamente.

Pero si cabe podría fijarse una meta más ambiciosa como pudiera ser el disponer de sociogramas de las diversas unidades, especialmente aquellas con mayor número de componentes, de tal forma que cualquier mando intermedio que se incorpore a una nueva Unidad pueda disponer de información útil sobre el estado de ánimo y miembros de la misma.

La incorporación de las modernas técnicas de gestión de personal derivadas de la inteligencia emocional a los programas de enseñanza en las academias de formación para mandos constituiría sin lugar a dudas una medida acertada ya que la inteligencia emocional no es un aspecto estático del individuo sino que está en continuo desarrollo mediante el aprendizaje derivado de la experiencia vital. Debería aumentarse la carga de créditos docentes que se dirigen a la formación como en el área de gestión y liderazgo, puesto que es ésta la nueva faceta que los futuros mandos deben desarrollar en su nuevo empleo, mientras que gran parte del desarrollo técnico y legislativo ya lo han desempeñado anteriormente y lo conocen.

Se debe avanzar en la capacidad para gestionar las relaciones humanas, para comprender que se trata con una “materia prima” viva y que posee emociones, requiriendo por lo tanto no sólo que se satisfagan sus necesidades físicas, sino que se les facilite obtener de la vida un significado personal. Que en su día a día se ven afectados por una serie de demandas derivadas de los diversos roles que desempeñan (profesional, conyugal, parental, social, personal) que constituyen fuentes de estrés que deben afrontar de forma adecuada para no caer en problemas de desadaptación (MacDough, 1980). Por esto quien los dirija debe tener la capacidad emocional de obtener el mayor partido de cualquier situación, incluso si ésta es la contraria de la deseada, procurando que las directrices implantadas no deriven en el futuro en sentimientos de insatisfacción esto es, seguir el ejemplo de Siddharta, cuando viaja a la búsqueda de una cosecha

de arroz que ya ha sido vendida y lejos de contrariarse aprovecha para dejar tras de sí un rastro de amabilidad que cómo él explica le servirá en futuras tentativas de compra (Hesse, 1980).

Por otra parte es recomendable programar talleres de comunicación, ésta aparece cómo un elemento crucial para asegurar el desarrollo y éxito de cualquier programa (Williams, 2000) garantizar un liderazgo eficaz (Mendofik, 1994; Goleman, 1998, Bushey, 1999) favorecer el compromiso emocional y reducir las tensiones intraorganizacionales (Hansen, 1991; Bushey, 1999).

Los Guardias en prácticas podrían beneficiarse de la implantación de programas de mentores, pero éstos deben estar integrados por aquellos agentes que voluntariamente deseen hacerlo y de entre ellos, los que se consideren adecuados tanto desde sus conocimientos técnicos como de acuerdo a su capacidad pedagógica, para perfeccionarlas conviene que reciban formación complementaria (Edmundson, 1999; Williams, 2000).

Finalizar sugiriendo que hay que poner en práctica todas las medidas posibles para valorar en el momento de oposición el nivel de compromiso emocional que puede alcanzar el aspirante y posteriormente hay que mantenerlo y reforzarlo durante su vida profesional, porque cuando se produce a nivel cognitivo una rescisión del “*contrato emocional*”, aparece en el agente un conjunto de pensamientos presididos por la idea de que no le debe nada a la Institución y por lo tanto desaparece la necesidad de esforzarse para cumplirlo, realizando además un proceso atribucional que descarga la responsabilidad de lo sucedido en la organización para evitar así la irrupción en su estado mental de sentimientos de culpabilidad. Todo lo señalado acaba favoreciendo además el surgimiento de desmotivación y aprendizaje por imitación en su entorno profesional. Por último una vez llevado a cabo lo anterior, el individuo procede a planificar su vida de acuerdo con esta nueva situación, adquiere obligaciones, asume roles y planifica con absoluta libertad temporal lo cual acaba convirtiéndose en un reforzador negativo de la vuelta al desempeño laboral. Resultando por lo tanto el compromiso emocional del agente un elemento de validez inapreciable para la Institución.

Bibliografía

- Bartone, P. Y Kirkland, F. (1991). *El liderazgo apropiado en las pequeñas unidades del ejército*. En Compendio de Psicología Militar.
- Bumeisteir, R. (2001) Raíces de la Violencia. *Investigación y Ciencia*. Junio 76-81.
- Beever, A. (2000). *Stalingrado*. Barcelona: Crítica.
- Brand, D. (1999). The Future of Law Enforcement Recruiting: The Impact of X Generation. *The Police Chief*. Agosto 53-57.
- Brown, R. (1990). *Relaciones intergrupales*. En Hewstone, M.; Stroebe, W.; Codol, J.P. y Stephenson, G. M. *Introducción a la Psicología Social*. Madrid: Ariel.
- Bushey, K.D. (1999). The Unproductive Executive. *The Police Chief*. Marzo 69-71.
- Collins, M.A. (1998). *Saving Private Ryan*. London: Penguin Books.
- Cummings, J. (1996). Police Stress and the Suicide Link. *The Police Chief*. Octubre 57-62.
- Cunningham, S.A. (1989). Human Resource Management in the 21st Century. *The Police Chief*. Abril 102-109
- DeForrest, B. (1989). Developing a Participatory Decision-Making Model. *The Police Chief*. Abril. 110-113.
- Edmundson, J.E. (1999). Mentoring Programs Help New Employees. *FBI Law Enforcement Bulletin*. Octubre 16-18.
- Finn, P. y Esselman, J. (1996). Developing a Law Enforcement Stress Program for Officers and their Families. National Institute of Justice.
- Frankl, V. (1979). *El hombre en busca de sentido*. Barcelona: Herder.
- French, B. y Stewart, J. (2001). Organizational Development in a Law Enforcement Environment. *FBI Law Enforcement Bulletin*. Septiembre 14-19.
- Gabor, T. (1991). Rotation: is it organizationally sound? *FBI Law Enforcement Bulletin*.
- Goleman, D. (1998). *La práctica de la Inteligencia Emocional*. Barcelona: Kairos.
- Gwaltney, M. (1994). Focus on Personnel: Countering Abusive Absentism. *FBI Law Enforcement Bulletin*.

Marzo 24-28.

Hansen, P. (1991). Developing Police Leadership. *FBI Law Enforcement Bulletin*. Octubre 4-12.

Harrison, B. (1999). Noble Cause Corruption and the Police Ethic. *FBI Law Enforcement Bulletin*. August, 1-7.

Hesse, H. (1980). *Siddharta*. Barcelona : Bruguera.

Hutton, G. y Sampson, F. (1999). The Assessment of Potential and the Potential of Assessment. *The Police Chief*. Agosto. 79-83.

Jones, J. (1988). *De aquí a la eternidad*. Madrid: Orbis.

Keller, M.A. (1999). Leadership and Perception. *The Police Chief*. Marzo 72-73.

King, D. (1991). Managing for excellence. *FBI Law Enforcement Bulletin*. Agosto 4-8.

Kramer, M. (1998). Designing and Individualized Performance Evaluation System: a values-based process. *FBI Law Enforcement Bulletin*. Marzo 20-26.

Kundera, M. (2000). *El arte de la Novela*. Barcelona: Tusquets.

Larteguy, J. (1967). *Los Centuriones*. Barcelona: Círculo de Lectores.

Lawrence, T.E. (1997). *Los Siete Pilares de la Sabiduría*. Murcia: Huerga-Fierro Editores.

Mahaney, J.D. (2000). Management Training for Police Supervisors: A cost-effective approach. *FBI Law Enforcement Bulletin*. Julio 7-10.

Marinoff, L. (2000). *Mas Platón y menos Prozac*. Barcelona: Ediciones B.

Masslach, C. Y Jackson, S. (1997). *Inventario Burnout de Maslach*. TEA Ediciones.

Mendofik, P.J. (1991). Reflections on Leadership. *FBI Law Enforcement Bulletin*. Agosto 24-30.

Naisbitt, J. (1982). *Megatrends*. New York : Warner Books.

Peters, T. (1975). *En busca de la excelencia*. México: Diana.

Plummer, L. (1995). In Pursuit of Honest Leadership. *FBI Law Enforcement Bulletin*. Abril 16-20.

Ramirez, S. M. (1999). Self-directed Work Teams. *FBI Law Enforcement Bulletin*. Agosto 20-24.

Rizo, R. y Pérez, M. (1996) La adaptación en la Guardia Civil, su interrelación con el absentismo y diversos rasgos de personalidad. Trabajo presentado en el Servicio de Psicología del Ejército.

Rusell, B. (2000). *La conquista de la felicidad*. Barcelona: Debate.

Schafer, M.A. (2002). Making Ethical Decisions: a practical model. *FBI Law Enforcement Bulletin*. Mayo 14-18.

Sun Tzu (2000). *El Arte de la Guerra*. Palma de Mallorca: J. J. Olañeta.

Stroebe, W. y Frey, B. S. (1982). Self-interest and collective actino: the economics and psychology of public goods. *British Journal of Social Psychology*, 21, 121-137.

Turner, J. (1993). Power Dynamics. *FBI Law Enforcement Bulletin*. Mayo 8-16.

Ursino, B. (2001). A Systems Approach to Organizational Transformation. *FBI Law Enforcement Bulletin*. October. 11-18.

Vallejo Najera, J.A. (1978). *Mishima o el placer de morir*. Barcelona: Planeta.

Voirin, G. (1997). *Funciones y Tareas en la Empresa*. Barcelona: Ed. Deusto.

Weiner, B. (1986). *Attribution, emotion and action*. En Sorrentino, R.M. y Higgins, E.T. (eds) *Handbook of Motivation and Cognition*, New York: Guilford.

White, J.L. (2001). The Work Itself as a Motivator. *FBI Law Enforcement Bulletin*. Febrero 7-9.

Wilke, H. y Knippenberg, V. (1990). *Rendimiento de Grupo*. En Hewstone, M.; Stroebe, W.; Codol, J. & Stephenson, G.M. Ed. *Introducción a la Psicología Social*. Barcelona: Ariel.

Williams, J. (2000). Mentoring for law Enforcement. *FBI Law Enforcement Bulletin*. Marzo 19-25.

Youngs, A. y Malmborg, E. (1991). Teamwork: an innovative approach. *FBI Law Enforcement Bulletin*. Mayo 6-11.

LA INSEGURIDAD JURÍDICA EN EL USO DE ARMAS DE FUEGO PARA LOS MIEMBROS DE CUERPOS POLICIALES. PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA, OPORTUNIDAD Y PROPORCIONALIDAD.

Por

María de los Ángeles González Gómez.

Abogado. Iltre. Colegio de Madrid.

SUMARIO.

I. INTRODUCCIÓN. II. CRITERIOS BÁSICOS DE ACTUACIÓN. III. PRINCIPIOS DE NECESIDAD, ADECUACIÓN Y PROPORCIONALIDAD ENTRE EL MEDIO EMPLEADO POR EL AGRESOR Y EL UTILIZADO PARA LA DEFENSA. IV. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN.

Debemos partir en nuestra exposición, que en un Estado Social y Democrático de Derecho, como es el nuestro, donde priman entre otros, el principio constitucional establecido en el artículo 15 de nuestra Carta Magna que establece el derecho a la vida y a la integridad física con la absoluta prohibición de ser sometidos a torturas, penas o tratos inhumanos y/o degradantes, la actuación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en sus diferentes especificidades y singularidades, bien sean sus miembros pertenecientes a los Cuerpos del Estado, autonómicos, forales¹ y/o locales, debe estar sometida -como así ocurre - a un estricto control administrativo y/o jurisdiccional.

La Exposición de Motivos de la L.O. 1/1992, de 21 febrero, de Protección de Seguridad Ciudadana establece “ *la protección de la seguridad ciudadana y el ejercicio de las libertades públicas constituyen un binomio inseparable, y ambos conceptos son requisitos básicos de la convivencia en una sociedad democrática* ”.

Partiendo de éstas premisas, intentaremos abordar la cuestión del uso de las armas por los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad desde una doble perspectiva, esto es, por un lado observaremos la protección a la que como ciudadanos tenemos derecho a esperar de estas, y que no pueden vulnerar en sus actuaciones los derechos a la vida y a la integridad física ni de los presuntos delincuentes ni de los ciudadanos a los que tienen obligación de proteger; y por otro, la seria y constante problemática legal - y no sólo moral - a la que se enfrentan sus miembros cuando consideran imprescindible hacer uso de sus armas reglamentarias y las utilizan legítimamente.

Norberto Bobbio señala²: “ *El problema del deber de los Estados tiene una historia tan larga como el de los derechos de los ciudadanos. Pero en la tradición del pensamiento político, la relación entre los gobiernos y los gobernados se ha considerado sobre todo desde el punto de vista de los derechos de los Estados, cuya soberanía, o “ ius imperii “, es inmensa, más que desde el punto de vista de los derechos de los ciudadanos a los que se les ha atribuido como deber primero y no derogatorio el de obedecer las leyes (...)* La relación entre gobiernos y gobernados ha sido considerada como prioritaria desde el punto de vista de los derechos de los ciudadanos. Ya que los derechos y los deberes se responden mutuamente, no podía faltar corresponder una afirmación, incluso sobreentendida, de los deberes de los Estados “.

La Policía debe contar con un instrumento jurídico, establecido por el Poder Legislativo que le permita actuar bajo ciertas pautas que deberán ser absolutamente precisas, claras y nítidas, sin ambages ni ambigüedades, donde la interpretación que deba hacerse de las normas legales, se constriña exclusivamente a sus misiones estrictamente policiales en el sentido de eficacia operativa, alejados de interpretaciones técnico-jurídicas.

Sus necesariamente rápidas decisiones de actuación no deben verse complicadas por conceptos abstractos y vagos que por otra parte, se entienden de forma bien diferente ante la situación de riesgo “en caliente”, que cuando se analizan a lo largo de un procedimiento administrativo sancionador o incurso en un proceso penal, donde las complejidades procedimentales y/o procesales pueden hacer contemplar una visión de la realidad bien diferente a lo actuado en aquel momento por el Agente que intervino. El relato fáctico de los hechos probados desgraciadamente suele diferir o no adquirir valor probatorio de la situación y circunstancias que se recuerdan haber vivido, la tensión y stress sufridos.

Los controles sancionadores tanto administrativos como penales deberían quedar reservados a aquellas situaciones en que se hayan producido abusos o situaciones de vulneración de derechos por parte de los Agentes de la Autoridad que hayan actuado incorrectamente de acuerdo a criterios legales nítidos y claros.

Una necesaria e imperiosa modificación y adecuación Legislativa, se justifica en la realidad social en la cual nos vemos inmersos en el “ día a día “ y ante la que no pueden permanecer impasibles y ajenos los Poderes Públicos. El alarmante incremento de la inseguridad ciudadana así como el aumento de la violencia en los actos delictivos cometidos por los delincuentes contra bienes y personas, está alcanzando cifras hasta ahora desconocidas en nuestro País. Delitos como la extorsión, el secuestro, en su variante y “nueva modalidad “ de secuestro rápido o exprés, asesinatos y torturas están comenzando a ser peligrosamente habituales. La preocupación y grave alarma social generada unida a las demandas de mejores medios para atajar la delincuencia no debe ser desoída por el Poder Legislativo que descansa sobre la soberanía popular y debe dar respuesta a los requerimientos que desde la sociedad se están planteando.

Tal y como ha señalado Ignacio Cosidó Gutiérrez³, “ *El 11-S, ha venido a suponer un antes y después en lo que se refiere a la seguridad interior y exterior, provocando una sensación generalizada de vulnerabilidad, y una globalización de las amenazas terroristas y del crimen organizado, unido a la actuación de delincuencia asociada a nuevas tecnologías que constituyen nuevos riesgos para la paz internacional y la seguridad interior* ”. Si bien ello, no puede justificar la renuncia de derechos y libertades conquistadas en nuestra sociedad, y a los que desde luego, no debemos renunciar. Seguridad, Derechos Fundamentales y Libertades deben complementarse dando paso a un Ordenamiento Jurídico adecuado para dar respuesta a la espiral de delincuencia que permita a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad efectuar su labor de prevención e investigación de la criminalidad.

Esta nueva realidad en el ámbito de la Seguridad Ciudadana, pone de manifiesto la necesidad de nuevas y más operativas formas de actuar de los Cuerpos de Policía, a la que habrá de dotar de elementos legítimos que le permitan cumplir su función sin riesgo para su propia integridad física, y sin preocuparse permanente por la inseguridad jurídica que su actuación puede provocarle, evitando a la vez, la permisibilidad en el uso de las armas, la prepotencia, las agresiones ilegítimas, el abuso de autoridad, y las actuaciones motivadas por la ira, exasperación o venganza.

Las reformas legislativas solicitadas deberían contemplar una realidad visible y palpable; la delincuencia que hoy actúa en nuestro País y la existencia de estas mafias y redes internacionales organizadas “quasi “ ya, con carácter multilateral - por la pluralidad de los distintos países de origen y de actuación - que han dejado al delincuente tradicional de nuestro País en áreas de actuación cada vez más locales y limitadas tanto por volumen y número de actuaciones como de repercusión de los delitos cometidos.

Las mafias organizadas actuantes disponen de infraestructura y medios que en muchas ocasiones les hacen ir por delante de los medios con los que cuentan nuestros Cuerpos Policiales; por ende estas redes internacionales conocen bien la disyuntiva a la que se enfrentan los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a la hora de utilizar el arma de fuego en enfrentamientos armados y tiroteos incluso entre las propias bandas rivales enfrentadas por el control de su lucrativa actividad delictiva – recientemente en la calle Arturo Soria de Madrid – donde los ciudadanos presenciaron impávidos y

con la angustia de la muerte en ciernes deseando pensar que vivían una película de “ Chicago años veinte “. A veces, desgraciadamente la realidad supera la ficción.

Dicha realidad trae el incremento de la actividad delictiva cruenta (homicidios, secuestros, detenciones ilegales con maltratos físicos y psíquicos, ajustes de cuentas y peleas sangrientas entre bandas organizadas) eran inusuales y desconocidas hasta ahora en España, hoy son noticia diaria en los Medios de Comunicación Social.

Las características fundamentales de esta nueva forma de violencia en nuestro País son, entre otras, la utilización de la violencia extrema sin ningún tipo de escrúpulo y sin límite, la utilización indiscriminada de armas y/o explosivos, la despreocupación por el número de muertos necesarios para mantener una estructura organizativa con férrea disciplina, de carácter plurinacional, con jerarquía y usos mafiosos basados en el “ buchón “, la “omertá ” o ” Ley del silencio “.

Se trata de un perfil de delincuente - que en muchos casos - se encuentra en situación irregular en nuestro territorio, protegido y al amparo de las bandas organizadas a las que pertenece y con las que mantiene deudas basadas primordialmente en los gastos ocasionados por su traslado y estancia ilegal en España. Personas, desgraciadamente, sin ningún tipo de arraigo personal ni familiar aquí, cuyo destino final probablemente no sea España, sino cualquier otro país de Europa y que en ocasiones cuentan con numerosos antecedentes penales y están especializadas en el delito con violencia.

Las estadísticas del propio Ministerio del Interior⁴ reflejan datos alarmantes. Durante los **primeros seis meses del año 2002** se produjo el robo de 1 casa cada seis minutos, 9 a la hora, 221 al día y 6.641 al mes.

El total de viviendas robadas durante ese mismo periodo ha sido de 39.846, desplazándose el número de robos de las poblaciones con mayor número de habitantes, que hasta ahora han sufrido tradicionalmente los mayores azotes de delincuencia a zonas menos pobladas y a núcleos rurales. Son las provincias de Alicante y Valencia con 5.629 y 4.379, respectivamente, las de mayor incidencia delictiva superando a Madrid y Barcelona que sufrieron 4.208 y 3.309 robos.

Medidas políticas y legislativas como el “ Plan Focus “, tratan de poner freno a un incremento sostenido de los delitos que **aumentaron un 10,52% en el año 2001 y otro 5,2% hasta mayo de 2002.**

Diego Valenzuela Ratia, Director de Programas Estadísticos del Ministerio del Interior⁵, pone de manifiesto que la delincuencia en el año 2001, “*sufre el mayor crecimiento desde hace 18 años. En relación con el año 2000 crecen los delitos un 10 % y las faltas un 10,85% , aunque la incidencia del aumento es en los delitos y faltas contra el patrimonio y el orden socioeconómico, tales como hurtos, estafas, robos con fuerza en las cosas, robos con violencia o intimidación, apropiación indebida, etc. Sin embargo, los atracos a bancos disminuyen (4 %).*

En relación a los detenidos - continua - alcanzan un total de 313.956, un 3,52 % más que en el año 2000, de los que 116.139 eran extranjeros (37 %), aunque hay que apresurar a matizar que casi la mitad (44.139) son detenidos por encontrarse en situación irregular en suelo español, sin que se les acuse formalmente de la comisión de ninguna infracción penal. El número de detenidos menores de edad disminuyó un 2.26 % en el mismo período “.

El 70 % de las víctimas ha sufrido riesgo de resultar afectado física o psíquicamente por la delincuencia, el 30 % restante, ha sufrido menoscabo en su integridad personal, o de su salud física o mental, resultando incluso muerto (0,42 %).

Se requiere un escrupuloso uso del arma de fuego, por quienes están autorizados por las leyes, estando preparados y formados para ello, evitándose en todo caso actitudes irracionales,

descontroladas y prepotentes, así como el abuso del poder y las coacciones innecesarias, cuestiones éstas que además denotarían que el proceso de selección, formación y seguimiento de la evolución profesional y personal de los miembros de los Cuerpos Policiales, no se ha completado con éxito.

Conviene recordar que muchas intervenciones de los Cuerpos Policiales, lo son en áreas tan delicadas, sensibles y de riesgo operativo, como el narcotráfico, el terrorismo o las actuaciones ante bandas organizadas de carácter mafioso con organizaciones y tentáculos internacionales, que actúan con gran dureza, con saña, y sin escrúpulos, y que en muchos casos utilizan una violencia inusitada contra la ciudadanía en general, creando una gran alarma social.

Las Conclusiones del VIII Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana en 1990, señalan que los funcionarios de policía podrán utilizar la fuerza y las armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto. Dicho uso se ejercerá con moderación y actuando en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga, reduciendo al mínimo los daños y lesiones y respetando y protegiendo la vida humana, procurando notificar lo sucedido, a la mayor brevedad posible, a los parientes o amigos íntimos de las personas fallecidas.

La Declaración sobre la Policía en la Resolución 690 de 1974 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, en su norma número 13, establece “ *Es necesario dar a los funcionarios de Policía, instrucciones claras y precisas sobre la manera y las circunstancias en las cuales debe hacer uso de sus armas* ”.

Propugnamos una mayor tasa de seguridad que garantice el ejercicio de los Derechos y Libertades, en definitiva, se trata de preservar los valores democráticos del propio Estado de Derecho, garantizando su supervivencia y con ello, alcanzar más altas cotas de Libertades y Derechos democráticos, aún si cabe, para todos los ciudadanos.

II. CRITERIOS BÁSICOS DE ACTUACIÓN.

La voz “policía”, del griego “ πολιτεια “ (Ciencia de los fines y deberes del Estado y de los Derechos de los ciudadanos) puede considerarse en dos sentidos, como aquella actividad del Estado encaminada al mantenimiento del Orden Jurídico existente en cuanto tiende a evitar los peligros que amenacen a éste mediante una oportuna limitación del arbitrio individual, y como la fuerza organizada y destinada por el Estado a la defensa común de ese Orden Jurídico contra los peligros también comunes que le amenazan.

Su fundamento se encuentra en la necesidad de defender a la comunidad social y al Orden Jurídico establecido por la misma, la seguridad de las personas y de los bienes, es condición absolutamente necesaria para el desenvolvimiento de la personalidad humana y para que la sociedad y el Estado puedan realizar sus fines y desarrollarse en armonía.

Afortunadamente hoy nos encontramos muy alejados de la denigrante Ley de Vagos y Maleantes promulgada el 4 de agosto de 1933, que establecía la aplicación de “ medidas de seguridad “ muy similares a las penas, a toda aquella persona que no habiendo cometido delitos, se le suponía “ en vías o con posibilidades de cometerlos por su vida irregular “.

En la actualidad, nuestra sociedad democrática tiene unos Cuerpos Policiales democratizados, modernos, formados en su mayor parte en un Régimen de Libertades, con un respeto escrupuloso y aplicando la doctrina común de absoluto respeto a los Derechos Humanos de los presuntos delincuentes, como corresponde aplicar a nuestros funcionarios públicos.

Cuerpos integrados por servidores del Estado de Derecho, que diariamente en sus actuaciones lo preservan y garantizan, teniendo este la obligación de dotarles de instrumentos y medios suficientes y jurídicamente protegidos para realizar su trabajo de prevención de la delincuencia, para llevar a cabo las detenciones y puesta a disposición del Juez de los presuntos delincuentes en aplicación estricta y garantista de nuestro Estado de Derecho.

No es lógico e incluso nos puede parecer antijurídico que un Estado democrático como el nuestro no pueda o no se quiera dotar de criterios legales nítidos, ciertos e indubitados – que no admitan duda - para el aseguramiento del bien jurídico auténticamente protegido y que debe prevalecer sobre otros: la seguridad del ciudadano.

La indefinición y ambivalencia del marco legal a aplicar viene obligando a los miembros de los Cuerpos Policiales a elegir permanentemente la forma de actuar que se adecue y de cumplimiento a la legalidad vigente cuando se trata de utilizar el arma reglamentaria para repeler una agresión, un enfrentamiento armado entre “ bandas “ – donde se pone en grave riesgo la vida de pacíficos ciudadanos que estaban allí cuando se produce el hecho – o al efectuar una detención con resistencia armada.

Su actuación profesional, será seguramente objeto de controversia, la disyuntiva entre el deber al que constitucionalmente se encuentran obligados, y la ***inacción***, no es fácil de resolver, el grave riesgo personal de sufrir posteriormente, posibles sanciones administrativas, procesos penales e incluso incurrir en responsabilidad patrimonial directa y subsidiariamente de la Administración por sus actuaciones; o bien optar por una más conveniente, confortable y segura “ no actuación “ ante el hecho delictivo.

El ***art. 4*** de la L.O. 2/1986 nos determina y define con nitidez el ámbito del deber de actuar: “ ***siempre, en cualquier tiempo y lugar*** ”, ***se hallen o no de servicio, en defensa de la Ley y de la Seguridad Ciudadana.***

La exposición de motivos nos pone de manifiesto la importancia y transcendencia que sobre la vida e integridad física de las personas comporta el uso de las armas de fuego, propugnando que deben evitarse en todo caso actitudes irracionales, descontroladas y prepotentes, así como el abuso del poder y las coacciones innecesarias.

El art. 5.2.c) de la misma, prevé que la utilización de los medios que empleen en su actuación los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, deben regirse por los principios de “***CONGRUENCIA, OPORTUNIDAD Y PROPORCIONALIDAD***”, especificando el apartado d) que solamente deberán hacer uso de las armas de fuego cuando exista un “***riesgo racionalmente grave para su vida, su integridad física o la de terceras personas o en aquellas circunstancias que puedan suponer un riesgo grave para la seguridad ciudadana y de conformidad con los principios anteriores***”⁶

Esta previsión legal, puede conllevar cierta laxitud, e incluso inactividad e inhibición de los Agentes actuantes que “ ad cautelam ” y ante la percepción de hechos delictivos enmarcables en situaciones complejas e indefinitorias del marco jurídico aplicable y que racionalmente sólo con su intervención haciendo uso de sus armas reglamentarias, entienden, se podrían resolver, optando por inhibirse de actuar, ante la duda creada.

Está siendo observado por la sorprendida e indignada ciudadanía que cuando se persona la policía para detener a un sospechoso y este se da a la fuga - incluso armado - el agente, que exponiendo su vida le persigue, ante los insistentes requerimientos y la pertinaz huida, desiste finalmente de su captura cuando sabe que la única posibilidad que habría tenido era detenerle mediante la utilización del arma reglamentaria.

La Jurisprudencia del Tribunal Supremo viene señalando reiteradamente en relación a la **PROPORCIONALIDAD DE LA VIOLENCIA** utilizada, que la misma “ *se mide en relación con la situación que origina la intervención de la fuerza pública, puesto que si hablamos de una falta leve no se justificaría la intervención policial o se impide la utilización de un determinado medio demasiado peligroso cuando se carece de otro de inferior lesividad o éste aparece como ineficaz. Mientras que la gravedad de la situación sólo autoriza para obrar de modo ponderado y prudente en relación a tal gravedad, también conforme a las circunstancias del caso, sin poner trabas a operaciones que pueden exigir el actuar con la decisión necesaria y sin demora, pero al mismo tiempo sin conceder franquicias a actuaciones excesivas o inhumanas, teniendo en cuenta, por otro lado, que, respecto de la actuación de un particular en un supuesto paralelo, el comportamiento de las Fuerzas de Seguridad tiene a su favor el que siempre obran en la línea de la afirmación del Derecho por encima de lo injusto* ” (SSTS de 21 septiembre de 1999, 5 julio de 1995; 30 septiembre, 24 enero 1994, y 17 enero de 1994; 21 diciembre, 3 diciembre y 25 marzo de 1993; 25 marzo 1992, y 22 diciembre 1989, entre otras).

El problema se plantea con mayor intensidad, cuando ese actuar de menor gravedad se refiere a la “resistencia a la autoridad”, delito tipificado en el art. 556 C.P.

La Instrucción de la Dirección General de la Seguridad del Estado, aprobada en abril de 1983 ya establecía que en el caso de utilizar el arma de fuego se deberá tener en cuenta que “ **es preferible no detener a un delincuente que lesionar a un inocente**”.

La propia L.O. 1/1992, de 21 febrero de Seguridad Ciudadana establece en su art. 20 que en los casos de resistencia o negativa infundada a identificarse o a realizar voluntariamente las comprobaciones o prácticas de identificación, se estará a lo dispuesto en el Código Penal y en la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

El Tribunal Supremo en Sentencia de 19 octubre de 1993 vino a apreciar: “ *Desproporción o exceso en el medio de defensa, pues, aunque si bien es cierto que el agresor mostró contumacia agresiva y portaba un objeto contundente peligroso (una barra de acero) el policía agredido yacía en el suelo y este había hecho disparos disuasorios desde esa posición sin lograr detener su acción.* ”

Pese a ello y aún así el disparo del revólver reglamentario calibre 38 especial a un metro de distancia, que permitía puntería de bastante concreción (en persona entrenada y buen tirador según se dijo en el juicio), dirigido al hipocondrio (y de abajo arriba por su posición), no cabe duda que previsiblemente tenía potencialidad letal que excedía de lo necesario para detenerle o desarmarlo. Admitiendo que la extracción del arma en un incidente personal no fuera de suyo excesivo, ya que en el suelo y amenazado de nuevo golpe no tenía otra posibilidad defensiva para contener al agresor, el uso que de aquella se hizo tirando a dar en el centro del cuerpo en parte notoriamente vital supuso una desproporción y no una estricta necesidad, pues en órgano o miembro menos vital hubiera bastado para desarmarlo “.

No debemos tampoco olvidar que la L.O. 2/1986 establece en el art. 11.1.f) como una de las funciones de sus miembros: “**Prevenir la comisión de actos delictivos**”, y el apartado g) establece también como obligación: “ **Investigar los delitos para descubrir y DETENER a los presuntos culpables** “.

Si el Ordenamiento establece como misión de la policía mantener y restablecer el orden, impedir la comisión de delitos, descubrir a los culpables y proceder a su detención, habrá de establecer un criterio claro y apriorístico acerca de los instrumentos y medidas a tomar en cuenta en el momento de impedir la comisión de dichos delitos.

En concreto, ante la huida de una persona armada, hay que determinar si la prioridad es garantizar la integridad física del presunto delincuente que huye armado y desprecia el Ordenamiento poniendo él mismo su integridad en riesgo (*Teoría de la Compensación de Culpas*), o si por el contrario consideramos más importante preservar como bien jurídico a proteger la “ Seguridad del ciudadano ”

cumpliendo con la previsión legalmente establecida de *“impedir la comisión de delitos”*, defendiendo así el derecho de la mayoría de los ciudadanos de ejercer libremente sus Derechos legítimos.

Las actuaciones policiales deben estar basadas en lo dispuesto en nuestro Ordenamiento que las limita y determina, estas deberán verse materializadas con imaginación, profesionalidad y seguridad jurídica. Si no deseamos que sea el arma de fuego el instrumento que sirva para estas actuaciones, habrá que analizar e investigar, y en su caso, autorizar el uso de otros instrumentos que sin embargo permitan garantizar adecuadamente la Seguridad del ciudadano.

Conviene recordar que la L.O. 1/1992 establece en su art. 20.1: *“Los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, podrán requerir, en el ejercicio de sus funciones de indagación o prevención, la identificación de las personas y realizar las comprobaciones pertinentes en la vía pública o en el lugar donde se hubiere hecho el requerimiento, siempre que el conocimiento de la identidad de las personas requeridas fuere necesario para el ejercicio de las funciones de protección de la seguridad que a los agentes encomiendan la presente Ley”*.

Por otro lado, cabe también plantearse, **donde se encuentra el límite de la exigente penal del “ejercicio del cargo y del cumplimiento del deber”**. Quizá podemos establecer que el límite máximo estaría determinado por el “grave riesgo para la vida o la integridad física del propio agente o de terceras personas y el grave riesgo para la seguridad ciudadana”, y el límite mínimo, dejar que se materialice la huida o no proceder al intento de identificación de un sospechoso.

La Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de 8 octubre 2001, declara como hechos probados que Don A.A.C., Oficial del C. N. P., se encontraba patrullando, vestido de paisano y en el interior de un vehículo oficial sin distintivos policiales, y ante las sospechas que le despertaron a él y a su compañero de patrulla un vehículo que se encontraba ocupado por tres personas, comprobaron que el mismo estaba denunciado como sustraído, motivo que les determinó a proceder a su identificación; sin embargo el vehículo sustraído realizó una brusca maniobra subiéndose a la acera lanzándose sobre el policía, lo que provocó que éste se apartara y quedara tumbado en el suelo, ante lo cual su compañero para evitar la huida realizó dos disparos, lo que causo lesiones en el presunto delincuente, que tardaron 30 días en curar y que motivaron la reclamación de Responsabilidad Patrimonial a la Administración.

La Sentencia, en su F.J. 2º señala: *“ Lo único que consta es que dicho vehículo intentaba huir de los funcionarios de Policía, que sin ostentar el uniforme, les interceptaron el paso, de madrugada, en un callejón sin salida. Por tanto, cuando el recurrente dispara, lo hace al vehículo que pretendía escapar, sin que se acredite que sus ocupantes agredieron a aquéllos, ni siquiera que portasen armas, pues aun cuando el coche de la víctima se subió a la acera, lo fue antes de los disparos, y exclusivamente para encontrar una forma de huir. En consecuencia no había riesgo para el acusado, ni constaba la comisión, por parte de aquéllos de alguna infracción delictiva de carácter grave que legitimara tal actuación, ya que exclusivamente conocían que el vehículo que perseguían era robado (...). En función de todo ello, existe notoria desproporción entre el fin perseguido por el autor y el peligro de lesión de bienes jurídicos provocados por su acción “*.

La Sentencia confirma la condena al policía *por delito de imprudencia grave con resultado de lesiones a la pena de **ARRESTO DE SIETE FINES DE SEMANA, PRIVACIÓN DE TENENCIA Y PORTE DE ARMAS POR UN AÑO Y A INDEMNIZAR a la víctima en 225.000 pesetas POR LAS LESIONES y en 100.000 por las secuelas.***

A los miembros de los Cuerpos Policiales, se les entrena y forma - o así debe ser- para **DOMINAR EL ARMA** en sentido etimológico, físico y psicológico, ante situaciones de stress, grave riesgo para su vida o para la vida de los ciudadanos que transitan, con lluvia, oscuridad, en movimiento, con un blanco que busca protegerse y que además empuña el arma y dispara o busca claramente la oportunidad de hacerlo con mejor ángulo de tiro.

El policía evitará disparos accidentales o imprecisiones en el tiro consciente siempre de su obligación de no lesionar, debiendo tenerse muy en cuenta el estado de ansiedad producido que suele desencadenar una disminución y deterioro de su rendimiento y capacidad ejecutiva.

En éste sentido e intentando un mayor y más completo adiestramiento, la Orden General Núm. 9, de 10 de Julio de 1995 de la Dirección General de la Guardia Civil, señala la **necesidad de aproximar al tirador a situaciones más auténticas, con el fin de que consiga el dominio emocional que el fuego real produce.**

El uso de las armas de fuego, por su carácter, debe estar presidido por una criterio de inevitabilidad y absoluta ineficacia de otros medios que se revelen insuficientes para lograr el objetivo legal que se pretende, es decir, la identificación, traslado, detención y puesta a disposición judicial, en su caso, del presunto delincuente.

III. PRINCIPIOS DE NECESIDAD, ADECUACIÓN Y PROPORCIONALIDAD ENTRE EL MEDIO EMPLEADO POR EL AGRESOR Y EL UTILIZADO POR LA DEFENSA.

Cuando la actuación y el uso de las armas se ajustan estrictamente a las previsiones legales, sus consecuencias tanto en caso de lesiones como de fallecimiento de la víctima, se encuentran amparadas dentro de los supuestos establecidos por la Ley, y por ello conllevan **la exención de responsabilidad criminal para el agente**, prevista en el *art. 20.7* del C.P.⁷.

Es objeto de polémica doctrinal si la exención de la responsabilidad penal, requiere que se haya producido una agresión ilegítima **a los agentes** por parte de los sujetos sobre los que recae la violencia, encontrándose (a favor, Muñoz Conde; en contra, Córdoba Roda, Queralt, y Mir Puig, entre otros). *“Aunque la agresión ilegítima puede estar implícita en algunos supuestos de peligro grave para la vida o la integridad de los propios agentes o de terceras personas, su presencia no se considera legalmente necesaria ni parece exigible. De una parte porque el deber de utilizar la fuerza puede surgir de la necesidad de preservar la seguridad ciudadana y no para repeler ningún ataque; de otra, porque la agresión ilegítima no es uno de los requisitos del art. 20.7 del Código Penal, de forma que si efectivamente la hubiera, la justificación se obtendría por vía de legítima defensa, y no mediante el cumplimiento del deber”*.⁸

La Instrucción de la Dirección de la Seguridad del Estado de 14 de abril de 1983, exige una **agresión ilegítima contra el agente o tercera persona que ponga en peligro la vida o la integridad corporal**, pero además requiere también ante el uso de armas de fuego que se produzca la **imposibilidad de utilizar otros medios para detener la agresión**, advirtiendo, que **si las circunstancias lo permiten**, se deben realizar **avisos conminatorios efectuando disparos al aire o al suelo**, buscando en todo caso **la menor lesividad posible**.

En relación a la fuga de delincuentes, la citada Instrucción establece que **cuando el que se da a la fuga sea presuntamente, responsable de delitos graves, se disparará al aire o al suelo, con objeto exclusivamente intimidatorio, previas las advertencias y conminaciones de que se entregue y siempre que se entienda que la detención no puede lograrse de otro modo.**

En el supuesto que al agente **“ le conste la extrema peligrosidad ”**, de aquel que huye por hallarse provisto de alguna arma de fuego, explosivos o arma blanca susceptible de causar gran daño, la Instrucción prevé que después de todas las actuaciones anteriores, podrá disparar a partes no vitales buscando la menor lesividad posible.

De nuevo es la valoración personal del Agente lo que exclusivamente determinara el tipo de intervención, y sobre todo, lo que justificará en caso de consecuencias como lesiones o fallecimiento

que la actuación del policía se encuentre amparada y protegida dentro del supuesto de la eximente penal completa o incompleta.

En definitiva, los principios de oportunidad, congruencia y proporcionalidad, todos ellos de obligado cumplimiento no contienen ni definen su aplicación ni concretan los límites con que deben ser aplicados, situación que produce auténticas situaciones de desamparo en las causas penales en que se encuentran incursos los Agentes intervinientes.

A nuestro parecer no es requisito necesario que exista agresión ilegítima **a los agentes** para que estos en el cumplimiento del deber y dentro de los supuestos que contempla la legislación vigente, hagan uso del arma de fuego ya que pueden darse circunstancias en que la defensa del ciudadano o de la Ley haga necesario dicho uso sin que el presunto delincuente haya hecho uso necesariamente de la violencia directamente **contra el agente**, es más, parece ser bastante habitual que ante la orden de alto o incluso después de realizar al aire o al suelo disparos intimidatorios por parte de los agentes, los presuntos delincuentes continúen su huida o incluso incrementen la agresión o extorsión que estaban realizando, tal vez conscientes en muchos casos de que los agentes no dispararan sobre su persona hasta que hayan ultimado todas las medidas preventivas a su alcance, todo ello sobre la premisa que los actos delictivos no deben de quedar nunca *impunes*.

Por otra parte, resultaría incoherente la necesidad de dicha agresión directa al agente cuando la obligación de éste y lo que justifica su actuación y su “autoritas”, es precisamente la protección del ciudadano y no de su persona, en definitiva, se trata de la asegurar la protección a terceros inocentes e indefensos que son agredidos, su función policial es garante del legítimo ejercicio de los Derechos y Libertades que los ciudadanos desean disfrutar pacíficamente sin ser violentados por otros.

La especial protección que la LOFCS otorga estableciendo la autorización expresa del uso de las armas cuando exista un riesgo racionalmente grave **para la vida del agente, o su integridad física**, puesto que la exigencia de sacrificio que comporta el carácter de Agente de la autoridad no puede por menos de verse equilibrado con el amparo inequívoco mediante una protección “ad hoc” específica y adecuada.

IV. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL.

La **Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 20 Octubre 1980**, en la que fue Magistrado Ponente el Excmo. Sr. D. Luis Vivas Marzal, desestimo el Recurso de Casación interpuesto por el Inspector de Policía Don A.F.J. contra la Sentencia de la Audiencia que le condenó a la pena de un año de prisión menor, accesorias, costas e indemnizaciones como autor de un delito de homicidio concurriendo como eximente incompleta la circunstancia modificativa de la responsabilidad criminal prevista en el art. 8.11 del entonces Código Penal vigente.

La Sentencia consideraba hechos probados que tras la accidentada persecución automovilística de tres individuos sospechosos, por parte de tres Inspectores del entonces Cuerpo General de Policía, estos detuvieron a aquellos y cuando procedían a identificarles, uno de ellos escapó, siendo perseguido por el Inspector que con posterioridad fue condenado.

La Sentencia manifiesta que: “ *El sujeto luego fallecido, frente al Inspector adopto una actitud insultante y desafiante reforzada con la exhibición de un arma blanca que anunció emplearía si el Inspector se acercaba, pudiéndose ello - con ciertas reservas - calificar como presunta agresión ilegítima (...) El más tarde fallecido se volvió iniciando de nuevo la huida, lo que significa ciertamente que había desistido de su actitud amenazadora y de su resistencia activa presagiadora de agresión física, limitándose en lo sucesivo a dar la espalda a su perseguidor y a confiar su suerte a la velocidad de su reanudada y porfiada fuga “.*

La Sala no apreció la eximente de legítima defensa ni completa ni incompleta al considerar que el Inspector de Policía “ *obró con intención de matar, es evidente que, el luctuoso resultado, no se produjo por mero azar y de modo casual y desgraciado* “.

La Sentencia al distinguir entre “ *necesidad de la violencia en abstracto* “ y “ *necesidad en concreto* “, define su diferencia en la idoneidad del medio específicamente interpuesto o utilizado, añadiendo que si no hay necesidad abstracta del empleo de fuerza, no operará la eximente ni como completa ni como incompleta. En los casos en que el transgresor huye, si la Autoridad o sus Agentes, tras previas intimaciones, hacen uso de armas de fuego, disparando contra aquél sobre zonas no vitales, cabrá hablar de legitimación, especialmente si concurre ausencia de otros medios y si, el delito cometido por el que huye, era de capital importancia, pero si la trasgresión no era especialmente grave, no cabrá calificar el comportamiento de la autoridad o de sus Agentes, como ajustados a Derecho, si bien, en el caso de no haberse producido la debida proporción entre el mal producido o augurado y el medio empleado para repelerlo o prevenirlo, cabe la aplicación de la eximente incompleta ”.

La STS de 30 abril 1992 (Sala 2ª), siendo Magistrado Ponente el Excmo. Sr. D. Justo Carrera Ramos, suprimió la responsabilidad civil directa y subsidiaria en favor de los padres del fallecido y confirmó la sentencia de la Audiencia que había absuelto al Guardia Civil Don F.J.A.S. del delito de homicidio del que era acusado.

La Sentencia estimó que el fallecido “ *provocó todo el suceso que le costó la vida realizando un hecho delictivo entrando con uso de fuerza en un edificio comercial ajeno, de noche para apoderarse de la recaudación (...)* En cuanto a la necesidad del medio empleado que también ha de valorarse partiendo del error, no cabe duda de que un arma de fuego esgrimida por un sujeto parapetado en el interior de un edificio justificaría el uso del arma reglamentaria desde el exterior del mismo, después de las advertencias orales y de fuego por dos veces al suelo (...) La actitud de agresión personal actual o inminente era también perceptible y ante la apariencia palmaria de arma larga la necesidad defensiva de repelerla con arma de fuego resultaba racional. Pero aún frente a la mera barra de hierro que se halló al alcance de las manos que la sostuvieron en aquellos momentos, esgrimida llegado el caso **NO HUBIERA RESULTADO TAMPOCO DESPROPORCIONADO EL USO DE LA PISTOLA. NO HAY OBLIGACIÓN DE ESPERAR A REPELER, ES LÍCITO IMPEDIR EL ATAQUE** (...) Luego en esta situación, la apreciación de legítima defensa aparece plenamente justificada, aunque ex-post se averiguara (y sólo podía serlo entrando) que la aparente escopeta no lo era. Y repetimos que es esa posición relativa el guardia entrante en el área interior, oscura hubiera estado también gravemente amenazado por la barra de hierro. En resumen, no existió elemento cognitivo del dolo, ni culpabilidad “.

La STS de 6 mayo de 1998 (Sala 2ª), siendo Magistrado Ponente el Excmo. Sr. D. Eduardo Móner Muñoz, resolvió el Recurso de Casación contra la Sentencia de la A.P. de Málaga de 22 de octubre de 1996, que absolvía al Guardia Civil Don A.M.B. del delito de lesiones de que venía siendo acusado por la aplicación de la eximente incompleta de legítima defensa, confirmando la absolución del Guardia Civil.

La Sentencia, en su F.J. Primero señala: “ *La Jurisprudencia de ésta Sala, se ha preocupado de diferenciar la falta de necesidad de la defensa, de la falta de proporcionalidad en los medios empleados para impedir o repeler la agresión. La primera, esencial para la existencia de la eximente tanto completa como incompleta, que conduce al llamado efecto extensivo o impropio, en que la reacción se anticipa por no existir aún ataque o se prorroga indebidamente por haber cesado la agresión, supuestos en que en ningún caso puede hablarse de legítima defensa. En la segunda, si falta la proporcionalidad de los medios, nos hallamos ante un exceso intensivo o propio (...)* Para juzgar la necesidad racional del medio empleado en la defensa, no sólo debe tenerse en cuenta la naturaleza del medio empleado, sino también el uso de que él se hace y la existencia o no de otras alternativas, de defensa menos gravosas en función de las circunstancias concretas del hecho (...) Colocándonos en la misma situación que según los hechos probados vivieron el acusado y el recurrente, vemos **que frente a un palo de dimensiones y espesor descrito, con un clavo de acero en la punta, que se está**

esgrimiendo de forma claramente letal, la utilización del arma reglamentaria, única por otro lado, al alcance del que se defiende, está racionalmente proporcionada y resulta ser necesaria para repeler la agresión, especialmente cuando se utiliza apuntando hacia abajo, por muy desafortunados que desgraciadamente fueran las consecuencias “.

A “ sensu contrario “ la Sala 2ª del TS en **Sentencia de 12 marzo de 2002**, siendo Magistrado Ponente el Excmo. Sr. D. Perfecto Andrés Ibáñez, resuelve el Recurso de Casación interpuesto por el Abogado del Estado en representación de la Administración General del Estado contra la Sentencia de 30 noviembre de 2000 de la A.P. de Sevilla; confirmando la condena impuesta al Brigada de la Guardia Civil Don P.J.M. como autor de un delito de homicidio por imprudencia del art. 142.1.2. del Código Penal a las penas de un año de prisión con la accesoria de inhabilitación especial y al pago de una indemnización de quince millones de pesetas a cada uno de los acusadores y padres de la víctima, condenando al pago de dichas indemnizaciones a la Administración General del Estado como responsable civil subsidiaria.

Se declararon como Hechos Probados que a las tres horas del día 10 de abril de 1999 miembros del Destacamento de Tráfico de la Guardia Civil de Dos Hermanas a las órdenes de su jefe el Brigada Don P.J.M., establecieron un control preventivo de alcoholemia a la altura del Km. 553 de la carretera N-IV.

Siendo aproximadamente las 4,30 horas se acerco al control el automóvil Renault-9, conducido por su propietario, Don Beltrán S.P. a quien acompañaba sentada en el asiento delantero Dª. M.G.C. Uno de los Guardias Civiles hizo señales al conductor para que se detuviera, a fin de someterse a las pruebas de detección de alcohol en aire espirado. Este advirtió las señales pero no las atendió, para evitar que la Guardia Civil comprobara que como así ocurría, que no era titular del permiso de conducir vehículos de motor, y que su vehículo carecía de seguro obligatorio de responsabilidad civil. Después de aminorar un poco la velocidad, aceleró, obligando al Guardia Civil a apartarse para no ser atropellado, comenzando después una persecución del vehículo durante varios kilómetros por la Autovía y el núcleo de población más cercano. Creando grave situación de riesgo.

Según puso de manifiesto el Abogado del Estado, el conductor tenía antecedentes penales, y fue condenado por desobediencia, conducción temeraria, y falta contra el orden público por los hechos ocurridos, habiendo quedado demostrado que el día de Autos había consumido hachís y cocaína, habiéndose hallado en el propio vehículo que conducía una cantidad de esta última sustancia, existiendo indicios de que la fallecida conocía que el Sr. Beltrán conducía sin permiso y después de haber ingerido sustancias estupefacientes, de manera que subir con él en el automóvil suponía un riesgo, que así resulto libremente asumido, de lo que cabria deducir que la Audiencia Provincial debió acudir al mecanismo de compensación de culpas.

El Brigada Don P.J.M., ingresó en la Guardia Civil en 1972, y como miembro de éste Instituto no se le han habían impuesto sanciones disciplinarias hasta la fecha. En el año 1981 obtuvo Diploma de Adiestramientos Especiales y en el año 1988 el Diploma de Instructor de Tiro. Poseía en el momento de los hechos las siguientes condecoraciones: Cruz de la Orden del Mérito Militar con distintivo blanco de Cuarta y Tercera categoría, y de Caballero de la Orden de San Hermenegildo. En el año 1992 fue felicitado por su esfuerzo, profesionalidad, dedicación y sacrificio, participando activa y eficazmente en la Seguridad de la Expo-92. Igualmente estaba en posesión del Distintivo de Permanencia en la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, y el de Permanencia en la Delegación Especial del Gobierno para la seguridad de las provincias vascas.

En el F.J. Segundo, la Sentencia estima que “ *no cabe duda de que el acusado quiso la conducta consistente en efectuar un disparo, de manera que éste fue realizado voluntariamente (...) La norma de cuidado era conocida por el acusado, en su calidad de Agente de la Guardia Civil, al que, en razón de su experiencia, tampoco puede pasar desapercibido el riesgo generado por el disparo que realizó. Por lo demás, no puede ser más patente que de haberse atendido aquél a las prescripciones legales, el resultado fatal no habría tenido lugar “.*

En el F.J. Cuarto, el Tribunal Supremo señala: *“El argumento no se sostiene, pues lo que se quiere decir con él, es que, al estar en posesión de esos datos, la fallecida debió haber considerado que una eventual intervención de la policía de tráfico sobre su acompañante podría inducirle - con un apreciable grado de probabilidad - a iniciar una fuga como la que realmente se produjo; supuesto en el que sería asimismo previsible la hipótesis de una persecución durante la que cabría el uso irreflexivo de una arma de fuego, con el consiguiente riesgo, que en consecuencia, habría sido, en cierta medida, asumido (...) Pues bien, el modo de razonar no puede ser compartido, lo cierto es que, al fin, entre la supuesta imprevisión reprochable de la víctima y el resultado fatal, se interpuso la acción inculminable de un tercero, consciente y libremente realizada “.*

Si la necesaria modificación Legislativa, no quiere contemplar la ampliación de supuestos en que los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad puedan utilizar con seguridad jurídica el arma de fuego, tal vez convendría dotarlos de otros medios técnicos que se vienen utilizando en Países de nuestro entorno y que utilizándolos con la proporción adecuada no produce los resultados graves y letales de las armas de fuego y que sin embargo facilitan a los miembros de los Cuerpos de Policía la labor que por imperio de la Ley tienen encomendada.

IV. CONCLUSIONES.

Transcurridos más de XXV años desde la celebración de las primeras elecciones democráticas tras la muerte del Dictador, y con la consolidación de nuestro sistema democrático dentro del Estado de Derecho, parece tiempo ya de abrir el debate doctrinal e ideológico que sirva para asentar las bases que nos permitan establecer desde la racionalidad jurídica y fáctica los elementos necesarios que deben darse dentro de nuestro Ordenamiento Jurídico para poder determinar con exactitud cual es el marco normativo que pretendemos darnos en una materia sujeta a diversas y diferentes interpretaciones como lo es el concepto de LIBERTAD y de SEGURIDAD de los CIUDADANOS.

El concepto de la SEGURIDAD CIUDADANA, en sentido amplio, debe alcanzar el efectivo disfrute de Derechos y Libertades de los ciudadanos, que no deberían verse constreñidos por acciones violentas y delictivas propiciadas por sujetos o individuos que desgraciadamente no respetan los legítimos Derechos constitucionales de los ciudadanos que componen una sociedad democrática elemento esencial y constitutivo del propio Estado de Derecho.

La actual normativa o regulación es a todas luces insuficiente, creando un vacío normativo y una ambigüedad definitoria del marco legal establecido. Situación que conlleva desde el punto de vista de la acción y de la praxis a una inquietante y constante preocupación en los Agentes actuantes por la propia inseguridad jurídica creada por la casuística de la acción policial.

Conviene recordar que los miembros de los Cuerpos Policiales en un Estado moderno, democrático, civilizado y dentro del espacio vital europeo tienen una raigambre por su pertenencia a la propia sociedad democrática y civil de la que forman parte y de la cual proceden. No estamos hoy ante la aplicación y la arbitrariedad de la Ley de Fugas, y no tenemos hoy tampoco unos Cuerpos Policiales al servicio de los intereses de una dictadura y de un Régimen político sin Libertades dando cumplimiento a sus Leyes.

La situación del Estado Español en materia de SEGURIDAD de los CIUDADANOS no es comparable a la que regula el Ordenamiento Jurídico de algunos Estados de USA, ni de sus normas Federales al respecto, nuestro marco jurídico debe ser el propio de la Unión Europea, de la que somos y formamos parte activa, debiendo dotarnos del Cuerpo Legislativo necesario, adecuado y homologable con los demás Estados miembros que ampare esta necesidad que el corpus social demanda.

Merece un análisis pormenorizado la nueva situación que emerge tras los graves sucesos del 11-S en materia de Seguridad Interior y Exterior, siendo aún pronto para poder estudiar todos los elementos diferenciadores que dicha nueva situación comporta.

La imprecisión normativa que regula esta importante materia, conlleva de modo especial a la inseguridad jurídica que sufren en especial los miembros de la Guardia Civil que además tienen otra preocupación proveniente de la Circular de la Guardia Civil 1/94, de 28 febrero que dispone en su apartado primero que “todo hecho en el que se utilicen las armas será objeto de una investigación” ; situación que ocasiona que el Agente que se encuentra ante la posibilidad de tener que utilizar lícita y legítimamente su arma con carácter preventivo se puede ver limitado por el temor a ser objeto de la preceptiva investigación reglamentaria, que en caso de ser objeto de sanción disciplinaria podría comportarle graves consecuencias, constituye falta grave, prevista en el art. 8.6 del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil aprobado por L.O. 11/1991, de 17 junio: “Usar las armas en acto de servicio o fuera de él con infracción de las normas que regulan su empleo”, cuya sanción conlleva la pérdida de cinco a veinte días de haberes, arresto de un mes y un día a tres meses en establecimiento disciplinario militar y pérdida de destino.

V. BIBLIOGRAFÍA.

- ALONSO PÉREZ, Francisco. “La utilización de armas de fuego por las fuerzas de seguridad. Apuntes jurisprudenciales” en Diario La Ley. Año XXIII. Núm. 5545 de 16 mayo 2002. Págs. 1 a 4.
- BARCELONA LLOP, Javier. “ El uso de las armas de fuego por los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad “. Revista de Administración Pública. Núm. 113. Mayo-Agosto 1987. Págs. 77 a 136.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis. “La polémica europea sobre el uso de las armas como forma de coacción administrativa “. Revista de Administración Pública. Núm. 84. 1977.
- CEREZO MIR, José “Cumplimiento del deber por los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones”. Jornadas de Estudios Penales en Homenaje al profesor Saínz Cantero. Granada. Marzo 1987.
- CEREZO MIR, José. Curso de Derecho Penal Español. Parte General. Vol. I/1. Ténos. Madrid. 1985.
- COBO DEL ROSAL, Manuel; CARMONA SALGADO, Concepción; GONZÁLEZ RUS, Juan José; MORILLAS CUEVA, Lorenzo; POLAINO NAVARRETE, Miguel; PORTILLA CONTRERAS, Guillermo. Curso de Derecho Penal Español. Parte Especial. Marcial Pons. Madrid. 1996.
- GIMÉNO SENDRA, Vicente y VIVES ANTÓN, Tomás Salvador. La detención. Barcelona. 1977.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. El procedimiento Administrativo. Ed. Abella. 1964.
- JAR COUSUELO, Gonzalo y PÉREZ MARTIN, Juan Luis. Legislación sobre Cuerpos de Policía. Ámbito Estatal, Autonómico y Municipal. Ministerio del Interior. Ed. Dykinson. Madrid 2000
- MARTÍN FERNÁNDEZ, Manuel. La profesión de policía. CIS. Junio 1990.
- MANZANO SOUSA, Manuel. “ El empleo de las armas de fuego (Relato histórico-jurídico de un guardia civil) “. 9º Seminario Duque de Ahumada. Ed.. Ministerio del Interior. Madrid. 1998.
- MIR PUIG, Santiago. Derecho Penal. Parte General. Ed. Reppertor. Barcelona. 6ª Ed.. 2002.
- RIZO GÓMEZ, Ramón. “Psicología y utilización de las armas de fuego “. Cuadernos de la Guardia Civil. Núm. XXV. Año 2002.
- RODRÍGUEZ DEVESA, José María. Derecho Penal Español. Parte general. Madrid. 1981.
- SÁNCHEZ TRUEBA, José Ignacio. “Policía Foral de Navarra “ Publicado en Cuadernos de la Guardia Civil. Número XXIV. Año 2001. 2ª Época.
- VALLE GÓMEZ, José Luis. “ Uso de las armas de fuego. (Estudio de su regulación legal y modificaciones necesarias). Cuadernos de la Guardia Civil. Núm. XXV. Año 2001. 2ª Época.
- VILLAGÓMEZ CEBRIÁN, Alfonso José. “ Las competencias autonómicas en materia de policía “. Revista de Administración Pública. Núm. 113. Mayo-Agosto 1987. (Págs. 137 a 181).

[1] En la actualidad, la única Policía Foral existente en nuestro país es la Policía Foral de Navarra. Los orígenes de la Policía Foral de Navarra, se remontan a la creación por la Diputación Foral de Navarra

mediante Acuerdo de 30 Octubre de 1928 del Cuerpo de Policías de Carretera con objeto de atender a la policía de las carreteras, vigilar la circulación e inspeccionar los impuestos provinciales, especialmente el de patentes, dentro de las mismas.

Tras la llegada de la democracia, ha estado regulada por la L.O. 13/1982 de Reintegración y Mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, teniendo reconocida su particularidad por la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. La Ley Foral 1/1987, de 13 febrero, de Cuerpos de Policía de Navarra, estableció el marco regulador del régimen de los Cuerpos de Policía dependientes de las Administraciones Públicas de Navarra, la Ley Foral 19/2001, de 5 julio de modificación de la Ley Foral 1/1987; la Ley Foral 8/2002, de 3 de abril de modificación de la Ley Foral 20/2001, de 24 mayo ; el Decreto Foral 155/1988, de 19 mayo por el que se aprueba el Reglamento de Organización de la Policía Foral; el Decreto Foral 101/1989, de 27 abril por el que se aprueba el Reglamento de Personal; el Decreto Foral 340/1990, de 20 diciembre por el que se regula la Sección de Protección Ecológica de la Policía Foral y el Decreto Foral 57/2002, de 25 marzo por el que se aprueba el Reglamento de Provisión de Puestos de la Policía Foral.

Más recientemente, la Ley Foral 21/2002 de 2 Julio, autoriza al Gobierno de Navarra para elaborar y aprobar, mediante Decreto Foral Legislativo, un Texto Refundido de la Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra.

En relación a los Miñones y Miqueletes, por medio de la Disp. Adic. Primera de nuestra Carta Magna, y por la L.O. 3/1979 de 18 de diciembre, Estatuto de Autonomía del País Vasco (art. 17, párrafo 5º), se restableció inicialmente los Cuerpos de Miñones y Miqueletes dependientes respectivamente de las Diputaciones de Vizcaya y Guipúzcoa, dotando de nueva configuración al Cuerpo de Miñones de la Diputación Foral de Álava como Policía de la Comunidad Autónoma. Regulándose en el art. 1 del R.D. 2903/1980 de 22 diciembre su carácter civil, estructura y organización jerarquizada y la consideración de Agentes de la autoridad de sus miembros a todos los efectos.

Posteriormente, mediante Ley 4/1992, de 17 julio de Policía del País Vasco se establece en la Exposición de Motivos II.1, que “por razones de racionalidad y eficacia, se opte por la integración de Miñones, Forales y Miqueletes en el Cuerpo de la Ertzaintza. En la actualidad dichos cuerpos Forales constituyen Secciones propias dentro de la Policía Autónoma Vasca

[2] BOBBIO, NORBERTO. “A propósito de la declaración universal de responsabilidades y deberes humanos”. en Declaración de Responsabilidades y deberes humanos. Fundación Valencia Tercer Milenio. Valencia. 1998.

[3] COSIDÓ GUTIÉRREZ, Ignacio. “La Seguridad Interior en un Mundo Global “. Revista de la Guardia Civil. Núm. 702. Octubre 2002. Pág. 52.

[4] Diario “EL PAÍS”. Martes, 29 octubre 2002.

[5] VALENZUELA RATIA, Diego. “Datos estadísticos recientes sobre la actividad criminal. Especial consideración de las víctimas “. Boletín de Información. Ministerio de Justicia. Año LVI. 1 Septiembre 2002. Núms. 1923-1924. Págs 2695 a 2708.

[6] Art. 5.2.c). L.O. 2/1986, de 13 marzo.

[7] Art. 20 C.P.: “Esta exento de la responsabilidad penal el que obre en cumplimiento de un deber o en el ejercicio legítimo de un derecho, oficio o cargo”.

[8] GONZÁLEZ RUS, JUAN JOSÉ. “Del homicidio y sus formas (I) ” en Curso de Derecho Penal. Parte Especial. Dirigido por Manuel Cobo del Rosal. Ed. Marcial Pons. Madrid. 1996

DELINCUENCIA

Raquel CASTILLEJO MANZANARES

Instrumentos en la lucha contra la delincuencia. La orden de detención europea y los procedimientos de entrega entre Estados miembros

Editorial Colex. Madrid, 2002

176 páginas

LAS drogas, la delincuencia organizada, el fraude fiscal, la trata de seres humanos y la explotación sexual de menores son problemas que afectan a todos los Estados miembros de la Unión Europea. En la actualidad, cada vez más, los delitos se producen por redes, bandas u organizaciones que operan a escala internacional, teniendo base en diferentes países y aprovechando las lagunas legales derivadas de los límites geográficos de las investigaciones.

La autora nos introduce en el marco normativo de instrumentos en la lucha contra la delincuencia, así como en la lucha contra el terrorismo de manera específica.

En el primer capítulo se diferencia entre instrumentos intergubernamentales y bilaterales en la lucha contra la delincuencia. La vía intergubernamental se confirma en el Tratado de la Unión Europea en su Título VI, artículo k1, que enumera y especifica las cuestiones que los Estados miembros consideran de interés común, entre las que podemos señalar: la lucha contra la defraudación a escala internacional, el terrorismo, el tráfico de drogas y otras formas graves de delincuencia internacional, iniciándose la comunitarización de determinadas materias intergubernamentales a partir del Tratado de Amsterdam. Al mismo tiempo que se desarrollan los acuerdos antes mencionados, varios Estados miembros emprenden conversaciones bilaterales con el fin de dar respuestas urgentes y eficaces al aumento de la delincuencia internacional.

En el capítulo II se nos presentan los instrumentos en la lucha contra el terrorismo dentro de las Naciones Unidas así como en el ámbito de la Unión Europea. El Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo recoge por vez primera una lista de actos terroristas; igualmente el Tratado de la UE desarrolla acciones comunes y prevé los instrumentos adecuados para esta lucha a escala de la Unión y para coordinar esta acción a escala internacional. La existencia de distintos marcos legislativos entre los Estados miembros dificultó una postura común frente al terrorismo. La Decisión Marco del Consejo (2001) sobre la lucha contra el terrorismo ha proporcionado una armonización de las sanciones, así como una definición común de estos delitos.

La orden de detención europea se analiza en el capítulo III, en una visión global desde sus antecedentes como iniciativa adoptada en el Consejo Europeo de Tampere, hasta su aprobación como Decisión Marco por el Consejo en junio del pasado año, exponiendo la definición, objetivo y contenido de la orden.

En los siguientes capítulos se hace un desarrollo pormenorizado tanto del procedimiento de detención como del procedimiento judicial de entrega.

Como conclusión la autora nos ofrece la posibilidad de conocer, de forma detallada, los avances en la lucha contra la delincuencia así como las últimas herramientas que se han adoptado en el Consejo de la Unión Europea.

José Villena Romera

FUERZAS ARMADAS

María José LOPERA CASTILLEJO

La mujer militar: sus derechos laborales y prestaciones sociales

Editorial Civitas. Madrid, 2002

159 páginas

SE aborda en esta obra la situación laboral de la mujer militar y sus prestaciones sociales desde el principio de igualdad, en el que se optó decididamente en la Ley 17/1995, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas. Este principio se proyecta en todos los ámbitos profesionales, ya sea desde su incorporación en la vida militar, como la enseñanza, destinos y promoción interna; siendo la protección de la maternidad una condición indispensable para la realización del citado principio.

En el presente texto se recoge el régimen aplicable a la mujer militar en permisos por muerte y enfermedad grave de familiares, por lactancia, maternidad, adopción y acogimiento, por exámenes prenatales, así como la reducción de jornada por guarda legal y, por último, la excedencia por cuidado de hijos y de familiares.

Igualmente se detalla el régimen especial de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, y las medidas sociales contenidas en el texto refundido de la Ley sobre Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, donde se explica los mecanismos de cobertura, los campos en los que se aplica, la gestión de estas coberturas a través del ISFAS y su cotización; todo ello centrándose en el objeto de este estudio: la mujer militar.

Marcos Rubio García

RELIGION

Pepa SANZ BISBAL

Ramiro PINTO CAÑON

Grupos gnósticos: secretos y mentiras. El fanatismo dentro de nuestra sociedad

Editorial Entimema. Madrid, 2002

351 páginas

ESTE libro nos introduce en el mundo de las sectas gnósticas, sus maneras y formas de captar adeptos, la manipulación y destrucción de la personalidad de éstos, así como su introducción y desarrollo en nuestra sociedad, y, por ende, en nuestro sistema democrático de valores; socavando sus raíces, con el fin de crear una "nueva civilización".

El fanatismo que estos grupos desarrollan es caldo de cultivo para el terrorismo tanto nacionalista como fundamentalista islámico.

Los autores de este trabajo se centran en el estudio de la doctrina de los grupos gnósticos seguidores de Víctor Gómez, alias Samuel Aun Weor, sus técnicas de manipulación y la proyección de su fanatismo en la sociedad.

Las notas comunes en todo grupo gnóstico son la utilización de un lenguaje propio y el desarrollo de toda una teoría sostenida en simbolismos, donde el fanatismo consiste principalmente en salir o huir de la realidad con el fin de construir la doctrina del líder. Antes, y con el fin de llegar a esta "huida", al adepto se le ha sometido a una deformación de la realidad y a una anulación de su identidad personal para ir transformándola en una "identidad colectiva" que concuerda con la del grupo o del "visionario".

Son constantes las citas a lo largo del texto del drama que muchos padres padecen al ver a sus hijos inmersos en estos tipos de grupos que anulan su personalidad y, por consiguiente, la discusión o debate no es posible al encontrarse fuera de nuestra realidad y al creer en ideas psicológicas, que se sienten pero que no se pueden demostrar, pues se basan en toda una doctrina inventada disfrazada de realidad a través de lo que denominan dimensión astral.

Por otra parte los autores hacen un llamamiento al desarrollo creciente de los grupos gnósticos en nuestras sociedades modernas, donde el consumismo, la falta de reflexión y el vacío moral y cultural son males endémicos, y muchos ciudadanos son captados o se refugian en ellos en busca de lo que la sociedad no les ofrece.

Marcos Rubio García

ACTUALIDAD

Arturo PEREZ REVERTE

La Reina del Sur

Santillana Ediciones Generales, S.L.

Alfaguara. Madrid, 2002

542 páginas

La última obra del conocido autor Pérez Reverte nos introduce en el mundo del narcotráfico. Esta se inicia en México, cuando la joven novia de un doble agente de la DEA se ve por diferentes acontecimientos involucrada en este mundo, por la muerte de éste. A causa de esta muerte se ve obligada a salir de su país y emigra a España, donde busca trabajo y residencia, y poco a poco se introduce nuevamente en el turbio mundo de la prostitución y de las drogas.

La protagonista a través de amistades, de diversa índole y de muy diferentes orígenes, se hace una de las personas más importantes en el tráfico de drogas de la zona sur de España.

El autor, bien documentado, nos narra situaciones vividas por la protagonista en la introducción de la droga, a través de planeadoras, en nuestras costas así como el acoso y persecuciones a que se ve sometida por parte de la Guardia Civil y del Servicio de Vigilancia Aduanera. Los datos que se aportan, tales como apodos, lugares y descripciones de las operaciones, hacen al lector un panorama bastante real de lo que se vive en aquellas zonas como el Barrio de La Atunara de la Línea de la Concepción, así como del litoral desde Punta Tarifa hasta las costas de Málaga.

Igualmente, el entramado del narcotráfico con otros delitos, de blanqueo a través de empresas con sede en Gibraltar, o las conexiones con la Mafia rusa u otros cárteles de drogas para ocupar el mercado y el poder en la zona son descritos con muchos detalles por Reverte.

José Villena Romera

JOSE GARCIA SAN PEDRO

Teniente coronel de la Guardia Civil
Doctor en Derecho

NOTICIAS LEGISLATIVAS

LEY ORGANICA 9/2002, de 10 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal y del Código Civil, sobre sustracción de menores.

Esta ley surge por la necesidad de dar una respuesta clara a las sustracciones o retenciones de menores por parte de alguno de los progenitores. En el orden penal, con una respuesta específica distinta del delito de desobediencia genérico, añadiendo un artículo nuevo, el 225 bis, insertado en una nueva sección (II) dentro del capítulo III del Título XII del Libro II; adicionando un nuevo párrafo al artículo 224 y modificando el artículo 622, todos ellos del Código penal. En el orden civil, adicionando un párrafo nuevo en la medida 1.^a del artículo 103 del código civil y modificando el número 3 del artículo 158 del mismo texto.

Se aprovecha también la ley para modificar el artículo 308 y añadir una disposición transitoria trigésima octava a la Ley Orgánica del Poder Judicial; añadir un segundo párrafo al artículo 788.2 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal al objeto de considerar como prueba documental "los informes emitidos por laboratorios oficiales sobre la naturaleza, cantidad y pureza de sustancias estupefacientes cuando en ellos conste que se han realizado siguiendo los protocolos científicos aprobados por las correspondientes normas"; y suspender hasta el 1 de enero de 2007 la aplicación de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores, en lo referente a los infractores de edades comprendidas entre los 18 y 21 años.

REAL DECRETO 288/2003, de 7 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de ayudas y resarcimientos a las víctimas de delitos de terrorismo.

Este Real Decreto desarrolla la normativa en materia de resarcimientos y ayudas ordinarias a las víctimas del terrorismo, cuya regulación legal se contiene en el capítulo III del Título II de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, modificada por las leyes de la misma clase promulgadas en los años 1997 (Ley 66/1997, de 30 de diciembre, artículo 48), 1998 (Ley 50/1998, de 30 de diciembre, disposición adicional cuadragésima segunda), 2001 (Ley 24/2001, de 27 de diciembre, artículo 43), y, por último, 2002 (Ley 53/2002, de 30 de diciembre, artículo 49).

El Real Decreto comprende 43 artículos estructurados en siete capítulos: Capítulo I (disposiciones generales), Capítulo II (daños corporales), Capítulo III (ayudas al estudio), Capítulo IV (asistencia psicosocial), Capítulo V (daños materiales), Capítulo VI (subvenciones) y Capítulo VII (ayudas extraordinarias).

Según el artículo primero del Reglamento: "1. Serán resarcibles por el Estado, con el alcance y condiciones previstas en este reglamento, los daños corporales, los gastos en razón de tratamiento médico y los daños materiales causados como consecuencia o con ocasión de delitos de terrorismo cometidos tanto por bandas armadas y elementos terroristas como por persona o personas que alteren gravemente la paz y seguridad ciudadana, a quienes no fueran responsables de dichas actividades delictivas. 2. Los daños resarcibles serán los siguientes: a) Daños corporales, tanto físicos como psíquicos, así como los gastos por tratamiento médico, prótesis e intervenciones quirúrgicas. Estos gastos se abonarán a la persona afectada sólo en el supuesto de que no tengan cobertura total o parcial dentro de un sistema de previsión público o privado. b) Daños materiales ocasionados en las viviendas de las personas físicas o los producidos en establecimientos mercantiles e industriales, sedes de partidos políticos, sindicatos y organizaciones sociales. c) Los gastos de alojamiento provisional mientras se efectúan las obras de reparación de las viviendas habituales de las personas físicas. d) Los causados en vehículos particulares, así como los sufridos por los destinados al transporte terrestre de personas o mercancías, salvo los de titularidad pública. 3. Se concederán asimismo en la forma prevista en este reglamento las siguientes ayudas: a) De estudio, cuando a consecuencia de un acto terrorista se deriven para el propio estudiante, sus padres, tutores o guardadores daños personales de especial trascendencia o los inhabiliten para el ejercicio de su profesión habitual. b) Asistencia psicológica y psicopedagógica, con carácter inmediato, tanto para las víctimas como para los familiares. c) Subvenciones a las asociaciones, fundaciones, entidades e instituciones, sin ánimo de lucro, que representan y defienden intereses de las víctimas del terrorismo. d) Ayudas extraordinarias para paliar, con carácter excepcional, situaciones de necesidad personal o familiar de las víctimas, no cubiertas o cubiertas de forma notoriamente insuficiente por las ayudas ordinarias."

LEY ORGANICA 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los Concejales.

La Ley se presenta por objetivo hacer realidad la decisión de aislar a los terroristas, garantizando una mayor eficacia en el uso de los recursos de los que puede disponer nuestro sistema político. Para ello procede a las siguientes modificaciones normativas:

a) Código penal. Modificación del artículo 505, castigando la perturbación grave del orden de los plenos por quienes no sean miembros de la corporación local, y las injurias, calumnias, coacciones o amenazas a miembros de las corporaciones locales por quienes se amparen en la existencia de bandas armadas, organizaciones o grupos terroristas.

b) Ley Orgánica de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad. Modificación de los artículos 42 y 51, permitiendo a los miembros de las policías autonómicas y locales actuar fuera del ámbito territorial respectivo en la función de protección de las autoridades respectivas.

c) Ley de Enjuiciamiento Criminal. Se modifica el artículo 110 fijando los supuestos en que las Administraciones locales pueden personarse en la causa y añadiendo una disposición adicional a fin de garantizar la confidencialidad de los datos en los supuestos del artículo 572.1.3ª del Código penal.

d) Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos. Modificación del ar-

título 3 permitiendo incluir en los Presupuestos Generales del Estado una asignación anual para sufragar los gastos de seguridad de los partidos, e introducción de un nuevo artículo impidiendo la entrega de recursos procedentes de financiación pública a favor de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores cuando en su actividad incurran en alguna de las conductas previstas para la ilegalización de los partidos políticos.

e) Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Se modifican los artículos 6.2; 39.2; 41; 46.3; 78.3; 79.1; 123.1; 127; 127 bis; 133.4; 133.6; 134, 140, 153, 175, 182, 183, 193, 201 y 227, así como la disposición adicional primera y se añade una nueva disposición adicional sexta.

LEY 3/2003, de 14 de marzo, sobre la orden europea de detención y entrega.

Esta Ley tiene su causa en la Decisión marco relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros (DOCE L 190/1, de 17 de julio de 2002), primer instrumento jurídico de la Unión en el que se hace aplicación del principio de reconocimiento mutuo enunciado en las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere. Supone la sustitución de los mecanismos tradicionales de cooperación judicial por una nueva forma de entender las relaciones entre los sistemas jurídicos de los Estados miembros basada en la confianza.

La Ley se compone de 29 artículos estructurados en cuatro capítulos: Capítulo I (disposiciones generales), Capítulo II (emisión de una orden europea), Capítulo III (ejecución de una orden europea) y Capítulo IV (otras disposiciones).

Según el artículo primero, "La orden de detención europea es una resolución judicial dictada en un Estado miembro de la Unión Europea con vistas a la detención y la entrega por otro Estado miembro de una persona a la que se reclama para el ejercicio de acciones penales o para la ejecución de una pena o una medida de seguridad privativas de libertad".

En el artículo 9 se establece que: "1. Cuando la orden europea hubiera sido emitida por un delito que, tal como se define en el derecho del Estado de emisión, pertenezca a una de las categorías de delitos que a continuación se relacionan, y dicho delito estuviera castigado en el Estado de emisión con una pena o una medida de seguridad privativa de libertad cuya duración máxima sea, al menos, de tres años, se acordará la entrega de la persona reclamada sin control de la doble tipificación de los hechos: pertenencia a organización delictiva, terrorismo, trata de seres humanos, explotación sexual de los niños y pornografía infantil, tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos, corrupción, fraude, incluido el que afecte a los intereses financieros de las Comunidades Europeas con arreglo al Convenio de 26 de julio de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, blanqueo del producto del delito, falsificación de moneda, incluida la falsificación del euro, delitos de alta tecnología, en particular delito informático, delitos contra el medio ambiente, incluido el tráfico ilícito de especies animales protegidas y de especies y variedades vegetales protegidas, ayuda a la entrada y residencia en situación ilegal, homicidio voluntario, agresión con lesiones graves, tráfico ilícito de órganos y tejidos humanos, secuestro, detención ilegal y toma de rehenes, racismo y xenofobia, robos organizados o a mano armada, tráfico ilícito de bienes culturales, incluidas las antigüedades y las obras de arte, estafa, chantaje y extorsión de fondos, violación de derechos de propiedad industrial y falsificación de mercancías, falsificación de documentos administrativos y tráfico de documentos falsos, falsificación de medios de pago, tráfico ilí-

cito de sustancias hormonales y otros factores de crecimiento, tráfico ilícito de materiales radiactivos o sustancias nucleares, tráfico de vehículos robados, violación, incendio voluntario, delitos incluidos en la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, secuestro de aeronaves y buques, sabotaje. 2. En los restantes supuestos no contemplados en el apartado anterior, siempre que estén castigados en el Estado de emisión con una pena o medida de seguridad privativa de libertad cuya duración máxima sea, al menos, de doce meses o, cuando la reclamación tuviere por objeto el cumplimiento de condena a una pena o medida de seguridad no inferior a cuatro meses de privación de libertad, la entrega podrá supeditarse al requisito de que los hechos que justifiquen la emisión de la orden europea sean constitutivos de un delito conforme a la legislación española, con independencia de los elementos constitutivos o la calificación del mismo.”

LEY ORGANICA 2/2003, de 14 de marzo, complementaria de la Ley sobre la orden europea de detención y entrega.

Modifica los artículos 65 y 88 de la Ley Orgánica del Poder Judicial a fin de residenciar las competencias derivadas de la orden europea de detención y entrega en la Audiencia Nacional.

LEY 11/2003, de 21 de mayo, reguladora de los equipos conjuntos de investigación penal en el ámbito de la Unión Europea.

La Ley tiene por finalidad la creación de equipos conjuntos de investigación, instrumento que aparece recogido tanto en el Tratado de la Unión Europea como en el Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal de 29 de mayo de 2000 (convenio aún no ratificado por los Estados miembros), así como en la Decisión Marco (aún no aprobada) elaborada en el seno del Consejo de Ministros de Asuntos de Justicia e Interior. Su objetivo es potenciar la cooperación en las investigaciones criminales en la lucha contra la delincuencia organizada, contra el tráfico de drogas y la trata de seres humanos y, en especial, en la lucha contra el terrorismo.

Consta de doce artículos estructurados en tres capítulos: Capítulo I (disposiciones generales), Capítulo II (constitución de un equipo conjunto de investigación que vaya a actuar en España) y Capítulo III (constitución de un equipo conjunto de investigación que vaya a actuar fuera de España). En el artículo 2 se define como equipo conjunto de investigación “el constituido por acuerdo de las autoridades competentes de dos o más Estados miembros de la Unión Europea para llevar a cabo investigaciones penales en el territorio de alguno o de todos ellos, que requieran una actuación coordinada, con un fin determinado y por un período limitado”. En la disposición adicional primera se establece: “1. La actuación del equipo conjunto de investigación en el territorio español se regirá por lo establecido en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; en la Ley de Enjuiciamiento Criminal; en la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal; en el Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, de regulación de la Policía Judicial, y demás disposiciones aplicables. 2. Cuando se trate de un equipo conjunto de investigación cuya creación haya solicitado o en la que haya participado la autoridad competente española, su actuación fuera del territorio español se regirá por lo establecido en la normativa aplicable en el Estado en el que vaya a actuar.

LEY ORGANICA 3/2003, de 21 de mayo, complementaria de la Ley reguladora de los equipos conjuntos de investigación penal en el ámbito de la Unión Europea, por la que se establece el régimen de responsabilidad penal de los miembros destinados en dichos equipos cuando actúen en España.

En un artículo único, esta Ley regula el régimen de responsabilidad de los miembros destinados en los equipos conjuntos de investigación, tanto desde el punto de vista de las infracciones penales que puedan cometerse contra los miembros destinados en los equipos, como de los delitos que pudieran cometerse por ellos mismos.

LEY 12/2003, de 21 de mayo, de prevención y bloqueo de la financiación del terrorismo.

La Ley tiene por objeto prevenir las actividades de financiación del terrorismo e impedir la utilización con tal propósito del sistema financiero en una economía globalizada, para lo cual el principio en el que se inspira no es otro que la posibilidad de bloqueo de cualquier tipo de flujo o posición financiera para evitar la utilización de los fondos en la comisión de acciones terroristas, disponiéndose al tiempo de la capacidad para identificar y combatir los canales financieros del terrorismo, verificando la verdadera naturaleza de los fondos, su origen, localización, disposición y movimientos, o la identidad de los titulares reales de esas transacciones. Esta posibilidad de bloquear y examinar operaciones susceptibles de estar particularmente relacionadas con la financiación del terrorismo se lleva a cabo a través de la atribución de potestades específicas dirigidas a bloquear saldos y movimientos financieros de personas concretas, otorgadas a un órgano colegiado especializado, la Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo, y siempre con la consideración de su naturaleza de medida preventiva carente de valor sancionador, dado que no se articula para sentar un juicio de culpabilidad, sino para evitar la realización de actos criminales que, en su caso, tienen que ser enjuiciados por el juez competente, haciendo así operativa cualquier alerta temprana.

La Ley consta de nueve artículos. En su artículo 1.2 define por bloqueo "la prohibición de realizar cualquier movimiento, transferencia, alteración, utilización o transacción de capitales o activos financieros que dé o pueda dar lugar a un cambio de volumen, importe, localización, propiedad, posesión, naturaleza o destino de dichos capitales o activos, o de cualquier otro cambio que pudiera facilitar su utilización, incluida la gestión de una cartera de valores". En el artículo 9 se establece que la Comisión de Vigilancia estará adscrita al Ministerio del Interior e integrada por: a) Presidente: el Secretario de Estado de Seguridad. b) Vocales: 1. Un miembro del Ministerio Fiscal, designado por el Fiscal General del Estado. 2. Un representante de los Ministerios de Justicia, del Interior y de Economía, designados por los titulares de los departamentos respectivos. c) Secretario: el Director del Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias.

LEY ORGANICA 4/2003, de 21 de mayo, complementaria de la Ley de prevención y bloqueo de la financiación del terrorismo, por la que se modifican la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Como garantía de los derechos de los sujetos previstos en la Ley 12/2003, su artículo 3 prevé, en su apartado 3, la posible interposición del recurso contencioso-administrativo contra las medidas adoptadas por la Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo. Dada la naturaleza de dichas medidas,

resulta preciso establecer que el conocimiento de los recursos contencioso-administrativos que se deduzcan en relación con las mismas corresponda a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, para lo cual la Ley procede a las modificaciones correspondientes en las Leyes citadas en su título.

LEY ORGANICA 5/2003, de 27 de mayo, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, y la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial.

Tiene por objeto crear los Juzgados Centrales de Vigilancia Penitenciaria pretendiendo evitar la disfunción que pudiera ocasionarse entre la centralización de la instrucción y el enjuiciamiento que corresponde a los órganos jurisdiccionales de la Audiencia Nacional y el control de la ejecución de las sentencias por los jueces de vigilancia penitenciaria en un ámbito y jurisdicción diferente a la que constituye el citado tribunal.

LEY 17/2003, de 29 de mayo, por la que se regula el Fondo de bienes decomisados por tráfico ilícito de drogas y otros delitos relacionados.

La Ley 36/1995, de 11 de diciembre, creó el Fondo de bienes decomisados por tráfico de drogas y otros delitos relacionados. En sus aspectos esenciales, con esta nueva norma se amplía de forma expresa el ámbito de los bienes decomisados que se integran en el fondo, al permitir que los bienes, efectos e instrumentos decomisados por delito de contrabando, cuando el objeto de éste sean drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas o sustancias catalogadas como precursores, pasen a formar parte también del fondo, teniendo en cuenta para ello que el artículo 5.3 de la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando, impone la adjudicación al Estado de tales bienes, efectos e instrumentos. También se admite ahora tanto la entrega a Estados extranjeros de bienes decomisados en España a instancias de dichos Estados que deberían de formar parte del fondo como la integración en éste de aquellos bienes entregados o cedidos por los referidos Estados, una vez decomisados en su territorio o en España por iniciativa de aquéllos.

En otros aspectos, se amplía el ámbito de los beneficiarios del fondo, con la inclusión, junto a los organismos internacionales, de las entidades supranacionales –como una realidad nueva, con naturaleza propia en dicho ámbito, surgida principalmente con la creación de la Unión Europea– y de los Gobiernos de Estados extranjeros, cuyas omisiones, en la redacción hasta ahora en vigor, impedían aplicar recursos del fondo a las finalidades previstas en la ley cuando se realizasen por dichas entidades o Gobiernos; y, por lo que respecta al destino de los bienes que nutren el fondo, se establece la obligación, con carácter general, de enajenar todos aquellos bienes del fondo que no consistan en dinero u otros instrumentos de pago al portador y, con carácter excepcional y de forma motivada, se admite la posibilidad de ceder el uso, de forma gratuita, a los beneficiarios de los bienes citados, contemplando también la posibilidad, hasta ahora no prevista legalmente pero sí reglamentariamente, del abandono de bienes en circunstancias concretas, y la determinación del destino de aquellos bienes que, por alguna disposición legal o tratado internacional, estén sometidos a un régimen jurídico que limite su propiedad, posesión o comercio, dada la incidencia que ello conlleva con respecto a la enajenación o cesión gratuita de dichos bienes.

JURISPRUDENCIA

DILIGENCIAS POLICIALES DE PREVENCIÓN

Identificaciones

Protección de la Seguridad Ciudadana (LO 1/1992, de 21 de febrero):

Artículo 11. Los extranjeros que se encuentren en territorio español están obligados a disponer de la documentación que acredite su identidad y el hecho de hallarse legalmente en España, con arreglo a lo dispuesto en las normas vigentes. No podrán ser privados de esta documentación salvo en los mismos supuestos previstos para el Documento Nacional de Identidad.

Artículo 20.1. Los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán requerir, en el ejercicio de sus funciones de indagación o prevención, la identificación de las personas y realizar las comprobaciones pertinentes en la vía pública o en el lugar donde se hubiere hecho el requerimiento, siempre que el conocimiento de la identidad de las personas requeridas fuere necesario para el ejercicio de las funciones de protección de la seguridad que a los agentes encomiendan la presente Ley y la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

STC, 2.ª, 13/2001, de 29 de enero.

"(...) del relato de hechos de la resolución administrativa recurrida, no desvirtuada en el proceso judicial previo a este recurso de amparo, se desprende que la actuación policial usó el criterio racial como meramente indicativo de una mayor probabilidad de que la interesada no fuera española. Ninguna de las circunstancias acaecidas en dicha intervención indica que el comportamiento del funcionario de la Policía Nacional actuante fuese guiado por un prejuicio racista o por una especial prevención contra los integrantes de un determinado grupo étnico, como se alega en la demanda. Así, la actuación policial se produjo en un lugar de tránsito de viajeros, una estación de ferrocarril, en el que, de una parte, no es ilógico pensar que exista mayor probabilidad que en otros lugares de que las personas a las que selectivamente se solicita la identificación puedan ser extranjeras, y, de otro, las incomodidades que todo requerimiento de identificación genera son menores, así como razonablemente asumibles como cargas inherentes a la vida social. De hecho, los requerimientos de identificación en función de las apariencias que permitían razonablemente presumir la condición de extranjeros de determinadas personas hicieron posible que la actividad de la Brigada Móvil de Valladolid diera lugar a la localización de 126 extranjeros en situación ilegal durante 1992.

Finalmente, como queda dicho, no aparece tampoco acreditado que los funcionarios policiales desplegasen su actuación de forma desconsiderada, ofensiva o gratuitamente obstaculizante de la libertad de circulación de la demandante de amparo, pues la intervención policial se prolongó únicamente lo imprescindible para lograr la identificación. Finalmente puede descartarse que los agentes de policía actuaran de un modo airado o llamativo que hiciese pasar a (...) y sus acompañantes a un primer plano que les resultase afrentoso o incómodo frente a la colectividad de ciudadanos que hubiese en la propia estación de ferrocarril, sino que la toma de los datos de identidad se produjo en las dependencias policiales existentes en la misma estación."

Lo discriminatorio hubiera sido la utilización de un criterio (en este caso el racial)

que careciese de toda relevancia en orden a la individualización de las personas para las que el ordenamiento jurídico ha previsto la medida de intervención administrativa, en este caso los ciudadanos extranjeros. Estos, como ha quedado expuesto, están obligados a exhibir los documentos justificativos de su estancia legal en España, obligación de identificarse que, por lo demás, afecta a la generalidad de los ciudadanos según resulta del artículo 20.1 de la LO 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana, en relación con su artículo 9 y el artículo 12 del Decreto núm. 196/1976, de 6 de febrero, por el que se regula el Documento Nacional de Identidad, en la redacción dada por el RD 1245/1985, de 17 de julio.

DESORDENES PUBLICOS

STSJ GALICIA (Sala Contencioso-Administrativo) 22/03/2002

"Al ser hecho notorio que el supuesto enjuiciado se insertaba, sin discusión en autos, en una concentración de protesta por parte de un colectivo en defensa de determinadas reivindicaciones, en el curso de la cual pudo haberse producido una no autorizada restricción de la libertad de tránsito, reconocida en el art. 19 de la CE, la imposición al recurrente de la impugnada sanción por obstaculización de la circulación rodada constituye la aplicación de la Ley de Tráfico y Seguridad Vial en Texto articulado por RDLeg. 339/1990, de 2 de marzo, que no es la prevista en el Ordenamiento Jurídico para la defensa del derecho constitucional al que antes se hizo mención, en el supuesto de perturbaciones directas del mismo, cuya protección está atribuida expresamente a otras normas, siendo de significar a tal efecto la LO 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana, en relación con la LO 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión. El expresado criterio viene a coincidir con la doctrina jurisprudencial plasmada, entre otras, en TS S de 11 de febrero 1993, recordándose en esta última que «el Derecho Administrativo sancionador, al que deben aplicarse, aunque con matices, los principios inspiradores del Derecho penal (TS SS de 29 de septiembre y 21 de octubre de 1990 y TC S 18/1981, de 8 de junio) es de interpretación restrictiva, por lo que se distorsiona cuando no existe una directa relación entre el hecho cometido y la norma sancionadora que al mismo se aplica», directa relación que no se produce «si se sancionan como contrarios al Código de Circulación, y aplicando el cuadro de multas que en él se contiene, hechos en los que, en su caso, existiría una infracción a los preceptos reguladores del derecho de manifestación, que serían sancionables, si resultaba procedente, según la legislación de orden público»; en dicha sentencia se añade que «la Administración ha utilizado la potestad sancionadora de que le inviste el Código de Circulación para fines ajenos a los que dicho texto protege, imponiendo las multas recurridas a unos hechos que constituían expresión del derecho de manifestación» y que «en razón de ello las multas impuestas conforme al RD 142/1978 que son objeto del presente proceso no corresponden a los hechos sancionados, que –debemos repetirlo– constituían expresión del derecho de manifestación y, en su caso, debieron ser castigados aplicando la legislación de orden público». También en el caso concurre un supuesto de falta de relación directa entre la norma en que la sanción se basa y el hecho sancionado, lo que supone un uso indebido por la Administración de su potestad sancionadora y consecuentemente la nulidad del acto impugnado."

