

# CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

## REVISTA DE SEGURIDAD PUBLICA

NUMERO XXVI

AÑO 2002

2.ª EPOCA

### **VICTIMAS DE LA ACTIVIDAD CRIMINAL**

*Diego Valenzuela Rattia*

### **NUEVAS ESTRATEGIAS EN LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA**

*Francisco Morales Utrabo*

### **EL MODELO DE SEGURIDAD PUBLICA A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES**

*Benito Salcedo Muñoz*

### **PSICOLOGIA Y UTILIZACION DE LAS ARMAS DE FUEGO**

*Ramón Rizo Gómez*

### **RESPONSABILIDADES POR INFRACCIONES EN LA GESTION DE FONDOS PUBLICOS**

*Jaime Valcárcel Rubio*

### **LA EVOLUCION DEL ACCIDENTE**

*José Andrés Campón Domínguez*

## **DOSSIER**

### **LAS CONSECUENCIAS DEL 11-S PARA LA SEGURIDAD MUNDIAL**

*Carlos Echeverría Jesús*

### **LOS NUEVOS RETOS JURIDICOS TRAS EL 11-S**

*José García San Pedro*

### **CLAVES PARA ENTENDER LA GUERRA INTERNACIONAL CONTRA EL TERRORISMO:**

#### **EL ENFOQUE DE LA GUERRA RED**

*Javier Jordán*

#### **FUERZAS ARMADAS Y TERRORISMO**

*Ignacio Cosidó Gutiérrez*

#### **LA SEGURIDAD AEROPORTUARIA**

*Pedro Izquierdo Sánchez*

### **EL EMPLEO TERRORISTA DE LAS ARMAS DE DESTRUCCION MASIVA**

*Manuel López Silvelo*

### **LA LUCHA ANTITERRORISTA EN EL AMBITO EUROPEO**

*Manuel Navarrete Paniagua*

**ESTUDIOS**

**LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA**

**LIBROS**

# SUMARIO

## Colaboraciones

Víctimas de la actividad criminal	1
-----------------------------------	---

---

*Diego Valenzuela Ratia*

■ La realización de cuestionarios por cada detenido y por cada delito o falta que tienen conocimiento las FCS, son un instrumento fiable y maduro para el análisis estadístico. El rastreo de todo el universo criminal permite explotar los datos para conocer variables sociológicas de enorme interés.

Nuevas estrategias en la lucha contra la delincuencia	11
---	----

---

*Francisco Morales Utrabo*

■ Se hace necesario una evaluación actual para detectar cuáles son los principales riesgos y las causas sobre las que hay que incidir de forma preferente, y diseñar las líneas estratégicas para dar respuesta eficaz en materia de seguridad ciudadana.

El modelo de seguridad pública a la luz de los principios constitucionales	25
--	----

---

*Benito Salcedo Muñoz*

■ El sistema descentralizado del Estado, como nueva organización territorial tras la promulgación de la Constitución de 1978, y su implicación en la seguridad pública hace necesario un análisis para comprender su evolución y predecir sobre su futuro próximo.

## Dossier

Las consecuencias del 11-S para la seguridad mundial	39
--	----

---

*Carlos Echeverría Jesús*

■ Los atentados del 11-S han supuesto un antes y un después en la conciencia internacional sobre el fenómeno terrorista y la necesidad de realizar un esfuerzo multilateral, multidireccional y sostenido para hacerle frente en el futuro.

---

*José García San Pedro*

■ Los ataques ocurridos el 11-S fueron calificados como terroristas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y el propio Consejo de Seguridad consideró suficientes los ataques para reconocer "el derecho inmanente a la legítima defensa individual o colectiva de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas"

---

## Claves para entender la guerra internacional contra el terrorismo: el enfoque de la guerra red

55

---

*Javier Jordán Enamorado*

■ Los trabajos sobre la guerra red constituyen un marco teórico de gran interés para la comprensión de los acontecimientos sucedidos desde el 11 de septiembre, y para diseñar las estrategias con las que vencer al enemigo.

---

## Fuerzas Armadas y Terrorismo

65

---

*Ignacio Cosidó Gutiérrez*

■ La frontera entre lo que tradicionalmente se ha considerado seguridad exterior y seguridad interior desaparece en la actualidad con la emergencia de nuevas amenazas contra el terrorismo, el crimen organizado, el narcotráfico o la inmigración clandestina.

---

## La seguridad aeroportuaria

71

---

*Pedro Izquierdo Sánchez*

■ Desde que en 1931 la aviación civil sufriera su primer secuestro aéreo, la seguridad aeroportuaria se ha ido reforzando día a día, si bien los atentados del 11-S han obligado a las autoridades a realizar un esfuerzo personal, de medios y de colaboración para conseguir un objetivo común "la seguridad aeroportuaria".

---

## El empleo terrorista de las armas de destrucción masiva

83

---

*Manuel López Silvelo*

■ La continua mutabilidad de la sociedad actual y de los riesgos que nos amenazan como terrorismo, delincuencia organizada, narcotráfico, etc, hacen pensar sobre la evolución de actuaciones más peligrosas, como el uso de armas de destrucción masiva, por terroristas.

---

## La lucha antiterrorista en el ámbito europeo

95

---

*Manuel Navarrete Paniagua*

■ Los atentados del 11-S han puesto de manifiesto la vulnerabilidad del Mundo Occidental ante el terrorismo fanático, siendo la cooperación internacional un arma importante en la lucha contra el mismo, debiendo alcanzar los ámbitos diplomáticos, políticos y de seguridad.



## Estudios

Psicología y utilización de las armas de fuego	103
--	-----

---

*Ramón Rizo Gómez*

■ Los procedimientos de entrenamiento y ejercicios de tiro actuales carecen de situaciones de alto riesgo y estrés como se viven en las situaciones diarias a las que se enfrentan los agentes. El presente artículo plantea el estudio multidisciplinar (armamento, jurídico, psicológico, etc.) con el fin de proponer medidas que sirvan para acercar el proceso de entrenamiento a la práctica real.

Responsabilidades por infracciones en la gestión de fondos públicos	115
---	-----

---

*Jaime Valcárcel Rubio*

■ El ordenamiento jurídico debe garantizar la gestión de los fondos públicos, evitando o corrigiendo las actuaciones improcedentes o ilegales de los gestores de los recursos públicos.

La evolución del accidente	131
----------------------------	-----

---

*José Andrés Campón Domínguez*

■ El accidente de tráfico, a pesar de su rapidez, no se produce de forma instantánea, sino que sufre una evolución que se desarrolla en el espacio y en el tiempo. Stannard Baker fue el primero en formular una teoría sobre la evolución del accidente de tráfico.

## Bibliografía y documentación

Libros	149
--------	-----

---

Legislación y Jurisprudencia	153
------------------------------	-----

---

*José García San Pedro*



**DIEGO VALENZUELA RATIA**Director de Programas Estadísticos  
Ministerio del Interior

**H**OY tenemos un instrumento, para el análisis estadístico de la delincuencia, fiable y maduro, tras más de veinticinco años de cabalgadura, basado en una idea sencilla, la de que por cada delito o falta de los que tiene conocimiento la policía (Cuerpo Nacional de Policía, Guardia Civil, Ertzaintza) y, por cada detenido se cumplimenta un cuestionario dedicado exclusivamente a fines estadísticos.

Cada año se confeccionan del orden de dos millones y medio de cuestionarios, que es el montante aproximado de los delitos, faltas y detenidos de todo el país, y en los que está garantizado el secreto estadístico. Los cuestionarios, que son familiarmente conocidos como los "pitufos", se rellenan por los funcionarios que instruyen las correspondientes diligencias y, una vez depurados, constituyen la base del Programa Estadístico de Seguridad.

## I. LA ESTADISTICA CRIMINAL

La aprobación, a finales del año 1995, del nuevo Código Penal (Ley Orgánica 10/1995, de 23 de Noviembre) favoreció las categorías penales que utiliza la estadística criminal y se adoptó una tipología penal similar a la del Código-95, lo que hoy nos permite comparaciones intertemporales de confianza. La tabulación del programa estadístico es, por lo tanto, un calco del Código Penal vigente y lo que esto conlleva de positivo en la transparencia de su metodología.

El Programa contempla 113 delitos (figuras penales) y 28 faltas. Los delitos son agrupados en 12 tipos (tipología) que cubren nuestro código penal (delitos contra las personas, contra la libertad, contra la libertad e indemnidad sexual, contra las relaciones familiares, contra



el patrimonio, contra la seguridad colectiva, de falsedades, contra la Administración Pública, contra la Administración de Justicia, contra el orden público, contra la legislación penal especial, y resto de delitos). De igual modo, las faltas se tipifican en cuatro grupos (faltas contra las personas, contra el patrimonio, contra los intereses generales y contra el orden público), tipología literalmente copiada del Código 95.

El rastreo de todo el universo criminal en su conjunto y la envergadura de esta operación de exclusivos fines estadísticos permite explorar los datos para conocer variables sociológicas de enorme interés, tales como la delincuencia juvenil, el lugar en el que se producen los hechos, los medios empleados para ejercer la violencia criminal, la hora, los delitos en grado de tentativa, etc.

De la delincuencia en el año 2001 podemos afirmar que 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%).

El resto del espectro penal prácticamente repite lo sucedido el año anterior, con variaciones tales como: el aumento de los homicidios dolosos (5,65%) y el tráfico de drogas (4,91%) y la disminución de los asesinatos (14,29%), las violaciones (0,63%) y las lesiones y malos tratos (3,33%).

En cuanto a los detenidos, alcanzan un volumen total de 313,956, un 3,52% más que el año 2000, de los que 116.139 eran extranjeros, el 37%, aunque hay que apresurarse a matizar que casi la mitad (44,139) son detenidos por encontrarse en situación irregular en suelo español y no se les acusa de la comisión de ninguna infracción penal. Los detenidos menores de 18 años disminuyen un 2,26% en el año 2001.

Hasta aquí, lo que queremos resaltar es que el programa estadístico, además de analizar la delincuencia observada por la policía y el perfil de los detenidos, estudia igualmente las víctimas de la actividad criminal.

En efecto, la policía judicial investiga de las víctimas las siguientes variables:

- *La edad y el sexo:* de aquí que podamos conocer la violencia doméstica a menores y a ancianos. El intervalo de edad que se utiliza es, desde menor de trece años, hasta mayor de 64. Por conveniencia del análisis los tramos de edad no son uniformes, son menores los comprendidos entre los 13 y los 20 años que facilitan el estudio de la delincuencia juvenil. De la variable sexo observamos que la condición de víctima se distribuye por igual entre hombres y mujeres. Cuando los datos toman su particular perfil es en la distribución por figuras penales (tabla II).
- *La nacionalidad:* Se consigna el país de nacimiento y en caso de víctimas de españoles se recoge la provincia de residencia.
- *Relación con el autor:* aquí el programa maneja diez posibilidades (ascendiente, descendiente, cónyuge, pariente, laboral, escolar, amistad, casual, otra, ninguna). La mitad de ellas son útiles para el conocimiento del fenómeno de la violencia doméstica.
- *El resultado de la acción:* esta variable recoge con precisión los casos de muertos y heridos. Los heridos son clasificados en leves y graves y son contabilizadas cuidadosamente las víctimas sin lesión.

El conocimiento de la delincuencia desde la perspectiva de las víctimas enriquece la comprensión del fenómeno criminal.

Aparte de la estadística criminal que elabora el Ministerio del Interior hay dos fuentes de datos periódicos sobre criminalidad susceptibles de valoración. Por un lado, las estadísticas judiciales que elabora anualmente el Instituto Nacional de Estadística y, por otro, los datos del informe anual del Fiscal General del Estado. Ambas se refieren al delito juzgado, el cual distancia los hechos del dato condenatorio, perdiendo la inmediatez del fenómeno criminal.

La ventaja de la estadística criminal es cuantificar todos los meses el delito cometido que llega a conocimiento de la policía, donde transcurre menos tiempo desde la instrucción del delito y su cómputo.



También, desde la estadística criminal, cabe analizar las víctimas desde la perspectiva de los delitos esclarecidos que es una variable tradicional en el análisis estadístico de la policía.

El fundamento de esta alternativa es que si

el delito es esclarecido la víctima será compensada y sus daños reparados, según garantiza nuestro sistema de Justicia penal

En el año 2001 los delitos y faltas esclarecidos, según los diferentes tipos, fue el siguiente.

## DELITOS CONOCIDOS, ESCLARECIDOS Y PORCENTAJE DE ESCLARECIMIENTOS. AÑO 2001

TABLA I

	Conocidos	Esclarecidos	%
<b>DELITOS</b>	<b>972.418</b>	<b>251.689</b>	<b>25,88</b>
<b>CONTRA EL PATRIMONIO</b>	<b>851.475</b>	<b>142.295</b>	<b>16,71</b>
Hurtos (*)	102.095	15.911	15,59
Robos con fuerza en inmuebles (**)	232.340	35.137	15,12
Sustracción en vehículos (***)	215.581	16.400	7,61
Robos con violencia o intimidación	102.808	22.025	21,42
Sustracción de vehículos	145.222	26.183	49,01
Resto			
<b>CONTRA LAS PERSONAS</b>	<b>16.889</b>	<b>15.230</b>	<b>90,18</b>
Homicidio/Asesinato	1.193	1.085	90,95
Lesiones y malos tratos	15.086	13.611	90,22
Resto	610	534	87,54
<b>CONTRA LA LIBERTAD E INDEM. SEXUAL</b>	<b>6.907</b>	<b>5.007</b>	<b>72,49</b>
Agresión con penetración	1.219	928	76,13
Resto	5.688	4.079	71,71
<b>CONTRA LA SEGURIDAD COLECTIVA</b>	<b>39.401</b>	<b>36.939</b>	<b>93,75</b>
Seguridad del tráfico	24.490	24.320	99,31
Tráfico de drogas	11.083	10.554	95,23
Resto	3.828	2.065	53,95
<b>OTROS DELITOS</b>	<b>57.746</b>	<b>52.218</b>	<b>90,43</b>
Medio ambiente	415	353	85,06
Otros delitos	57.331	51.865	90,47
<b>FALTAS</b>	<b>932.700</b>	<b>258.865</b>	<b>27,75</b>
Contra las personas	182.755	156.360	85,86
Contra el patrimonio	736.513	90.317	12,26
Contra los intereses generales	3.349	2.474	73,87
Contra el orden público	10.083	9.714	96,34
<b>DELITOS Y FALTAS</b>	<b>1.905.118</b>	<b>510.554</b>	<b>26,80</b>

(\*) Se consideran los delitos de HURTO, excepto los cometidos en Vehículos particulares o Taxi.

(\*\*) Se consideran los delitos de ROBOS CON FUERZA EN LAS COSAS, excepto los cometidos en Vehículo particular o Taxi.

(\*\*\*) Se consideran los delitos de ROBOS CON FUERZA EN LAS COSAS y HURTOS cuando la NATURALEZA del lugar sea Vehículo particular o Taxi.



Vemos pues, que la policía, resuelve, "grosso modo", uno de cada cuatro delitos denunciados. Pero el porcentaje de delitos esclarecidos sobre el total de denunciados no es uniforme, depende del tipo de delito.

La mayor impunidad se da en los delitos contra el patrimonio, pero entre nosotros es muy difícil que permanezca impune un delito grave contra las personas o contra la libertad e indemnidad sexual.

La tabla I, detalla los delitos y faltas esclarecidos en el año 2001 según los diferentes tipos penales, en la que puede observarse como el delito más impune, el robo en el interior de vehículos. No es el caso de los demás tipos de delitos, donde el índice de impunidad es mucho menor. De cada 100 delitos contra las personas, 90 son esclarecidos.

## II. LAS VICTIMAS

En los cuestionarios estadísticos de los que hablábamos antes, hay un apartado de cumplimiento obligatorio, dedicado a reunir, del delito o falta de que se trate, información de las víctimas y de los daños padecidos a consecuencia de la actividad de los delincuentes.

El volumen total de víctimas derivadas de la actividad criminal alcanza en el año 2001, 157.757 personas, de las que el 52% son varones y el resto mujeres.

En la Tabla II, se expone, cruzando el sexo con los diferentes tipos penales, lo sucedido en el año 2001.

### RESUMEN GENERAL DE VICTIMAS. AÑO 2001

TABLA II

	VARONES	MUJERES	TOTAL VICTIMAS
<b>PATRIMONIO</b>			
Robo con violencia o intimidación	59.971	56.501	116.472
<b>PERSONAS</b>			
Asesinato	93	55	148
Homicidio doloso	1.131	323	1.454
Lesiones	8.585	2.808	11.393
Otros	1.468	6.677	8.145
<b>LIBERTAD E INDEMNIDAD SEXUAL</b>			
Abuso sexual	307	1.750	2.057
Abuso con penetración	38	161	199
Agresión sexual	214	2.359	2.573
Agresión con penetración	139	1.334	1.473
Otros	389	1.926	2.315
<b>LIBERTAD</b>			
Detención ilegal	520	610	1.130
Secuestro	254	106	360
Tortura	5	0	5
Trato degradante	95	121	216
<b>ORDEN PUBLICO</b>	9.414	400	9.814
<b>TOTAL</b>	<b>82.623</b>	<b>75.131</b>	<b>157.754</b>

De los datos que se recogen para conocer los daños que menoscaban la integridad corporal o la salud física o mental de la víctima,

obtenemos la Tabla III, que describe el resultado de los hechos criminales en las 157.757 personas afectadas.

## RESUMEN GENERAL DE VICTIMAS SEGUN EL RESULTADO DE LA ACCION AÑO 2001

**TABLA III**

	SIN LESION	LEVES	GRAVES	MUERTOS
<b>PATRIMONIO</b>				
Robo con violencia o intimidación	95.895	19.602	950	25
<b>PERSONAS</b>				
Asesinato	12	19	20	97
Homicidio doloso	236	257	496	465
Lesiones	217	6.106	5.065	5
Otros	3.209	4.403	459	74
<b>LIBERTAD E INDEMNIDAD SEXUAL</b>				
Abuso sexual	1.832	221	4	0
Abuso con penetración	151	43	5	0
Agresión sexual	1.596	936	41	0
Agresión con penetración	709	714	46	4
Otros	2.228	82	4	1
<b>LIBERTAD</b>				
Detención ilegal	758	315	55	2
Secuestro	316	43	1	0
Tortura	1	4	0	0
Trato degradante	180	34	2	0
<b>ORDEN PUBLICO</b>	3.827	5.857	128	2
<b>TOTAL</b>	<b>111.167</b>	<b>38.636</b>	<b>7.276</b>	<b>675</b>

El 70% de las víctimas ha sufrido un riesgo de resultar afectado física o siquicamente por la delincuencia, pero finalmente, descartando daños materiales, el resultado es sin lesión.

El 30% restante ha sufrido menoscabo de su integridad personal o de su salud física o mental, incluso ha muerto (0,42%).

En la Tabla IV se compara el año 2001 con el precedente, a través de las ocho figuras penales más sangrientas.

El balance general de muertos y heridos graves en el año 2000 y 2001 según las figuras penales más violentas es el siguiente:



**TABLA IV**

FIGURA PENAL	HERIDOS GRAVES		MUERTOS	
	AÑO 2000	AÑO 2001	AÑO 2000	AÑO 2001
Asesinato	21	20	142	97
Homicidio doloso	464	496	412	465
Lesiones	5.178	5.065	15	5
Robos con violencia o intimidación	850	950	14	25
Violaciones	44	46	6	4
Detención ilegal	49	55	3	2
Contra el orden público	111	128	1	2
OTRAS	481	516	98	75
<b>TOTAL</b>	<b>7.198</b>	<b>7.276</b>	<b>691</b>	<b>675</b>

En el año 2001, a pesar del fuerte incremento de la delincuencia conocida, el número de muertos imputable a la criminalidad ha descendido un 2,4%.

¿Es España un país violento?. La tasa de criminalidad española sigue siendo una de las más bajas de Europa, con un perfil estable desde hace muchos años, sólo mostramos tasas moderadamente más altas en delitos contra la propiedad, y más aún si son de escasa importancia.

La tasa de criminalidad en Francia fue en el año 2000 de 64'21 infracciones penales por cada mil habitantes, en tanto que en España en el mismo período fue de 44,53. La comparación con nuestro vecino es representativa, a pesar de la dificultad de homogeneización de datos criminales, por tener un modelo policial y una metodología en la elaboración de los datos, similar a la nuestra.

Otro modo de fundamentar la moderada violencia criminal de la sociedad española es compararla con el suicidio. En efecto, la media de los muertos imputables a la delincuencia, en los últimos diez años, es de 618 fallecidos por año. El suicidio, que no es delito, es cuidadosamente computado en los casos intervenidos por la policía y resulta de gran interés la

constatación de que el número de suicidas muertos es casi cuatro veces mayor que los muertos imputables a la actividad criminal, lo que quiere decir que la violencia ejercida "por uno mismo" con resultado de muerte es mucho mayor que la ejercida por "otros".

Las Tablas V y VI exponen la evolución en el pasado reciente de los muertos y heridos graves en actos criminales y en suicidios.

**EVOLUCION DE MUERTOS Y LESIONADOS GRAVES EN ACTOS CRIMINALES**

**TABLA V**

GRAVES	LESIONES GRAVES	MUERTOS
1992	6.619	675
1993	6.687	690
1994	6.933	668
1995	7.240	625
1996	7.054	553
1997	6.529	544
1998	6.221	552
1999	6.816	569
2000	7.198	691
2001	7.276	675



Respecto a los suicidios intervenidos por la policía, la evolución de muertos y heridos graves en los últimos cinco años ha sido la siguiente:

### EVOLUCION DE SUICIDAS MUERTOS Y HERIDOS GRAVES

TABLA VI

AÑOS	LESIONES GRAVES	SUICIDAS MUERTOS
1997	820	2.549
1998	716	2.286
1999	798	2.338
2000	736	2.422
2001	727	2.303

Los suicidas muertos alcanzan en el año 2001, la cifra de 2.303, bastantes más que los muertos en casos criminales (675), y es que en España, descartando los accidentes de circulación (5.776 fallecidos en 2000) y los laborales que rondan el millar cada año, los que encuentran una muerte violenta, lo más probable es que se hallan suicidado.

### III. VIOLENCIA DOMESTICA

Si desde esta perspectiva victimológica extraemos aquellas víctimas en las que la relación personal con el autor del delito o la falta es de parentesco o de convivencia conoceremos las víctimas de este fenómeno de dramática actualidad, que son las lesiones y los malos tratos en el ámbito familiar.

A menudo se confunde la violencia doméstica con la violencia contra la mujer, lo que produce muchas discrepancias en los datos que se publican y que son más bien conceptuales. Es también violencia doméstica la ejercida contra varones en la violencia de género, el maltrato infantil, la violencia contra los ancianos y la violencia contra otros miembros de la familia.

Para cuantificar la violencia doméstica hemos de acotar con precisión qué delitos son considerados en este agregado. El criterio básico que se utiliza es nuclear la violencia doméstica en el artículo 153 del código ("El que habitualmente ejerza violencia física sobre

su cónyuge o persona a la que se halle ligado de forma estable por análoga relación de efectividad o sobre los hijos propios o del cónyuge o conviviente, pupilos, ascendientes o incapaces que con él convivan o que se hallen sujetos a la potestad, tutela, curatela o guarda del uno u otro"), y, por lo tanto, violencia doméstica es igual a violencia en el ámbito familiar, a la que se suman los casos de asesinato y homicidio doloso en los que existe relación de parentesco o convivencia entre víctima y autor.

Quedan por consiguiente excluidos delitos que son susceptibles de formar parte de esta "cesta", tales como, agresiones y abusos sexuales, cuando media relación de parentesco o convivencia entre víctima y autor, corrupción de menores y otras figuras penales como, allanamiento de morada, secuestro, tortura y calumnias.

La violencia familiar puede darse entre cualquiera de los miembros que la integran, y con mucha frecuencia la víctima se encuentra en una situación de dependencia en relación con el agresor; el niño respecto a los padres, el anciano respecto a los hijos, la mujer respecto a su marido.

Ciertamente es preocupante que la violencia doméstica crezca de modo sostenido, y lo testifican los datos, al menos desde 1985. Sin embargo, las cifras recientes apuntan a la estabilización del fenómeno. La Tabla VI relaciona la violencia doméstica del año 2001, con la del 2000.

### VIOLENCIA DOMESTICA\*. ANUAL

TABLA VII

	AÑO 2000	AÑO 2001
DELITOS	9.147	8.674
FALTAS	30.582	32.995
AGRESOR MUJER	10.529	7.549
AGRESOR HOMBRE	36.093	39.761
VIOLENCIA FISICA	23.817	25.003
VIOLENCIA PSIQUICA	5.629	6.154
LESION LEVE	22.794	24.398
LESION GRAVE	928	995
HOMBRES MUERTOS	44	38
MUJERES MUERTAS	67	68

\* La suma de agresores es mayor que la suma de delitos y faltas porque puede existir más de un agresor/a en cada caso



En el año 2001 hay menos muertos que el año anterior, 106 frente a los 111 del año 2000; también desciende el volumen de delitos y el número de mujeres agresoras.

Por el contrario crecen las faltas, el número de hombres agresores y todo tipo de lesiones.

## LA VIOLENCIA DE GENERO

Dentro de la violencia doméstica, la violencia en la pareja supone la mayor parte del fenómeno. Los datos recientes son los siguientes:

### VIOLENCIA EN LA PAREJA. ANUAL

TABLA VIII

	AÑO 2000	AÑO 2001
DELITOS	6.614	6.376
FALTAS	19.064	21.222
AGRESOR MUJER	5.383	3.285
AGRESOR HOMBRE	23.407	26.710
VIOLENCIA FISICA	14.926	16.075
VIOLENCIA PSIQUICA	4.459	5.027
LESION LEVE	13.449	14.678
LESION GRAVE	531	577
HOMBRES MUERTOS	6	3
MUJERES MUERTAS	43	42

Obviamente, en el año 2001, para la violencia de género sucede lo mismo que para la violencia doméstica en su conjunto, decrece el número de muertos a manos de su pareja, la mayoría mujeres. Pasa el total de muertos de 49, en el año 2000, a 45, en el 2001. También desciende el volumen de delitos conocidos y el número de mujeres agresoras; sin embargo, las faltas conocidas aumentan, así como el número de hombres agresores y todo tipo de lesiones, leves y graves.

Si sólo tenemos en cuenta las víctimas de la violencia en la pareja que son mujeres, obtendremos la tabla IX, que contiene las mujeres maltratadas por sus cónyuges o análogos y los resultados de la acción.

## MUJERES MALTRATADAS POR SU CONYUGE O SIMILAR. ANUAL

TABLA IX

	AÑO 2000	AÑO 2001
DELITOS	6.231	5.987
FALTAS	16.176	18.176
AGRESOR HOMBRE	22.336	25.578
VIOLENCIA FISICA	13.210	14.242
VIOLENCIA PSIQUICA	4.087	4.620
LESION LEVE	11.608	12.745
LESION GRAVE	470	506
MUJERES MUERTAS	43	42

En 1997, las mujeres muertas a manos de su marido o similar fueron 33; en 1998, 35; y en 1999, 42.

## VIOLENCIA CONTRA MENORES Y ANCIANOS

La violencia doméstica es analizada, según la edad de la víctima; el primer grupo de edad son los menores de trece años. Los datos para el año pasado y el anterior son los siguientes.

### MALTRATO INFANTIL. ANUAL NIÑOS HASTA DOCE AÑOS

TABLA X

	AÑO 2000	AÑO 2001
DELITOS	409	333
FALTAS	810	829
AGRESOR HOMBRE	500	416
AGRESOR MUJER	836	853
VIOLENCIA FISICA	632	732
VIOLENCIA PSIQUICA	136	138
LESION LEVE	657	668
LESION GRAVE	39	45
NIÑAS MUERTAS	4	10

La evolución de los niños muertos, existiendo relación dentro de la familia entre víctima y autor, en los últimos cinco años, fue la siguiente:

### EVOLUCION DE NIÑOS MUERTOS

1997-2001

(MENORES DE 13 AÑOS)

TABLA XI

	1997	1998	1999	2000	2001
NIÑOS	8	5	6	1	8
NIÑAS	1	4	3	4	10

Si el grupo de edad elegido son los ancianos, entendiendo como tales los mayores de 64, la violencia doméstica en el pasado reciente para este grupo de edad arroja los siguientes datos:

### VIOLENCIA CONTRA LOS ANCIANOS ANUAL

TABLA XII

	AÑO 2000	AÑO 2001
DELITOS	502	461
FALTAS	1.749	1.744
AGRESOR MUJER	535	477
AGRESOR HOMBRE	1.928	1.878
VIOLENCIA FISICA	1.286	1.265
VIOLENCIA PSIQUICA	323	316
LESION LEVE	1.242	1.257
LESION GRAVE	82	76
ANCIANOS MUERTOS	7	8
ANCIANAS MUERTAS	6	13

Aquí están incluidos todos los casos de violencia doméstica de nuestros mayores, tanto si el agresor es un pariente, cónyuge o similar.

Si sólo tenemos en cuenta la violencia de pareja referida a ancianos, los datos son:

### VIOLENCIA DE GENERO EN ANCIANOS ANUAL

TABLA XIII

	AÑO 2000	AÑO 2001
DELITOS	140	148
FALTAS	503	486
AGRESOR MUJER	122	127
AGRESOR HOMBRE	537	521
VIOLENCIA FISICA	333	346
VIOLENCIA PSIQUICA	143	147
LESION LEVE	291	301
LESION GRAVE	36	40
ANCIANOS MUERTOS	3	2
ANCIANAS MUERTAS	5	12

Vemos, pues, el interés que tiene el análisis estadístico que hace el programa elaborado por la policía para conocer la delincuencia, la población detenida y las víctimas. Nosotros aquí, nos hemos asomado al fenómeno criminal por el lado de los sujetos pasivos de la criminalidad (las víctimas), que es donde queda más manifiesta su profundidad analítica. Por supuesto que sólo es capaz de abarcar la delincuencia conocida y queda fuera del análisis la cifra "negra" de delitos o delincuencia oculta, que, según para qué figura penal, tiene mayor o menor entidad.



# NUEVAS ESTRATEGIAS EN LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA

FRANCISCO MORALES UTRABO

Coronel de la Guardia Civil

## INTRODUCCION

La percepción del grado de Seguridad existente en una sociedad es, fundamentalmente, subjetiva y cambiante a lo largo del tiempo y directamente relacionada con su desarrollo socioeconómico, de manera que cuando éste aumenta, la exigencia es mayor. El grado de insatisfacción se manifiesta, principalmente, a través de los sondeos y las opiniones publicadas en los medios de comunicación social.

Existen unos índices de referencia que pretenden objetivar el nivel de seguridad, en base a la evolución estadística de la delincuencia, la relación entre delitos y número de habitantes y la comparación de la situación en diversos países, entre otros.

El primer problema que se nos presenta por tanto es el de poder afirmar de manera fehaciente cual es la situación, dado que en todos los campos que hemos citado nos encontramos con problemas a la hora de efectuar un análisis homogéneo, ya que no existe un mismo criterio a la hora de elaborar las estadísticas delincuenciales por distintos organismos implicados en la materia y mucho menos entre países.

En cualquier caso, lo auténticamente importante es la percepción que los ciudadanos tienen de los servicios públicos, ya que indica el grado de satisfacción/insatisfacción que les produce, con una exigencia cada vez mayor en aspectos que consideran básicos para su nivel de bienestar, a lo que hay que unir la alarma social que generan acontecimientos como los del 11-Septiembre.

En ese sentido, la seguridad pública ha pasado a ser el elemento básico que posibilita



ejercitar el conjunto de actividades que configuran la vida ciudadana, adquiriendo una importancia tal que ha pasado a ser una prioridad de todos los países desarrollados y muy principalmente en la Unión Europea, que desde su nacimiento la destaca como un aspecto fundamental.

Para poder aventurar cuales pueden ser las líneas estratégicas que pueden dar respuesta eficaz al mantenimiento de la Seguridad Ciudadana, es necesario evaluar la situación para detectar cuales son los principales riesgos a los que ha de hacerse frente y las causas sobre las que preferentemente hay que incidir.

Este análisis de situación se efectúa sobre el ámbito de responsabilidad de la Guardia Civil, ya que por su extensión territorial, diversidad socio económica y amplitud de funciones que la legislación le encomienda, permiten una posterior generalización a otros espacios geográficos y cuerpos policiales.

## ¿NUEVAS ESTRATEGIAS?

Surge una primera pregunta: ¿son necesarias realmente estrategias nuevas? ¿tal vez solo es necesario materializar de manera eficaz las estrategias tradicionales? La respuesta a esta pregunta dependerá del contenido del término "estrategias" y de su complementario "actuaciones operativas", a lo que trataremos de responder a lo largo de este trabajo.

Como primera medida puede ser útil efectuar una breve retrospectiva de la historia de la Guardia Civil para destacar cual era el espíritu que inspiró su nacimiento, cuales sus "estrategias", pues solo conociendo los orígenes podemos clarificar lo que este Cuerpo es y pretende seguir siendo en el marco policial.

Siguiendo a López Corral (1), efectuamos un análisis de algunos documentos fundacionales, donde se observa una clara orientación preventiva para "la protección de las personas y propiedades fuera y dentro de las poblaciones".

Para empezar, *distribuyó sus unidades en las poblaciones situadas en los tramos principales de carreteras* para desde ahí combatir mejor su permanente inseguridad. Se daban instrucciones de cómo prestar de una manera

concreta la vigilancia y protección a los carruajes: "A las horas que los correos y diligencias acostumbran a cruzar por el terreno de su demarcación deberán estar sobre el camino, especialmente por la noche... sin que la Guardia Civil de caballería tenga que correr escoltando los carruajes, lo que estropearía e inutilizaría sin ventaja su caballo". Se estableció el servicio sobre aquellas vías que constituían las principales "líneas" de comunicación por donde transitaban personas y mercancías, dándoseles a las Unidades así constituidas el nombre de Línea, cuyos jefes deberían tener recogido en escrito el itinerario de la "línea" y el de los "caminos transversales que fuesen a desembocar en pueblos, ventas, ventorrillos, casas de cualquier especie y puentes con expresión de pueblos y caseríos que hubiera, y también tener noticia de los coches públicos que transitasen por su demarcación, de los parajes más peligrosos y de las ferias y fiestas de los pueblos". Se trataba, pues, de ejercer un férreo *control sobre todos los nudos de comunicación de interés*, fundamentalmente económico, dada su mayor proclividad a ser objeto del azote delincencial.

La Guardia Civil se comportaría desde el momento mismo de su entrada en funcionamiento *más como un elemento disuasor que represor de la delincuencia*, hecho éste importante, por cuanto generaba ante los ojos del ciudadano la sensación de que algo había cambiado a mejor con respecto a otros Cuerpos de seguridad, tanto en los modos como en las costumbres.

Dada la diseminación de sus hombres, sus escasos efectivos y el variado número de puntos a vigilar, cada salida de servicio era efectuada por una pareja de hombres —a lo sumo tres—, nombrados por un riguroso turno establecido entre la plantilla de la Unidad y supervisado por cada Jefe de la misma. Este sistema de servicio *por parejas* constituyó el elemento innovador que aportó la Guardia Civil, como un modo de actuación nuevo, hasta entonces no utilizado y que pasó a formar parte inequívoca de la imagen del hábitat hispano.

El Guardia Civil de servicio debía obtener un *detallado conocimiento de la demarcación* de la unidad donde estaba destinado, a la vez que fomentar, a su paso por cada lugar, la



amistad de quienes le podían informar en ulteriores visitas sobre las *posibles investigaciones de hechos delictivos*.

Otro de los aspectos a destacar es el *espíritu humanitario*, que de manera rotunda y reiterada se expresa en los citados documentos:

«En los caminos, en los campos y despoblados, toda partida o individuo de la Guardia Civil cuidará de proteger a cualquier persona que se vea en algún peligro o desgracia, ya prestando el auxilio de la fuerza, ya facilitando el socorro que estuviera a su alcance. Por consiguiente, procurará amparar a todo viajero que sea objeto de alguna violencia; auxiliar a los carruajes que hubiesen volcado o experimentado cualquier contratiempo que los detenga en el camino; recoger los heridos o enfermos que se hallen imposibilitados de continuar su marcha; contribuir a cortar los incendios en los campos o en las casas aisladas, y prestar, en suma, del mejor modo que fuere posible, *todo servicio que pueda conducir al objeto y realce de esta Institución, esencialmente benéfica y protectora*».

El interés del Duque de Ahumada en impregnar a sus hombres de este espíritu le llevó a recordarlo también en su obra maestra, la Cartilla. El artículo 6 del capítulo uno «Previsiones generales para la obligación del Guardia Civil», recordaba que:

«El guardia civil no debe ser temido, sino de los malhechores; ni temible, sino de los enemigos del orden. Procurará ser siempre un *pronóstico feliz para el afligido*, y que a su presentación el que se creía cercado de los asesinos, se vea libre de ellos; el que tenía su casa presa de las llamas, considere el incendio apagado; el que vea a su hijo arrastrado por la corriente de las aguas, lo crea salvado; y, por último, siempre debe velar por la propiedad y seguridad de todos».

Cuando el Real Decreto número 2088 de 4 de octubre de 1929 concedió la *Gran Cruz de la Beneficiencia* a la Guardia Civil y por tanto le otorgaba el título de «Benemérita» de forma

oficial, quería hacerse justicia a la trayectoria mantenida desde el momento mismo de su creación. La distinción venía a reconocer de derecho lo que ya desde prácticamente 1844 era una realidad: la denominación que de benemérita se le concedía por parte de gobernantes, políticos y, lo que era más significativo para su imagen, por parte del pueblo.

De ello eran buena muestra la infinidad de alusiones recogidas por los «Diarios de Sesiones de las Cortes», sueltos de prensa, comunicados oficiales..., en donde la palabra «benemérita» era de uso frecuente en las referencias a la Guardia Civil. Detrás de todo subyacía un aspecto fundamental de la Institución, al que aludía el citado Real Decreto... «por los innumerables actos de servicios abnegados, humanitarios y heroicos que los individuos pertenecientes al mismo han realizado con motivo de incendios, inundaciones, salvamentos de naufragos».



De esta breve reseña histórica se deducen unas "estrategias" básicas:

- a) Mentalidad claramente preventiva y asistencial.



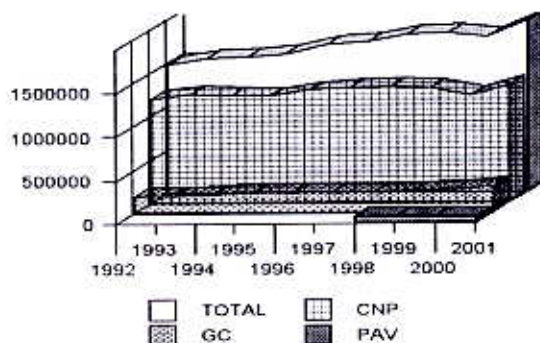
- b) Despliegue amplio y próximo al ciudadano y a los puntos conflictivos.
- c) Control de los nudos de comunicación de interés.
- d) Conocimiento detallado de su demarcación.
- e) Conocimiento de la población para fomentar la colaboración ciudadana.
- f) Adaptación de los procedimientos a las circunstancias concretas.

Las ideas que en ellas se expresan son de total vigencia y nos marcan el camino que hemos de seguir, con las adaptaciones que las circunstancias concretas nos demanden y teniendo en cuenta las posibilidades que aportan las nuevas tecnologías, tanto para la actividad delictiva como para la respuesta policial.

## EVALUACION DE LA SITUACION

### Infracciones penales:

En el diagrama siguiente se puede observar la evolución de las infracciones penales en el período 1992/2001.



AÑO	C.N.P.		GUARDIA CIVIL		P.A.V.		TOTAL
	Infr. Pen.	%	Infr. Pen.	%	Infr. Pen.	%	
1992	1.203.519	81.2	278.558	18.8			1.482.077
1993	1.243.235	80.4	302.216	19.6			1.545.451
1994	1.226.749	78.6	334.211	21.4			1.560.960
1995	1.222.522	76.3	379.524	23.7			1.602.046
1996	1.290.933	75.9	410.855	24.1			1.701.788
1997	1.312.286	76.0	414.060	24.0			1.726.346
1998	1.328.934	72.9	427.116	23.4	66.718	3.7	1.822.768
1999	1.309.549	71.1	463.493	25.2	69.477	3.8	1.842.519
2000	1.227.131	68.6	493.958	27.6	68.901	3.8	1.789.990
2001	1.347.817	68.2	557.301	28.2	71.287	3.6	1.976.405

Por lo que respecta al total nacional en este período hemos pasado de 1.482.077 infracciones penales en 1992, a 1.976.405 en 2001, con lo que se ha producido un incremento del 33,35%.

Se puede observar la clara fluctuación de la delincuencia hacia la demarcación de la Guardia Civil, pasando de conocer en el año 2001 el 28,2% de todas las infracciones penales, frente a las 18,8% de 1992.

### - Infracciones penales por mil habitantes.



INFRACCIONES PENALES/1000 HABITANTES				
AÑO	C.N.P.	GUARDIA CIVIL	P.A.V.	TOTAL
1998	63,25	26,53	31,71	45,23
1999	62,33	28,79	33,02	45,72
2000	58,41	30,68	32,74	44,61
2001	64,15	34,61	33,88	49,04

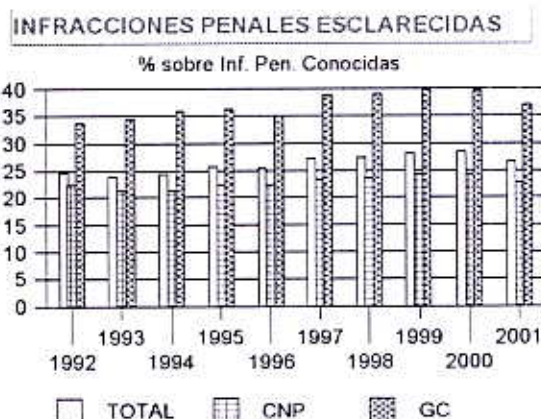


El índice de infracciones penales por mil habitantes a nivel nacional, ha pasado de un 45,23 a un 49,04, en este período el mayor incremento se ha producido en demarcación de la Guardia Civil debido al desplazamiento de la delincuencia, aunque aún se mantiene una notable diferencia en cuanto al índice de seguridad.

### Eficacia:

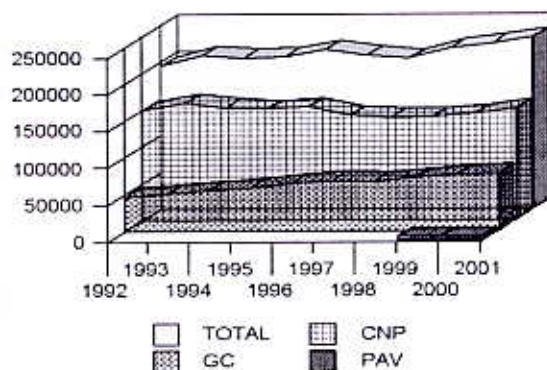
Para valorar la eficacia policial, hemos considerado cuatro parámetros que pueden dar una idea de conjunto, observándose en todos ellos un incremento del esfuerzo.

### a) Infracciones Penales esclarecidas:



AÑO	C.N.P.		GUARDIA CIVIL		TOTAL	
	Eficacia	%	Eficacia	%	Eficacia	%
1992	271,033	22.5	94,190	33.8	365,223	24.6
1993	265,854	21.4	104,173	34.5	370,027	23.9
1994	261,152	21.3	120,489	36.1	381,641	24.4
1995	274,214	22.4	138,121	36.4	412,335	25.7
1996	288,161	22.3	143,734	35.0	431,895	25.4
1997	306,645	23.4	160,896	38.9	467,541	27.1
1998	314,297	23.7	166,901	39.1	481,198	27.4
1999	315,213	24.1	184,972	39.9	500,185	28.2
2000	295,316	24.1	195,164	39.5	490,480	28.5
2001	305,047	22.6	205,507	36.9	510,554	26.8

La Guardia Civil tiene un elevado índice de esclarecimiento, llegando en el año 2001 al 36,9%; con lo que ha subido más de tres puntos en este período. En números absolutos las infracciones penales esclarecidas se han incrementado en 111.317 (incremento de un 118,18%).



### b) Detenidos por infracciones penales:

En el siguiente cuadro se observa la evolución desde el año 1992, hasta el 2001.

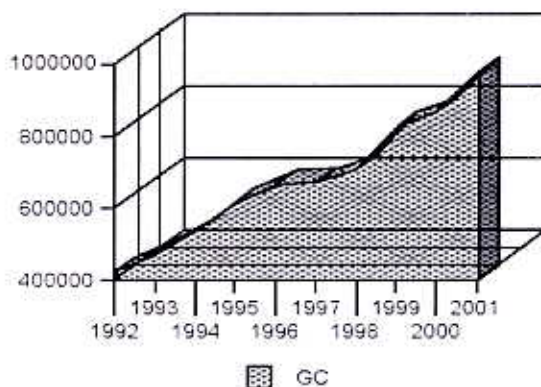
AÑO	C.N.P.		GUARDIA CIVIL		P.A.V.		TOTAL
	Detenidos	%	Detenidos	%	Detenidos	%	
1992	148.060	76,32	45.947	23,68			194.007
1993	158.560	76,27	49.323	23,73			207.883
1994	151.160	73,88	53.432	26,12			204.592
1995	149.029	72,27	57.174	27,73			206.203
1996	152.540	70,60	63.527	29,40			216.067
1997	140.723	67,80	66.841	32,20			207.564
1998	138.278	67,92	65.320	32,08			203.598
1999	139.299	64,15	71.217	32,80	6.623	3,05	217.139
2000	142.512	63,62	75.043	33,50	6.450	2,88	224.005
2001	149.288	64,30	76.744	33,05	6.115	2,65	232.147



La Guardia Civil tiene una progresión constante en el número de detenciones, pasando en 1992 de realizar el 23,68% de las detenciones, al 33,05 en el año 2001, con un incremento de 30.797 detenidos.

### c) Actuaciones policiales:

En el siguiente cuadro se indican las actuaciones policiales de la Guardia Civil entre los años 1992 y 2001, y el % de variación respecto al del año anterior.



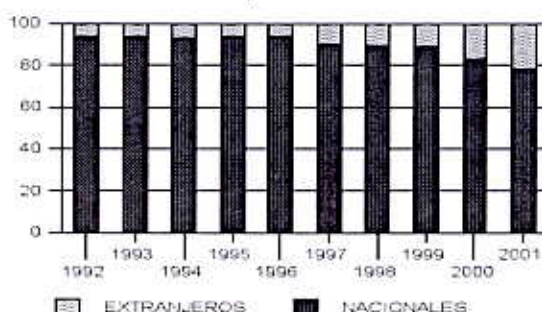
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
ACTUACIONES POLICIALES	424.369	469.456	537.874	614.243	662.162	672.469	703.069	826.022	885.249	974.755
% VARIACIÓN RESPECTO AÑO ANTERIOR		10,62	14,57	14,20	7,80	1,56	4,55	17,49	4,75	12,66

### d) Auxilios y servicios humanitarios

Se han incrementado considerablemente los servicios en el periodo estudiado, pasando de 977.174 en el año 1998 a 1.380.871 en el último año, produciéndose un aumento de más del 40%.

En cuanto a las personas auxiliadas ocurre lo mismo, pasando de 1.805.030 en el año 1998, a 2.219.329 en el año 2001, produciéndose un incremento de más del 20 %.

### Detenidos extranjeros:



En el gráfico anterior se refleja el porcentaje de detenidos por infracciones penales de extranjeros y nacionales, entre los años 1992 a 2001, en demarcación de Guardia Civil.

AÑO	NACIONALES		EXTRANJEROS		TOTAL DETENIDOS
	DETENIDOS	%	DETENIDOS	%	
1992	51.519	90,17	3.619	9,83	57.138
1993	58.594	93,19	4.012	6,41	62.606
1994	63.361	93,10	4.693	6,90	68.054
1995	66.858	93,28	4.816	6,72	71.674
1996	74.389	93,60	5.085	6,40	79.474
1997	60.245	90,13	6.596	9,87	66.841
1998	58.459	89,50	6.861	10,50	65.320
1999	63.019	88,48	8.198	11,52	71.217
2000	62.496	83,28	12.547	16,72	75.043
2001	59.660	77,74	17.084	22,26	76.744

Fundamentalmente, el aumento producido en el número de detenidos se debe a los extranjeros, pasando de un 9,83% en 1992 a un 22,26 en el 2001.

En los siguientes cuadros vemos el origen de los detenidos extranjeros por delito en demarcación de la Guardia Civil.

Los detenidos pertenecientes a países europeos son los más numerosos. Por nacionalidades el mayor número de detenidos extranjeros corresponde al Reino de Marruecos seguido de Argelia y Rumania.

NACIONAL			
EXTRANJEROS DETENIDOS	1999	2000	2001
<b>EUROPA</b>	3.263	4.818	6.615
- FRANCIA	413	453	550
- ALEMANIA	336	437	451
- GRAN BRETAÑA	580	779	755
- PORTUGAL	450	384	469
- RUMANIA	292	686	1.137
- Resto	1.192	2.079	3.253
<b>NORTE ÁFRICA Y ORIENTE MEDIO</b>	3.970	6.229	7.856
- MARRUECOS	2.596	4.376	5.430
- ARGELIA	878	1.016	1.391
- Resto	496	837	1.035
<b>IBEROAMÉRICA</b>	590	1.052	1.882
- COLOMBIA	209	396	700
- ECUADOR	????	????	599
- Resto	381	656	583
<b>NORTEAMÉRICA</b>	46	41	30
<b>ASIA</b>	81	172	311
<b>AUSTRALIA Y RESTO</b>	151	128	131
<b>TOTAL DETENIDOS EXTRANJEROS</b>	<b>8.101</b>	<b>12.440</b>	<b>16.825</b>

## LA PREVENCIÓN

La delincuencia, como toda actividad humana, tiene su origen en multitud de causas sociales e individuales que configuran el comportamiento humano. Una política de prevención eficaz tiene que contemplar todas ellas estableciendo unos programas eficaces, ampliamente analizados por la Criminología y que han de ir dirigidos a sus cuatro elementos básicos:

- El delincuente, mediante actuaciones psico-educativas, familiares y del comportamiento.
- La víctima potencial, elaborando medidas de protección y asistenciales.
- La Comunidad, proponiendo cambios en la estructura social a nivel general, de ciudad o barrio.

- El marco físico, que contempla el urbanismo, los sistemas físicos de protección, etcétera.

Siguiendo el ejemplo de la medicina, donde existe una gradación de la asistencia, (abarca una prevención primaria, con información y consejos sobre higiene y alimentación, una secundaria, en centros de salud y hospitales y la terciaria, para evitar las recaídas y prestar atención prolongada a pacientes que lo necesitan), también la Seguridad debe establecer diversos niveles de Prevención:

La prevención primaria debe establecer unas medidas generales que reduzcan las oportunidades de delinquir, evitando que el problema aparezca.

La prevención secundaria pretende evitar que se conviertan en crónicas situaciones no deseadas, con una detección temprana del



problema y la adopción de las medidas correctoras correspondientes.

La prevención terciaria pretende paliar los efectos nocivos de la delincuencia, minimizando los daños, por lo que más que una prevención propiamente dicha es un conjunto de medidas de restitución y previsoras de nuevas acciones similares.

Si establecemos estos tres niveles de prevención, actuando sobre los cuatro elementos anteriormente enunciados, puede elaborarse el siguiente cuadro (2), que recoge un conjunto de actuaciones preventivas, todas las cuales han de considerarse en una Política de seguridad que, como ya se ha expresado, excede el ámbito de responsabilidad policial.

	prevención primaria	prevención secundaria	prevención terciaria
orientado hacia:	establecer condiciones que reducen oportunidades	estrategias para evitar que los problemas se consoliden	disminuir daños y evitar repeticiones
delincuente	prevención general. política social y sanitaria. política laboral y urbanística. protección de menores.	prevención individual. trabajo social. terapia para drogadictos.	política social de reinserción y rehabilitación.
víctimas	estrategias para evitar riesgos	comportamiento ante el delincuente. Autodefensa	terapia de crisis. restitución.
comunidad	control informal vigilancia vecinal	ayuda en situación de crisis	colaboración ciudadana para esclarecer los delitos. apoyo a víctimas de un delito.
medio ambiente	"espacio defendible" arquitectura. dinero electrónico. antirrobo de vehículos	sistemas de protección: cerraduras, alarmas...etc	reparación. evitar deterioro en edificios o zonas públicas.

Uno de los factores fundamentales en la prevención, que si bien no puede evitar la aparición de delitos si puede disminuir su número, consiste en la adopción de medidas que dificulten su comisión, bien aumentando el esfuerzo necesario para su realización, bien incrementando el riesgo que han de asumir sus autores o finalmente, haciéndolo menos atractivo ante la perspectiva de no obtener la ganancia deseada.

Entre las medidas para incrementar el esfuerzo necesario para cometer el delito, podemos incluir:

- Las barreras físicas que protegen determinados bienes, como antirrobo, puertas blindadas, rejas, etc. Es evidente que ninguna de estas medidas es una garantía

absoluta, pero aumenta el tiempo necesario, y requiere una "cualificación" mayor.

- Los controles de acceso, bien humanos como porteros o bien medios informáticos, con claves de acceso.
- Evitar acumulación de riesgos, como es la aglomeración de personas conflictivas en un período de tiempo y lugar, disminuye la posibilidad de agresiones y vandalismo. Es importante esta consideración al determinar el horario de cierre de bares y lugares de ocio. Igualmente hay que evitar otras circunstancias que agraven los delitos, como la tenencia de armas, las drogas, etc....

Desde la perspectiva de incrementar el riesgo que ha de asumir el delincuente, puede destacarse:



- Todas las medidas que facilitan la detención, como las cámaras de grabación, las alarmas, vigilantes de seguridad, etc....

La disminución del atractivo del delito, de la rentabilidad que espera obtener, también es importante y puede actuarse con diversas medidas:

- Dificultar la venta ilegal, mediante la identificación de los productos, como instalación de marcas, números, chip electrónicos, etc...
- Evitar que las cajas tengan mucha cantidad de dinero; dejarlas vacías durante la noche; utilización de las tarjetas con saldos limitados, etc...

Todas estas medidas, que son harto conocidas, han de ponerse en práctica con decisión, ya que actúan en beneficio de la prevención general.

Mientras no desaparezcan los factores subyacentes que conducen a la delincuencia, las causas profundas y las deficiencias socio-culturales, las medidas preventivas tendrán un éxito relativo, ya que se producirá lo que se denomina la "teoría hidráulica", es decir que si se obstruye una vía de cometer delitos estos van a aparecer en otro lugar, como el agua bajo presión en un tubo perforado al que se le tapa uno de los agujeros.

Esta teoría, que refleja una relativa realidad, detalla los posibles desplazamientos delincuenciales:

- *A otro tipo:* Se cometen otros tipos de delitos diferentes a los que se venían realizando antes.
- *A otro objetivo:* Un desplazamiento se produce hacia otro objetivo próximo, igual al inicial pero menos protegido.
- *A otros métodos:* Se mejoran las técnicas delictivas utilizadas, innovándolas.
- *A otro lugar:* Se da una reorientación hacia objetivos situados en otras áreas.
- *A otro tiempo:* Se elige una nueva franja horaria para la comisión del delito.

Sin embargo, esta teoría da una visión muy negativa de la prevención, que en modo alguno compartimos, pues aunque es innegable la importancia crucial de actuar sobre el origen social del problema, de manera global y

coordinada, la prevención policial si disminuye el número de actos delictivos, sobre todo aquellos menos graves, pero mas próximos al ciudadano y que mas inseguridad subjetiva generan. Si prevenimos una pelea, actos de vandalismo en vehículos, edificios o mobiliario urbano, hurtos, etc.... no ha de producirse, necesariamente, el desplazamiento delictivo.

La prevención ha de adecuarse lo mas posible a las circunstancias concretas, por lo que puede afirmarse la importancia de la participación de cada Comunidad en la planificación de la prevención del delito, destacando los siguientes aspectos:

- Las medidas de prevención son más eficaces a nivel comunitario. Las zonas geográficas limitadas, permiten una planificación y organización ciudadana y facilitan la utilización de los recursos de manera eficaz.
- Los cambios producidos en la sociedad, han dado lugar a la aparición de nuevas formas de delito. La tecnología ofrece oportunidades para responder a esas modificaciones, incluidas nuevas técnicas de investigación y vigilancia de los factores subyacentes del delito.
- Los métodos de prevención deben ser explicados y difundidos de manera amplia. Un público bien informado constituye una ventaja para la prevención de la delincuencia basada en la comunidad.
- Se deben estudiar los medios para que los miembros de la comunidad participen directamente en la mejora de su propia seguridad personal y la seguridad pública, y apoyen esas actividades.
- Se deben coordinar las actividades de los diversos grupos que contribuyen a la actividad preventiva, tales como la familia, instituciones públicas y privadas, etc...
- La confianza en las fuerzas policiales, en relación directa al grado en que dichas fuerzas salvaguardan los derechos humanos y sostienen la legalidad ética, es fundamental para toda política de prevención.

## LA INVESTIGACION

A pesar de la prevención, aun siendo eficaz, es necesario intensificar la investigación, tanto en lo que respecta a la delincuencia menor,



a cargo de las áreas de investigación y equipos de Policía Judicial territoriales, como la delincuencia organizada y supranacional, donde se involucran las Unidades de investigación superiores que disponen de mayor especialización y capacidad técnica. Estas investigaciones evitan nuevos hechos delictivos, siempre que la legislación y la aplicación judicial de la misma no permita los frecuentes casos de multirreincidencia.

Para observar donde hay que intensificar mas la investigación veamos la tipología delictiva mas frecuente.

En la siguiente tabla se encuentra los delitos de los cuatro últimos años agrupados por tipología delictiva, en demarcación de la Guardia Civil. También se detallan el tanto por ciento de cada tipo de delito respecto del total, y la variación del 2001 respecto del 2000.

NACIONAL											
DELITOS CONOCIDOS	1997		1998		1999		2000		2001		%Var 01/00
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	
<b>CONTRA EL PATRIMONIO</b>	173.219	75,1	175.533	75,0	185.543	74,9	196.528	76,3	232.545	79,8	18,33
- Robos violencia o intimidación personas	8.231	3,57	7.857	3,56	8.923	3,60	8.820	3,42	10.763	3,69	22,09
- Robos con fuerza en las cosas	85.767	37,2	87.427	37,4	89.594	36,2	91.181	35,4	106.227	36,4	15,05
- Sustracción en vehículos	24.155	10,5	23.937	10,2	26.515	10,7	30.352	11,8	38.215	13,1	25,9
- Sustracción de vehículos	23.923	10,4	24.458	10,5	26.736	10,8	28.699	11,1	33.626	11,5	17,17
- Hurtos	18.012	7,8	18.473	7,9	19.014	7,7	21.737	8,4	26.050	8,9	19,84
<b>CONTRA LAS PERSONAS</b>	2.356	1,02	3.106	1,33	3.681	1,48	4.374	1,70	4.981	1,71	13,88
- Homicidio y asesinato	341	0,15	394	0,17	415	0,17	484	0,19	500	0,17	3,3
- Lesiones y malos tratos ámbito familiar	479	0,21	1.107	0,47	1.464	0,59	1.774	0,69	1.992	0,68	12,29
<b>CONTRA LIBER. E INDEM. SEXUAL</b>	1.722	0,75	1.876	0,80	1.997	0,81	2.184	0,85	2.267	0,78	3,8
<b>TOTAL DELITOS</b>	<b>230.589</b>		<b>233.988</b>		<b>247.804</b>		<b>257.618</b>		<b>291.543</b>		<b>13,17</b>

Los delitos *contra el patrimonio* son los más frecuentes, alcanzando una cifra cercana al 80%. Dentro de los mismos, son los *robos con fuerza en las cosas* los más numerosos.

Destacar el gran incremento que se ha producido en *robos con violencia e intimidación contra las personas*, así como en la *sustracción "de" y "en" vehículos*.

La penetración progresiva de nuevas formas delictuales, fruto de la globalización, es una realidad a la cual hay que hacer frente, lo que ha supuesto el establecer un Plan específico con la finalidad de dimensionar las necesidades de recursos, establecer medidas orgánicas que mejoren la respuesta, la coordinación de las actuaciones y la cualificación de los correspondientes especialistas.

La importancia de esta delincuencia organizada se pone de manifiesto al observar que en el año pasado se conocieron cerca de 500 grupos con más de 12.000 integrantes, de los cuales la mitad estaban compuestos por españoles y extranjeros.

## LOS PROCEDIMIENTOS

La flexibilidad a la hora de adoptar la respuesta mas adecuada a la situación concreta y la ausencia de dogmatismo para valorar todas la posibles soluciones, ha de ser una constante en la implantación de los procedimientos de servicio.

Mas que de establecer grandes innovaciones, el éxito estriba en disponer de un amplio catálogo de procedimientos, estudiados y reglados, para obtener en cada caso los mayores índices de eficacia y eficiencia en el empleo de los recursos.

La demarcación territorial de la Guardia Civil, próxima al 90% del territorio nacional, presenta una gran diversidad, por lo que la respuesta no puede ser idéntica, como tampoco lo es la franja horaria en la que se presta el servicio o las circunstancias concretas de este.

Así, desde la sectorización de las zonas urbanas y periurbanas, para propiciar el cono-



cimiento perfecto de la demarcación por parte del agente que tiene asignada la vigilancia en cada uno de los "sectores", hasta la patrulla tradicional, de dos componentes, cabe una serie de soluciones alternativas.

Uno de los procedimientos más difundidos en los medios es el de la implantación de la patrulla unipersonal, en determinados lugares y circunstancias, que permiten duplicar la presencia y atención al ciudadano, recurriendo al apoyo de otra patrulla cuando así lo considere. Ha sido aplicado en diversas Unidades con una evaluación positiva, por lo que su implantación será progresiva, y en la Agrupación de Tráfico ha comenzado la aplicación de esta medida, con el apoyo de importantes medios técnicos.

## LA PLANIFICACION

Se exponen algunas reflexiones a considerar para la elaboración de esta planificación operativa eficaz:

a) *Información que permita la identificación del problema.* La principal herramienta de trabajo para esta fase, es la de analizar las estadísticas y análisis delincuenciales, que nos pondrán de manifiesto aquellos objetivos, en tiempo y espacio, que por soportar una mayor amenaza deben ser priorizados, atendiendo no solo a la frecuencia con que son atacados, sino también al grado de alarma social que generan.

b) *Determinación del procedimiento operativo.* Hay que determinar los más favorables para neutralizar dichos riesgos, tales como controles, vigilancia a pie, etc...

c) *Fijación de Planes concretos de servicios.* El potencial de servicio con que cuentan las Unidades se ha de distribuir entre todas las misiones que han de atenderse.

En este aspecto, hay que considerar que hay múltiples condicionantes que hay que atender, como los de atención al ciudadano en las dependencias policiales, la vigilancia de aquellos edificios o instalaciones públicas que se determine y un largo etcétera, sin olvidar que la prevención hay que hacerla compatible con la investigación de aquellos hechos que no se ha logrado evitar y con los de auxilio a la población para paliar las consecuencias negativas

de cualquier acontecimiento debido a causas humanas o naturales.

El margen de maniobra por tanto es limitado, lo que exige de todos los mandos un esfuerzo de imaginación para lograr unos grados de eficacia aceptables, al tiempo que los recursos humanos y materiales, siempre escasos, han de gestionarse adecuadamente para conseguir la mayor eficiencia.

d) *Relaciones con todos los sectores sociales.* Es muy importante efectuar una serie de acciones que tratan de conseguir una estrecha colaboración ciudadana, entendida en un doble sentido:

En primer lugar, concienciando a los propios afectados para que adopten las medidas de precaución elementales, como son las de cuidar de sus propios bienes, cerrar sus vehículos y viviendas adecuadamente, etc...Estas medidas son aún mas importantes para los establecimientos comerciales o industriales, que pueden establecer medidas complementarias de seguridad como alarmas, vigilantes jurados, etc. La difusión de consejos a través de la página web, folletos, etc, puede ser de gran utilidad.

Otro aspecto fundamental estriba en concienciar al ciudadano de que su colaboración es muy importante para la prevención y la investigación, ya que alerta sobre actividades sospechosas o hechos delictivos que ellos han presenciado. Es importante insistir en que esta colaboración, obligación ética y social, es necesaria para una correcta Seguridad Pública, y nada tiene que ver con la tan denostada delación, que siempre se relaciona con el revanchismo y la venganza personal.

e) *Mecanismos de colaboración y coordinación policial.* En un modelo policial complejo, como lo son todos los existentes, es fundamental la coordinación entre todos los Cuerpos policiales que tienen responsabilidades en ese territorio, por lo que un aspecto importante de esta planificación preventiva debe centrarse en lograr esa coordinación operativa, incluyendo la elaboración de Planes Conjuntos de Seguridad.

f) *Flexibilidad.* Finalmente, la Seguridad está íntimamente ligada a la evolución social, por lo que estos Planes han de ser muy dinámicos, y deben compaginar la idea de permanencia con la debida flexibilidad que permita



su continua adecuación a las circunstancias de cada momento.

## CONCLUSIONES

Una vez que hemos analizado la situación, vemos que la Seguridad, siempre importante, adquiere un papel preponderante en la preocupación social y en el debate político de los países de nuestro entorno, y el desarrollo socioeconómico de España hace que tienda a la convergencia, también en lo relativo a delincuencia, con dichos países.

No parece aventurado pronosticar que dicha preocupación, basada en datos objetivos y sobre todo en la percepción de inseguridad, va a exigir de la Administración una respuesta adecuada, parte importante de la cual debe ser ejecutada por las fuerzas y Cuerpos de Seguridad, pero cuya eficacia será limitada si no se actúa simultáneamente desde otros muchos ámbitos sociales.

Entre las estrategias que pueden adoptarse para mejorar la Seguridad ciudadana, pueden citarse las siguientes:

- *Políticas de Seguridad Globales*, para lograr la confluencia de esfuerzos de todas las instituciones sociales, integrando políticas educativas, urbanísticas, asistenciales, migratorias, etc...
- *Adecuación de los despliegues*, corrigiendo los desequilibrios que se producen por el paso del tiempo y el cambio de los factores sociales y delincuenciales.
- *Prevención eficaz*, que ha de constituir la base fundamental sobre la que se asienta la seguridad ciudadana, ya que al tiempo que impide los daños derivados del delito, contribuye a mejorar la seguridad subjetiva.
- *Flexibilidad organizativa*, manteniendo una coherencia con la estructura general, permitiendo adoptar soluciones adecuadas para los problemas concretos.
- *Descentralización de la planificación*, elaborando planes operativos que respondan a cada realidad social.
- *Potenciar la acción de mando*, dotando a los jefes de Unidades de herramientas adecuadas para poder actuar con eficacia en tiempo y lugar.

- *Diversidad de procedimientos*, aplicando con ausencia de dogmatismo aquellos que den la respuesta más eficaz de la manera más eficiente.
- *Esfuerzo común* de toda la estructura para que, sin perjuicio de ejercer las actividades propias de su ámbito funcional, aporten una colaboración eficaz en materia de seguridad ciudadana.
- *Comunicación social*, estableciendo cauces de diálogo que permitan recoger las inquietudes y sugerencias de todos los colectivos sociales.
- *Adecuación normativa*, que aunque no es responsabilidad policial, si debe producirse el necesario flujo de asesoramiento para impulsar los cambios necesarios.
- *Motivación personal*, ya que el recurso humano es, sin lugar a dudas, el más crítico e importante, de manera que se corrijan desequilibrios económicos y se incentive la dedicación y el esfuerzo.
- *Impulsar los servicios asistenciales*, en la línea marcada con los Equipos de Atención al inmigrante (EDATI's) y los Equipos Mujer menor (EMUME's), así como la actividad general.
- *Investigación especializada* para dar respuesta a los retos de la delincuencia organizada y supranacional, compatible con la investigación de la delincuencia menor que genera gran inseguridad por su proximidad al ciudadano.
- *Nuevas tecnologías*, para apoyar el mando y control de las Unidades, la formación continua del personal y la simplificación de la gestión de recursos.

Llegando al final de estas reflexiones procede responder a la pregunta que al inicio nos formulamos.

*¿Son necesarios nuevas estrategias en la lucha contra la delincuencia?*

No parece que las líneas de actuación expuestas anteriormente varíen en lo sustancial las "estrategias" que se ponía de manifiesto en los documentos fundacionales.

Han pasado casi 160 años y los cambios sociales son enormes, por lo que hay que proseguir la continua revisión de los procedimien-

tos de gestión de los recursos y su aplicación operativa, de manera que se pueda conseguir el EQUILIBRIO entre las cuatro tradicionales fases del trabajo policial:

prevención - reacción - auxilio - investigación

Son aspectos íntimamente interconexiónados, todos los cuales contribuyen al objetivo común de lograr un alto grado de Seguridad; pero hay que distribuir el potencial de servicio disponible en función de las prioridades socia-

les, bajo la premisa de que la actividad preventiva, para evitar los males derivados del delito y la atención y auxilio a las víctimas y personas en riesgo, deben ser las prioridades de todo servicio público de seguridad.

#### NOTAS

(1) LOPEZ CORRAL, Miguel. La Guardia Civil. Nacimiento y Consolidación. 1844-1874 Editorial ACTAS Madrid 1995, página 65 y siguientes.

(2) GARRIDO, Vicente Y OTROS. Principios de Criminología. Edic. TIRANT. "Criminología y Educación Social". Serie mayor, página 789 y siguientes



# **El modelo de Seguridad pública a la luz de los principios constitucionales.**

## **La colaboración de la Guardia Civil con las Comunidades Autónomas.**

**Benito Salcedo Muñoz**

**Teniente Coronel de la Guardia Civil**

### **Introducción.**

A través del presente trabajo se pretende reflexionar sobre las implicaciones de la descentralización del Estado, tras la promulgación de la Constitución española de 1978 (CE), en la *Seguridad pública*, y particularmente en la organización del conjunto de los Cuerpos de seguridad.

La Guardia Civil ha estado vinculada desde sus orígenes al Estado centralizado de 1844. Su naturaleza militar y fuerte jerarquización constituyeron el mejor instrumento para imponer en todo el territorio nacional el orden que emanaba desde el centro. Su historia está unida a la de la Administración central del Estado y hoy resulta pertinente preguntarse por la ubicación de este Cuerpo en el marco de la actual *división territorial del poder* entre el Estado central, las Comunidades Autónomas y los Entes locales.

La organización territorial del Estado está inspirada en unos precedentes históricos, que han cristalizado en el momento presente en una forma descentralizada, el llamado Estado de las autonomías, tras un largo proceso político y administrativo de construcción cuyas bases constitucionales fueron sentadas en 1978.

La Seguridad pública ha sufrido un proceso paralelo de construcción aunque se encuentra en un estadio menos avanzado, por lo que resulta adecuado contrastarlo a la luz del proceso general, para así tratar de comprender el sentido de su evolución y ensayar una predicción sobre su futuro próximo.

Las líneas maestras del diseño del sistema de Seguridad pública han sido básicamente

trazadas en la Constitución y en la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de 1986, quedando por definir el ritmo del proceso y el punto de llegada, sobre el que coexisten divergencias en los puntos de vista.

Como trasfondo de este proceso los principios y valores democráticos son los auténticos puntos focales de una parábola donde se concentran los múltiples reflejos de distintas opiniones, por lo que es preciso remontarse cerca de ellos para situar la reflexión lo más cerca posible de sus fundamentos.

Uno de los valores fundamentales inherentes a las sociedades democráticas es el de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, bien directamente, como sería en un modelo puro de democracia, bien a través de representantes. Resulta obvio por otro lado que esta participación directa se facilita acercando los centros de decisión de lo público al ciudadano. Este es el sentido de la descentralización territorial del Estado.

El *modelo descentralizado de participación* se asienta en el principio de igualdad, y se relaciona dialécticamente con el *modelo jerárquico centralizado* que está presidido por el principio de autoridad. Ambos modelos impregnan la vida pública y por ende la Administración, coexistiendo y moderándose mutuamente.

En el fondo, la discusión entre ambos modelos está centrada en su *eficacia*. En efecto, la democracia es un sistema de organización social que pretende una mayor eficiencia sobre la base del libre desenvolvimiento social y económico de sus individuos y de su participación en la ordenación del conjunto, pero que presenta evidentes desventajas en su coordinación frente al tradicional sistema jerarquizado.

Se trataría de encontrar en cada caso el punto de equilibrio más favorable, ocupándose el presente trabajo de la seguridad pública.

Este es el motivo central que guía el presente trabajo, tras el cual emerge la necesidad de orientar a largo plazo la organización y el despliegue de los distintos Cuerpos de seguridad y la correspondiente asignación de recursos.



## **Los Entes territoriales en la Constitución de 1978.**

### **a) Los municipios y las provincias.**

La *provincia* es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios, y constituye la base de la división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Su gobierno y administración autónoma quedan encomendados a la Diputación.

Ante la falta de positivización constitucional de las competencias del municipio y la provincia, la **Ley de Bases del Régimen Local** viene a llenar de contenido su autonomía, - si bien en el caso de las Diputaciones no positiviza ninguna materia concreta a su favor -, constituyéndose en instrumento general para la asistencia y cooperación entre los municipios de la provincia.

Las Diputaciones provinciales tuvieron sentido en el antiguo sistema, donde no había regiones institucionalizadas y la Administración central se inhibía de prestar determinados servicios de beneficencia, establecimiento de vías de comunicación provinciales o vecinales, asistencia hospitalaria y otros servicios de asistencia.

La Constitución de 1978 ha optado por mantenerlas, pero su encaje resulta complejo entre las Comunidades Autónomas, los municipios, y sus posibles agrupaciones comarcales.

Según algunos autores, la lógica constitucional podría llevar a que el Estado ejerciera sus competencias en el territorio a través de las Comunidades Autónomas. Para otros en cambio, la presencia del Estado en el territorio es irrenunciable, en virtud del mandato constitucional dado al Delegado del Gobierno para dirigir la Administración del Estado, y dado el hecho de que éste mantiene diversas competencias de ejecución directa, basta con regionalizar la Administración periférica, subordinando jerárquicamente todos los órganos provinciales al Delegado del Gobierno, que es la solución hoy vigente.

### **b) Las Comunidades Autónomas.**

La división territorial de las *Comunidades Autónomas* en cambio, obedece a agrupaciones naturales por razones económicas, sociales, geográficas y lingüísticas.

Para el Tribunal Constitucional (TC) la autonomía hace referencia a un poder limitado, ya que **autonomía no es soberanía**.

Según la Constitución los poderes del Estado provienen del pueblo español en quien reside la soberanía nacional. Al distribuirse el poder supremo inherente a la soberanía, el poder fraccionado transferido ya no es soberano, aunque sí supremo en las materias y funciones de su competencia, pero a la vez limitado por los demás poderes.

Las limitaciones a la autonomía provienen, según el TC, de la exigencia impuesta por el principio de *unidad*. Unidad que precisa de un mínimo de homogeneidad para lograr la integración de lo *plural* y diverso. A estos principios habría que añadir el de *solidaridad* -equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español-, el de *igualdad* -todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado-, y por último el de *libertad* de circulación de las personas y los bienes.

La Constitución de 1978 posibilita *tres modelos de Estado*, el primero estaría integrado por dos tipos de Comunidades Autónomas diferenciadas competencialmente, el segundo por comunidades competencialmente iguales, y el tercero sería un compuesto de alguno de los dos modelos anteriores, combinado con la existencia de territorios no integrados en Comunidades Autónomas.

La cuestión del *hecho diferencial* se convierte así en pieza clave del modelo de Estado. Y éste gira en torno a la significación que se dé a los términos "nacionalidad" y "región" del artículo 2º.

Aunque la Constitución no explicita cuáles son las nacionalidades, sí lo hace indirectamente, correspondiendo tal designación a *Cataluña*, el *País Vasco* y *Galicia*. Para el resto correspondería en principio el término región. Cuatro Estatutos se autocalifican de expresión o identidad regional histórica, ocho rechazan tanto el término región como el de nacionalidad, -siendo entonces simplemente Comunidades Autónomas-, y dos emplean una



fórmula próxima al significado de nacionalidad: Andalucía y Valencia.

La superación de la diferencia entre nacionalidades y regiones es conseguida por *Andalucía* al acceder a su autonomía por la vía reservada por la Constitución a las tres nacionalidades históricas. A partir de este hecho *se generalizó el proceso autonómico*, al quedar expedita la vía para que nacionalidades y regiones no fueran diferenciadas en sus competencias. A través de la reforma de sus Estatutos podrán serles atribuidas todas las competencias que no estén asignadas al Estado.

Para esclarecer el espinoso asunto de la *distribución de competencias* entre el Estado y las Comunidades Autónomas se distingue entre su *objeto* -materia o sector, y función-, y su *extensión* o alcance -exclusiva, básica, de desarrollo legislativo y de ejecución-.

Según el TC, el haz de competencias de la Comunidad Autónoma es la plasmación positiva de su ámbito propio de autonomía.

El sistema competencial quedaría establecido mediante la Constitución y los Estatutos, si bien éstos ocupan una posición jerárquica subordinada respecto a aquélla. También las leyes de transferencia o delegación pueden atribuir la titularidad o el ejercicio de competencias, y otras leyes estatales pueden cumplir una función delimitadora concreta de su objeto y extensión, cuando así lo dispongan los Estatutos o la Constitución, tal y como sucede en materia de Seguridad pública.

Además el Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones estatutarias de las Comunidades Autónomas cuando así lo exija el interés general.

Los entes territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, cuya materialización se encuentra en el haz de competencias atribuidas. Algunos intereses quedan exclusivamente en la esfera de un municipio, otros en la de una Comunidad Autónoma, y otros, por ser comunes, como la defensa nacional, en la del Estado, aunque también pueden concurrir. Así hay intereses compartidos que invaden tanto el ámbito de las Comunidades Autónomas como el de la comunidad superior.

En las materias donde la titularidad de la competencia recaiga sobre el Estado, las Cortes Generales podrán atribuir a las Comunidades Autónomas la facultad legislativa en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. También el Estado podrá transferir o delegar facultades, en este caso de ejecución, en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica.

## **La participación de los Entes territoriales en materia de Seguridad Pública.**

### **a) Cuestiones de legalidad previas.**

Según el artículo 149.1.29 de la Constitución el Estado tiene competencia exclusiva sobre la Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.

La Constitución reconoce la *competencia material exclusiva* al Estado, concediendo a las Comunidades Autónomas el *aspecto orgánico de creación de policías propias* de manera también exclusiva.

A este respecto la jurisprudencia del TC ha precisado que si bien la creación de un Cuerpo policial autonómico supone ejercitar el legítimo desarrollo de las previsiones estatutarias y constitucionales, esta circunstancia por sí sola *no implica que las Comunidades detenten competencias genéricas sobre la Seguridad pública*. Dicho esto cabe decir que la competencia del Estado sobre esta materia no es netamente exclusiva, ya que le es sustraído un aspecto de la misma en favor de las Comunidades Autónomas, por lo que cabría hablar de competencia compartida o concurrente en el sentido expuesto, más que exclusiva.

Así es reconocido por la L.O. 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS) al considerar en su artículo 1º que las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales *participarán* en el mantenimiento de la Seguridad pública.

Esta ley opera con dos límites, uno *formal*, al definir el marco o las líneas generales de la



materia sin carácter exhaustivo, y donde cabe por tanto la posibilidad de que pueda serles atribuida a las Comunidades Autónomas la competencia en la legislación de desarrollo, y el otro *material*, en lo que atañe a la creación de Cuerpos de policía propios.

La LOFCS establece un abanico de funciones que las Comunidades Autónomas podrán ejercer a través de sus Cuerpos de Policía, o de la adscripción de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía (CNP), aquéllas que teniendo prevista su creación, no lo hayan hecho. El resto podrán ejercer las funciones de vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones, y las de coordinación de las policías locales, mediante la firma de acuerdos de cooperación específica con el Estado.

Aunque inicialmente sólo las cuatro Comunidades que accedieron a su autonomía por la vía del artículo 151 podían crear Policías Autonómicas (*País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía*), el hecho es que son tres más los Estatutos de Comunidades que contemplan esta posibilidad: *Navarra*, que ya la tenía por sus Fueros, y *Valencia y Canarias*, que habían accedido sin embargo a su autonomía por la vía del artículo 143.

Pero son los *Estatutos vasco y catalán* los que decididamente sobrepasan el ámbito competencial del artículo 149.1.29 CE entrando en colisión con la LOFCS. Esta dificultad jurídica, pues en efecto el sistema de fuentes da la primacía a esta ley sobre los estatutos, fue resuelta por la propia ley manteniendo sus competencias excepcionalmente por razones de respeto a las situaciones ya creadas, así como de funcionalidad y eficacia.

Los puntos más polémicos de diferencia con la LOFCS, contenidos en dichos Estatutos se refieren a:

- La atribución de funciones, especialmente la protección de personas y bienes, con carácter *exclusivo* a la Policía Autonómica.
- Los supuestos de intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE), en funciones atribuidas a la Policía Autonómica, y la reserva de funciones supracomunitarias a aquéllas.

La LOFCS ha previsto que los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas ejerzan una serie de funciones: a) de vigilancia y protección de personas y edificios, de

inspección y otras con carácter de propias; b) de vigilancia del cumplimiento de las leyes, de Policía Judicial, y de vigilancia de los espacios públicos, protección de las manifestaciones y mantenimiento del orden, en colaboración con las FCSE; y c) otras de prestación simultánea e indiferenciada con las FCSE, entre las que destacan las relativas a la Protección Civil, y a la protección del medio ambiente.

Las diferencias entre ambos modelos son notables, ya que los Estatutos citados en primer lugar limitan la actuación de las FCSE a lo supracomunitario, a requerimiento de la Comunidad Autónoma, o también bajo circunstancias excepcionales y con aprobación de la Junta de Seguridad.

¿Es extensible el modelo del País Vasco y Cataluña a otras Comunidades?. Desde un punto de vista constitucional esta pregunta viene a dar en la cuestión sobre la consolidación del *hecho diferencial* en materia de seguridad entre unas Comunidades y otras, o si por el contrario se dará una igualación, comenzando por aquéllas que tienen posibilidad de crear Cuerpos de Policía propios.

La LOFCS, que forma parte del bloque de constitucionalidad, impide selectivamente esta última posibilidad, obstaculizando la incorporación de estas competencias diferenciales a los propios Estatutos por la vía del artículo 150.2 CE.

Sin embargo, las competencias reconocidas en los Estatutos catalán y vasco han dejado de ser exclusivas del Estado, y según el art. 149.3 de la CE podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos.

Resulta aventurado avanzar, en un trabajo limitado como éste, la resolución de una cuestión tan crucial para la futura organización del Estado cual es la consolidación o no del hecho diferencial entre las Comunidades Autónomas, y más aún, cómo este hecho diferencial afectará a la Seguridad pública. Lo que sí puede afirmarse es que desde un punto de vista exclusivamente constitucional, es decir sin tener en cuenta las limitaciones introducidas por la LOFCS, el camino está abierto. El desenlace final vendrá de la mano del libre juego de los principios en tensión: igualdad y pluralismo, pero también el de libertad, íntimamente unido al de seguridad, y este a su vez al de eficacia.



Dejaremos aquí a un lado la discusión de los dos primeros, que rebasa las pretensiones de este trabajo, para centrarnos en este último.

### **b) La cuestión de la eficacia en las Administraciones Públicas.**

En todo caso resulta importante considerar que la Seguridad pública presenta, desde el punto de vista de la eficacia, diversos aspectos que pueden ser mejor atendidos con distintos grados de *centralización o descentralización-aproximación*. Existe un nivel de atención y protección cercana e inmediata al ciudadano que aconseja un mayor grado de descentralización de la organización policial, pero también existe un nivel de protección más general contra aquellas amenazas para la seguridad, más globales y diferidas pero no por ello menos importantes, para el que resulta más adecuado un mayor grado de centralización de los Cuerpos de seguridad.

Desde el punto de vista de la eficacia no parece por tanto probable que la Seguridad pública se descentralice totalmente, pero sí que se produzcan avances hacia una seguridad más próxima al ciudadano. Ahora bien ¿es posible esta aproximación en el seno de la Administración General del Estado por la vía de la desconcentración?.

El análisis crítico de la Administración periférica del Estado plantea su difícil equidistancia entre el punto de vista central, donde se fraguan las decisiones de mayor relieve desde una óptica global, y el territorial, donde han de ejecutarse adaptando las órdenes centrales a la realidad donde han de aplicarse.

Esta crítica nos conduce a una adaptación de la Administración central-periférica, sobre todo en aquellos servicios que se prestan de manera próxima al ciudadano, que debe desconcentrar el ejercicio de funciones y la adopción de decisiones en favor de las unidades territoriales, y ser permeable a las demandas, inquietudes y necesidades de los ciudadanos.

Por otro lado, la racionalidad organizativa exigiría no acumular dos Administraciones en las mismas demarcaciones, por las disfuncionalidades que se producen. Pero esta exigencia nos conduciría hasta la Administración única como término final.

La posibilidad constitucional de una *Administración única* ha sido ya vista por diversos autores a través del ya mencionado art. 150.2, que permite al Gobierno el control de las competencias transferidas a las Comunidades Autónomas por ley orgánica.

El papel a desempeñar por la Administración central quedaría limitado, según esta posibilidad, a sus propias materias y a la totalidad del territorio estatal.

Sin embargo la Constitución nos revela un modelo de Administración Pública concurrente y no única. En efecto, la Constitución ha institucionalizado la Administración central-periférica en los niveles provincial y regional. Así, el artículo 154 atribuye al delegado del gobierno la dirección de la Administración del Estado en las Comunidades Autónomas, y el 141 preceptúa que la provincia tiene personalidad jurídica propia, con doble carácter de entidad local y como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado.

Descartada la vía de la Administración única, las posibles vías por donde ha de discurrir la eficacia de las Administraciones Públicas en general y de la Seguridad en particular son:

- la reforma de la Administración central-periférica para aproximarla a los ciudadanos y a las instituciones regionales y locales,
- la aplicación del principio de subsidiariedad en la distribución de funciones entre las distintas Administraciones, lo que significa transferir las funciones a las Administraciones más próximas cuando puedan ser ejercidas con mayor grado de eficacia desde éstas.
- la colaboración y la coordinación interadministrativa, a través de instrumentos y órganos apropiados, bajo el principio de lealtad institucional.

**c) La participación de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales en la Seguridad pública. La colaboración de la Guardia Civil con las CCAA.**

La LOFCS continúa, en materia de seguridad, la línea cautelosa del Título VIII de la CE en cuanto al ritmo de acceso a la autonomía por parte de las CCAA y al techo competencial a adquirir.



De aquí el diseño de hasta tres modelos diferentes de seguridad, más uno excepcional, el del País Vasco y Cataluña, y otro complementario, el de coordinación de las policías locales. Estos modelos revelan, tras ser ordenados adecuadamente, una progresión competencial de menos a más.

Sin embargo no se descarta que alguno de los modelos intermedios de descentralización de la seguridad pueda manifestarse como más eficaz que otros con mayor grado de autonomía, al acomodarse mejor a la coordinación centralizada que ciertos aspectos de la seguridad requieren.

La LOFCS establece claramente tres niveles competenciales en materia de seguridad, estatal, autonómico y local, y distribuye las competencias, unas veces en razón de un aspecto material concreto y otras obedeciendo al criterio territorial, o a una mezcla de ambos.

Al concurrir en algunas materias los tres niveles competenciales, la ley se ve obligada a establecer órganos de coordinación y colaboración horizontal, tales como el Consejo de Política de Seguridad a nivel nacional, y las Juntas de seguridad en los niveles autonómico y local.

Estas instituciones se muestran sin embargo insuficientes para atender todos los niveles de coordinación necesarios entre las distintas Administraciones teniendo en cuenta los diferentes modelos de seguridad que se establecen, y además adolecen de una falta de regulación suficiente.

El primer modelo lo designaremos, tal y como se viene identificando corrientemente, como de *policía autonómica integral*, el segundo de *policía autonómica concurrente*, el tercero de *policía adscrita de protección de edificios e inspección administrativa*, el cuarto de *policía de vigilancia y protección de edificios*, y el quinto de *coordinación de las policías locales*.

Los criterios para analizar y valorar estos modelos serán los de *competencia/legalidad*, *eficacia/especialización/coordinación* y *descentralización/participación* de los ciudadanos, que han de regir, por imperativo constitucional, la actuación de las Administraciones Públicas, bajo la guía de los principios constitucionales de *unidad/homogeneidad*, *igualdad* y *solidaridad* que orientan y delimitan el desarrollo de la autonomía de gestión de los entes territoriales.

Estos criterios o principios no siempre se muestran pacíficos y han de moderarse

mutuamente. Así, en una interpretación flexible de la norma, un sistema de seguridad comunitario de participación plena llevado a su extremo se mostraría ineficiente y habría de ser moderado debido a la necesidad de coordinación y especialización centralizadas y a la dificultad para trascender los intereses particulares; y un sistema absolutamente centralizado, fallaría en la prevención de las conductas antisociales por falta de conexión con la comunidad.

El primer modelo, que hemos denominado de *policía autonómica integral*, es excepcional para determinadas CCAA (País Vasco, Navarra y Cataluña), y representa la máxima descentralización y por ello también la mayor posibilidad de participación de estas Comunidades Autónomas en los asuntos relativos a la Seguridad pública, correspondiendo intervenir con carácter general a la policía autonómica en la protección de las personas y bienes, y el mantenimiento del orden en el territorio de la CA.

A medida que estas policías hacen efectivo su despliegue en la totalidad del territorio de su competencia, las FCSE han de modificar el suyo para adaptarlo al ejercicio de las materias de competencia estatal, restringiendo su actuación ordinaria a aquellos asuntos de carácter extracomunitario y supracomunitario, por lo que se configuran básicamente como policías especializadas en el cumplimiento de determinadas funciones de tipo administrativo o judicial, frente a la policía autonómica que tiene un carácter genérico y territorial.

La coordinación entre las FCSE y la policía autonómica queda confiada a la Junta de seguridad de cada CA, que es la encargada de delimitar la competencia funcional para intervenir concretamente en cada caso de acuerdo con el despliegue fijado, a fin de evitar la superposición o duplicidad en las actuaciones, y de establecer canales de intercambio de información que permitan aprovechar ésta mejorando el rendimiento y la eficacia en el conjunto.

Si bien hoy las nuevas tecnologías de la información facilitan la integración de las bases de datos de interés para apoyar las investigaciones, este modelo supondría, en caso de generalizarse, un retroceso en la coordinación de la lucha contra la delincuencia organizada a nivel supracomunitario, en un momento como el actual, en que se intentan construir estructuras policiales europeas en el seno de la Unión.

Además, la limitación en la intervención de las FCSE opera desfavorablemente sobre el acceso a una parte de la información concerniente a la realidad de la seguridad pública en el



territorio de una CA, con el consiguiente perjuicio para el legítimo ejercicio de la competencia de las FCSE en materias supracomunitarias y de la responsabilidad subsidiaria del Estado en materia de seguridad pública en general.

El segundo modelo, que hemos denominado de *policía autonómica concurrente*, adolece de cierta falta de concreción en la *delimitación de competencias* entre la policía autonómica y las FCSE, estando presidida la actuación de la policía autonómica, tanto en la vigilancia del cumplimiento de las Leyes del Estado y de los espacios públicos como en la investigación de los delitos como policía judicial, por el principio de *coordinación y colaboración* con las FCSE.

La coordinación en aquellas actuaciones que trasciendan el territorio de una CA está plenamente garantizada gracias a la intervención de las FCSE en la investigación de los delitos, y a nivel autonómico, gracias a la delimitación de las intervenciones en unos casos y a su conjunción en otros, con la policía propia de la CA en el seno de la correspondiente Junta de Seguridad.

Atendiendo al criterio de descentralización, el ciudadano tiene la posibilidad de una *atención próxima* en el seno de su comunidad a cargo de la policía autonómica en el ejercicio de la vigilancia de los espacios públicos.

Por otro lado, la Comunidad Autónoma dispone de una policía administrativa propia para vigilar la aplicación del ordenamiento en aquellas materias administrativas que son de su exclusiva competencia.

Teniendo en cuenta lo anterior, puede afirmarse que este modelo presenta cierto *equilibrio* en la concurrencia de las competencias estatales y autonómicas en materia de seguridad, si bien requiere un protagonismo activo de las *Juntas de seguridad* para evitar ineficiencias.

Aunque este modelo parece similar al anterior se diferencia de aquél en un aspecto fundamental, pues aquí las intervenciones en materia de seguridad en el territorio de la CA no son en principio exclusivas de la policía autonómica, ni por consiguiente excluyentes en ningún caso para las FCSE.

En materia de policía administrativa se dará en general una colaboración de las FCSE en las materias que son competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, y recíprocamente, una colaboración de la policía autonómica en las materias que son competencia del Estado. En aquellas materias donde concurre la competencia de ambas Administraciones regiría el mismo principio de colaboración mutua.

La vigilancia y protección del medio ambiente correspondería ejercerla simultánea e indiferenciadamente a la Guardia Civil y la policía autonómica, por lo que para evitar duplicidad deberían delimitarse las actuaciones en el seno de la Junta de seguridad.

Hay que tener presente que este modelo aunque supone la transferencia de ciertas competencias desde las FCSE a las policías autonómicas, se sustenta sin embargo en la presencia compartida de la policía autonómica y de las FCSE en el territorio autonómico en base a un despliegue recíprocamente limitado centrado sobre los respectivos ejes competenciales.

A pesar de que la LOFCS fija a través de este modelo el máximo de participación de las policías autonómicas en la Seguridad pública, este máximo no se ha alcanzado todavía en ninguna CA, por lo que no hay ninguna experiencia en la que apoyar el acierto del modelo.

El tercer modelo o de *policía adscrita*, financiada al 50% por el Estado y las CCAA, es el único implantado hasta ahora en aquellas CCAA cuyos estatutos contemplaron desde el principio la posibilidad de crear una policía propia: Galicia, Valencia y Andalucía.

Las Unidades adscritas conservan sus lazos orgánicos con el Cuerpo Nacional de Policía, lo que redundaría en beneficio de la homogeneidad estatutaria, de estructura y de formación de todas las policías autonómicas, favoreciendo además las relaciones personales y en definitiva la colaboración, dependiendo funcionalmente de las Autoridades de cada CA.

Sus funciones se limitan a la vigilancia y protección de personas, organismos y edificios, y a la inspección de las actividades sometidas a la ordenación administrativa autonómica, si bien con respecto a esta última cabe señalar que la Ley encomienda específicamente a la Guardia Civil la vigilancia para garantizar el cumplimiento de la normativa sobre protección del medio ambiente.

Puesto que en este modelo no está prevista la constitución de *Juntas de Seguridad*, la colaboración en la actuación como policía administrativa de las unidades adscritas y las FCSE, particularmente la Guardia Civil, deberá garantizarse a través del encuentro de los responsables competentes de las Administraciones central y autonómica en el seno de una comisión mixta formalizada mediante los oportunos acuerdos o *convenios* entre ambas Administraciones.

La implantación de este modelo ha sido claramente favorecida por la Ley por medio de su financiación al 50% por el Estado, lo que ha permitido dotar a algunas CCAA de cierta experiencia en la seguridad pública a través del ejercicio de funciones de policía administrativa y de protección de edificios y autoridades.

En realidad se trata de un modelo de participación atenuada en la seguridad pública, pues el ejercicio de las competencias en materia de policía administrativa no agota las posibilidades de participación de las CCAA, presentes en el modelo de policía propia.

Este “déficit” de participación debe ser compensado por las FCSE a través de un mayor acento en la proximidad de su actuación de cara al ciudadano y a las instituciones autonómicas, todo ello para evitar que las CCAA que accedieran a una policía propia tuvieran opción a una mayor participación en la gestión de la Seguridad pública.

También puede ser considerado un modelo incompleto, pues al concepto de unidad adscrita le es inherente una limitación en su tamaño, y por lo tanto en el número de sus efectivos policiales, que acaban siendo insuficientes para cumplir las tareas de policía administrativa que son competencia de la CA y que en definitiva constituyen el fundamento de dicha policía..

Resulta además hasta cierto punto incoherente que la LOFCS sólo haya previsto la adscripción de unidades del CNP y no de la Guardia Civil, Cuerpo que tiene asumida la vigilancia de la mayor parte de las materias de competencia autonómica. Esta falta de previsión puede estar relacionada con la diferente naturaleza y funciones que se reservan para la Guardia Civil y que le configuran como un Cuerpo esencialmente estatal. No obstante, se podría haber previsto algún instrumento específico para articular la colaboración de la Guardia Civil con las Comunidades Autónomas.



En el caso de que el modelo de unidad adscrita del CNP se generalizara se produciría un desequilibrio en el conjunto del sistema de seguridad pública a favor de las fuerzas dedicadas a la protección de edificios e instalaciones y de vigilancia como policía administrativa, en perjuicio de la seguridad ciudadana, función que venía ejerciendo la unidad del CNP antes de la adscripción. Este desequilibrio sería proporcional al número total de efectivos adscritos y no sería de fácil corrección, salvo que la Guardia Civil se ocupara de las tareas de seguridad ciudadana abandonadas por las unidades adscritas y abandonase a su vez los cometidos de vigilancia como policía administrativa que viene desempeñando. Esta solución no parece coherente con la distribución de funciones prevista en la LOFCS, de lo que cabe deducir que al modelo de unidad adscrita le es inherente una limitación en el número total de efectivos adscritos.

El único factor equilibrante de este modelo sería la colaboración estrecha de la Guardia Civil con las CCAA en su actuación como policía administrativa en las materias de competencia autonómica, colaboración que por otro lado es necesaria, puesto que la Guardia Civil tiene atribuida la vigilancia para la protección del medio ambiente en virtud de la LOFCS, y sin embargo esta materia ha sido transferida ya a todas las CCAA. Esta colaboración es además una realidad de hecho impuesta por la necesidad que sin embargo debe formalizarse adecuadamente.

Así, la transición desde este modelo al de policía propia va a estar marcado en gran parte por la satisfacción o insatisfacción de las CCAA en relación a la idoneidad o no de las unidades adscritas para vigilar el ejercicio de sus competencias administrativas, lo cual a su vez depende de una parte de su dotación en efectivos humanos, y de otra, de la capacidad de las FCSE, y en particular de la *Guardia Civil*, para prestar complementariamente servicios de policía administrativa eficaces y actuar con proximidad respecto a las autoridades autonómicas responsables y los ciudadanos.

En caso de insatisfacción, la migración desde este modelo al de policía propia demandaría un incremento de la dotación de personal para hacer frente a las funciones no sólo de policía administrativa, sino también de seguridad ciudadana, y cabe suponer que tal incremento se compensaría con un decremento de los efectivos de las FCSE. Este decremento se cargaría proporcionalmente al CNP y a la GC según las funciones que asumiera la nueva policía

autonómica, con el consiguiente ajuste en el despliegue de ambos Cuerpos.

Una gran parte de las CCAA se han ido sumando al modelo de adscripción de manera imperfecta, al modificar sus Estatutos y contemplar la posibilidad de adscribir unidades del Cuerpo Nacional de Policía, cerrando así la vía de la creación de una policía propia. Este paso es significativo en la consolidación de un sistema no homogéneo de seguridad pública en las distintas CCAA.

El cuarto modelo se limita a la *vigilancia de edificios y la protección de personas*, mediante la firma de acuerdos de cooperación específicos entre el Estado y las CCAA, para la prestación de tales servicios por las Fuerzas de Seguridad del Estado.

El quinto, que coexiste con los anteriores, consiste en la *coordinación de las policías locales*.

El crecimiento exponencial de las policías locales en los últimos años ha elevado su número hasta situarlo en una cifra próxima a los 50.000 efectivos, encuadrados en cerca de 2.000 Cuerpos, con especial incidencia en las poblaciones con un mayor número de habitantes, donde han pasado de ser meros colaboradores de las FCSE a auténticos protagonistas de la seguridad ciudadana.

Este crecimiento de las policías locales viene dado de un lado por el incremento de las demandas de seguridad próxima relacionadas con el aumento del nivel y la calidad de vida de los ciudadanos, y de otro por la necesidad de disponer de agentes encargados de hacer cumplir las profusas ordenanzas municipales y de regular el creciente tráfico en unas ciudades con una organización social y unos servicios cada vez más complejos.

La dimensión y buena acogida de estas policías entre el ciudadano ha de tenerse en cuenta en el diseño del sistema de seguridad pública.

Estas policías responden a un concepto moderno de la prevención de los delitos que recomienda una actuación policial más próxima al ciudadano y orientada a los orígenes de las

conductas antisociales, pues no hay que olvidar que las policías locales ejercen esta función preventiva, en colaboración con las FCSE, junto a la de vigilancia de los espacios públicos, por exigencia de la LOFCS.

La experiencia ha confirmado a este respecto que la presencia cercana e inmediata y la colaboración ciudadana son fundamentales para prevenir y en su caso esclarecer los delitos. Y también que el control social informal (familia, escuela, barrio y sociedad) es más decisivo e importante en la prevención que el control formal (jueces, policías y sistema penal-penitenciario).

Por contra este modelo, llevado a su límite, presenta evidentes problemas de coordinación más allá del territorio de cada municipio.

Las Juntas Locales de seguridad, instrumentos de coordinación horizontal entre la Administraciones presentes en el territorio de un municipio, se ocupan por su parte de establecer los procedimientos y formas de colaboración de la policía local con las otras policías, autonómicas o estatales, residentes o actuantes en la demarcación territorial de un municipio.

Esta Juntas constituyen un instrumento fundamental en la coordinación de las actuaciones a nivel local, por lo que debe impulsarse su funcionamiento, a fin de aprovechar eficientemente todos los recursos públicos dedicados a la seguridad en el ámbito local.

La LOFCS atribuye a la Policía Local amplias competencias, que se completan con las reconocidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) y en la Ley de Bases de Régimen Local. Sin embargo, una parte de los Cuerpos de Policía Local carece de la cualificación profesional de sus miembros, número de efectivos, y estructura necesaria para ejercer debidamente su techo competencial. En estos casos su actuación habría de limitarse, como de hecho así sucede, al ejercicio de funciones como policía administrativa. Pero la ley no hace ninguna salvedad y les reconoce también, aún cuando los Cuerpos sólo cuenten entre sus miembros a Guardas, Vigilantes, Agentes o Alguaciles, el mismo nivel competencial.

La extensión de este modelo a los municipios con menos recursos se encuentra limitada por la imposibilidad legal de operar fuera del término municipal propio, lo que, según sentencia



del Tribunal Constitucional, impide la formación de Mancomunidades de Policía local. Con esta limitación, este modelo no garantiza por sí sólo la prestación de un servicio en iguales condiciones para todos los ciudadanos, por lo que requiere la concurrencia de otras Fuerzas de seguridad autonómicas o estatales.

Por otro lado, a pesar del reconocimiento que hace la Ley al nivel municipal en materia de seguridad no le ha reservado ningún papel en el Consejo de Política de Seguridad, donde se coordinan las políticas de seguridad del Estado y las CCAA, ni tampoco en las Juntas de seguridad de cada CA, que se ocupan de coordinar la actuación de las FCSE y de las policías autónomas.

Llama la atención a este respecto que en la mayor parte de las CCAA la única policía no estatal que opera actualmente en su ámbito es la local, y que lo hace con la autonomía propia que le reconoce la ley, por lo que no corresponde a la CA representar a las policías locales en la Junta de Seguridad, sino que deben hacerlo con voz propia, en concordancia con la importancia de estas policías en la prevención de las conductas antisociales, especialmente en aquellos municipios donde cuentan con una capacitación profesional y unos recursos perfectamente homologables con otros cuerpos de policía.

La Administración local está llamada a participar en la formulación de las políticas y los planes de seguridad, no sólo a nivel local, sino también a nivel autonómico y nacional, y de hecho ya lo está haciendo a través de la Federación Española de Municipios y Provincias, por la vía de convenios con el Ministerio del Interior y del Pacto Local.

Si bien el modelo de coordinación de las policías locales por las CCAA previsto en la LOFCS se limita al régimen estatutario, la formación y la homogeneización de los medios de aquéllas, los Centros de atención de llamadas de urgencia 112 dependientes de las CCAA están emergiendo, si no como centros de coordinación, sí como importantes centros de distribución de las llamadas de urgencia a los distintos servicios asistenciales y policiales a los que corresponde actuar en el territorio de una CA, a través de protocolos que especifican la competencia en cada caso concreto ante una demanda de servicio.

Algunas CCAA han ensayado a partir de estos centros la coordinación de las policías

locales presentes en el territorio de la CA, a las que además, por la vía de convenios con los correspondientes municipios, pueden llegar a atribuir competencias en el ejercicio de la vigilancia de las disposiciones administrativas de la CA.

**d) Las funciones nucleares de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE).**

Respecto a las FCSE cabe afirmar que sobre ellas recae fundamentalmente la responsabilidad última de la *Seguridad ciudadana* con carácter general, por lo que su organización y despliegue deben tender a asegurar en todo momento y circunstancia el cumplimiento de esta misión, de acuerdo con la política de seguridad fijada por el Estado.

En razón a ello las FCSE deben por un lado actuar y tomar noticia directamente acerca de la seguridad ciudadana en el conjunto del territorio nacional, reservándose el cumplimiento de aquellas funciones que por razón de *competencia* y de *eficacia, coordinación y especialización* corresponden más específicamente al Estado, y por otro han de coordinar su actuación con los otros Cuerpos que atienden preferentemente la seguridad de los ciudadanos desde un punto de vista próximo, intercambiando información y prestando el auxilio y el apoyo especializado que sean necesarios, a través de los mecanismos previstos en las Juntas de seguridad o en su caso, en los Acuerdos de cooperación específicos.

Si bien los servicios de carácter genérico de *seguridad ciudadana* que prestan todas las FCS deben recibir una orientación al ciudadano ajustada a sus necesidades e inquietudes, el campo de la policía de proximidad, en el que se atienden las infracciones administrativas, las faltas y los delitos menores que afectan más directamente al ciudadano, y se previenen riesgos para la Seguridad pública, es el lugar de actuación natural de las policías locales y autonómicas, como así lo reconoce la propia LOFCS, ocupando aquí las FCSE una posición subsidiaria.

Sin embargo, este campo se revela hoy de gran importancia para el clima de seguridad que percibe el ciudadano y es el ámbito en el que se pueden prevenir en su origen las tendencias antisociales, por lo que las FCSE deben mantener cierta capacidad de control, para actuar complementariamente cuando así lo demande el interés general.

Por otro lado, la etiología de las conductas antisociales de raíz cultural y social son a

veces complejas y requieren la concertación de todos los agentes e instituciones públicas responsables, por lo que las FCSE están también llamadas a participar cuando no a ser catalizadores de la cooperación.

Como *policía administrativa* del Estado, dedicada a la prevención de riesgos para la Seguridad pública en materias de competencia estatal, han de quedar reservadas para las FCSE las funciones relacionadas con el control de entrada y salida de españoles y extranjeros del territorio nacional, el control de armas y explosivos, el resguardo fiscal del Estado, la vigilancia del tráfico en las vías interurbanas, y el control de las entidades y servicios privados de seguridad.

En cuanto a la protección del medio ambiente se ejercería de forma simultánea e indiferenciada junto a los Cuerpos de policía propios de las CCAA, actuando de manera prevalente en aquellos aspectos que son de competencia estatal y también sobre aquellos hechos que pueden ocasionar perjuicios graves a grupos extensos de población, y complementaria o subsidiariamente respecto a las policías autonómicas y locales en el resto de los casos, según las formas y procedimientos de colaboración que se establezcan en el seno de la correspondiente Junta de seguridad, o bien de una Comisión mixta cuando exista un Acuerdo específico de colaboración.

Constituyen materias de interés general, y por tanto integran el campo de trabajo preferente de las FCSE, la prevención, investigación y esclarecimiento, ejerciendo funciones como *policía judicial*, de todas aquellas conductas delictivas, sean individuales o sobre todo de grupos, que afectan a la seguridad colectiva, con trascendencia o ramificaciones a nivel nacional o incluso internacional, como el narcotráfico y otros tipos de tráfico ilícitos que tienen por objeto a personas, bienes, o sustancias prohibidas o controladas, el terrorismo, los secuestros, o la posesión y utilización de armas de fuego, explosivos, u otras armas de diferente naturaleza capaces de causar grandes estragos, y también de aquellas otras conductas ilícitas contra la Hacienda pública y la Seguridad Social, de los delitos de falsificación de moneda y de efectos y documentos públicos del Estado, de los cometidos por funcionarios de la Administración General del Estado, de los delitos contra la Constitución, contra el orden público, de los delitos de traición y contra la paz o la independencia del Estado y relativos a la Defensa Nacional, y de aquellos otros contra la Comunidad Internacional.



La colaboración con las Policías de otros países, que resulta fundamental para descubrir las tramas de la delincuencia internacional organizada, constituye aquí una exigencia de suma importancia para las FCSE.

Como policía de *seguridad interior* las FCSE se ocuparían, como garantes principales y últimos de la Seguridad pública en general, de todos aquellos asuntos que puedan representar una amenaza de relativa importancia para la colectividad, y también de la custodia de sistemas o instalaciones críticas para el normal desarrollo de la actividad cotidiana de los ciudadanos, a través de:

- La observación y seguimiento de los movimientos sociales para prevenir su posible desenvolvimiento violento o su evolución hacia alguna forma de conflicto social o comportamiento delictivo, a través de la recogida y análisis de la *información* de interés para la Seguridad pública.
- La custodia de vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos, aeropuertos y centros e instalaciones de interés general.

La actual *distribución de funciones entre las FCSE* está guiada fundamentalmente por el carácter más o menos urbano de la población e incluso de las funciones, criterio que aún siendo diferenciador presenta zonas difusas debido a la instalación de nuevos modelos de urbanización y de vida, sobre todo en el entorno de las grandes ciudades.

Por otro lado la actual separación funcional resulta operativa cuando se trata de tareas administrativas, pero se vuelve confusa cuando las FCSE actúan como *policía judicial*, ya que las leyes procesales obligan a actuar sin distinción alguna a los Cuerpos de Seguridad que estén investidos de tal carácter.

A pesar del debilitamiento de ambos criterios, el territorial y el funcional, como elementos delimitadores de la actuación coordinada de ambos Cuerpos, subsisten diferencias culturales, socioeconómicas, de población y de hábitat suficientes entre el medio rural y el medio urbano para justificar cierta singularidad en la organización y el ejercicio de la autoridad de la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía en cada caso.

Salvo para aquellos delitos o infracciones que se puedan producir de manera singular o exclusiva en el medio rural o en el urbano, no parece que tampoco contribuya a rendir beneficios la especialización en su investigación a cargo de un sólo Cuerpo.

Por lo tanto no parece que pueda avanzarse con carácter general en la delimitación funcional entre los Cuerpos de Seguridad del Estado, y la colaboración deberá concretarse, en cada caso, a través de reuniones locales periódicas.

### **Conclusiones.**

La LOFCS ha seguido, al establecer varios modelos de participación progresiva en la Seguridad ciudadana, un procedimiento presidido por la cautela, similar al previsto en la CE para acceder a la autonomía por parte de las CCAA.

Los pactos autonómicos establecidos entre los grandes partidos políticos han tratado de *racionalizar y homogeneizar* el acceso a la autonomía por parte de las CCAA y hacer efectivo el principio de igualdad de todos los ciudadanos, nivelando las diferencias en el acceso a la autonomía establecidas en la CE.

Este proceso de normalización que ha afectado en general tanto al ritmo de acceso a las competencias como al techo competencial de las CCAA, ha sido seguido de un proceso paralelo de homogeneización en materia de Seguridad ciudadana que ha acabado reposando sobre el *modelo de unidad adscrita* de unidades del CNP previsto en la LOFCS, si bien el sistema de seguridad pública seguirá sometido a tensión para crear *cuerpos de policía propios* en aquellas CCAA que tienen la posibilidad estatutaria de hacerlo.

Por otro lado el sistema de seguridad pública mantiene el carácter *asimétrico* previsto por la LOFCS para las CCAA del País Vasco y Cataluña, en línea con la asimetría de estas autonomías.

El modelo de unidades adscritas a las CCAA centra su participación en la seguridad pública en la protección de las autoridades e instalaciones autonómicas y en la inspección de la aplicación del ordenamiento administrativo autonómico, lugar donde se concentran las competencias exclusivas de las CCAA.

El modelo constitucional de Cuerpos de seguridad previsto en la Ley compone un determinado *equilibrio* en la participación de los tres niveles territoriales de la Administración en la Seguridad pública. Sin embargo, en el actual desarrollo de este modelo puede observarse un gran crecimiento de las policías locales y un cierto estancamiento de las policías, sean adscritas o propias, de las CCAA.

En la configuración actual del sistema de seguridad pública se observan tres tendencias: 1ª el peso de la seguridad pública recae fundamentalmente sobre las FCSE, 2ª la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones administrativas recae simultáneamente sobre las FCSE, las unidades adscritas y las policías locales dependiendo de la titularidad de las competencias administrativas, y 3ª la prevención de los delitos y faltas recae sobre las FCSE y las policías locales.

Esta configuración resulta equilibrada siempre que: 1º las FCSE realicen un esfuerzo de *aproximación* a la realidad social concreta en la prevención de los delitos y faltas, a nivel local y regional, 2º se establezcan *Juntas de Seguridad* u otros órganos de encuentro en todas las CCAA para facilitar la colaboración de las distintas Administraciones presentes en el territorio de la CA y de las FCS en materias concurrentes con la seguridad, 3º se impulsen las *Juntas Locales de Seguridad* para facilitar a nivel local la colaboración de las Autoridades de las distintas Administraciones y de los respectivos Cuerpos de seguridad presentes en un municipio en la prevención de delitos, faltas e infracciones administrativas concurrentes, y 4º se promuevan instrumentos de *colaboración de la Guardia Civil con las CCAA* en la vigilancia de las disposiciones administrativas autonómicas, paralelamente a la adscripción de unidades del Cuerpo Nacional de Policía, dado que la mayor parte de esta vigilancia está siendo ejercida de hecho por aquélla.

Estas acciones no requerirían necesariamente cambios en la LOFCS, por lo que podrían acometerse a corto plazo a fin de equilibrar el sistema de seguridad pública y reducir las posibles tensiones en demanda de un incremento de efectivos de las unidades adscritas o de una policía propia.

Estas *tensiones* en el sistema de seguridad pública deben ser tenidas en cuenta, y están



relacionadas con: 1ª la posibilidad de crear cuerpos de policía propios por las CCAA que pueden hacerlo según sus estatutos, posibilidad que si se llegara a materializar consolidaría una doble asimetría en el sistema de seguridad pública, que a su vez podría conducir a un nuevo *reequilibrio* en el sistema, y 2ª la posibilidad de coordinar la actuación de los Cuerpos de policía local por parte de las CCAA, a través de los Centros de Atención de Llamadas de Urgencia 112, y por medio de la firma de convenios con los Ayuntamientos para encomendar la vigilancia de la aplicación de las disposiciones administrativas de la CA a las policías locales, otorgando a éstas además la consideración de policías *de* la CA, y 3ª, la posibilidad de crear nuevos cuerpos de funcionarios o agentes, con estatuto propio distinto al de los cuerpos de seguridad, a los que se encomendaría la inspección del cumplimiento de las disposiciones de la CA.

El desarrollo de *policías propias en las CCAA* afectaría profundamente al actual ejercicio de las funciones que vienen desempeñando las FCSE, comprometiendo a éstas a ajustar su propio despliegue y efectivos a la nueva situación, e impulsándolas a la búsqueda de la complementariedad de esfuerzos en evitación tanto de la exclusividad como de la superposición en las actuaciones, en un proceso que, sin embargo, sería esencialmente distinto al seguido en Cataluña y el País Vasco.

Esta nueva situación estaría caracterizada en general, de un lado, por un mayor protagonismo de las policías locales y autonómicas en la seguridad próxima de los ciudadanos, en la policía administrativa de prevención de riesgos en general, en las actuaciones como policía judicial genérica, en colaboración con las FCSE, y en la vigilancia de los espacios públicos en general; y de otro, por la complementariedad de las actuaciones de las FCSE en estos ámbitos, que mantendrían sin embargo la preferencia en la intervención en aquellas materias de competencia estatal y como policía de seguridad pública en general con carácter global o como policía judicial específica.

El modelo así desarrollado habría de estar presidido por la coordinación de las actuaciones de los distintos Cuerpos de seguridad a través, por un lado de la delimitación de las intervenciones en cada caso concreto según lo previsto en la oportuna norma o protocolo de actuación operativa, y por otro de la elaboración de planes conjuntos de actuación en aquellas otras en las que puedan concurrir varios Cuerpos de seguridad, todo ello en base a los acuerdos alcanzados en el seno de la correspondiente Junta de Seguridad, a los que habría que sumar los

necesarios para la imprescindible puesta en común de todos los datos de interés para la seguridad ciudadana, sobre el cimientto de la mutua confianza y la franca lealtad institucional.

No cabe duda que la evolución del sistema de seguridad pública hacia la constitución de policías propias elevaría la participación de las CCAA en la seguridad pública, pero también y paralelamente elevaría la complejidad del sistema y la dificultad de coordinación, con la consiguiente merma en su eficacia. Pero este proceso no es puramente racional, si no que depende de variables políticas y sociales cuya evolución es difícil de predecir.

La selección de *objetivos* prioritarios y la consiguiente asignación de *recursos* en las FCSE debe estar orientada a corto y medio plazo a la reducción de las tensiones en el sistema de seguridad pública, y a largo plazo a asegurar y mejorar el cumplimiento de las funciones nucleares de seguridad pública de las que deben responder las FCSE en todo tiempo y lugar como garantes últimos del sistema.

# **LAS CONSECUENCIAS DEL 11-S PARA LA SEGURIDAD MUNDIAL**

**Dr. Carlos ECHEVERRÍA JESÚS**  
**Profesor de Relaciones Internacionales de la UNED**

Los atentados apocalípticos del martes 11 de septiembre de 2001, que destruyeron las Torres Norte y Sur del World Trade Center de Nueva York y parte del Pentágono en Washington D.C. con tres aviones comerciales repletos de pasajeros, y a los que se suma el derribo de un cuarto avión comercial en Pensilvania antes de que también se precipitara contra su objetivo, han supuesto un antes y un después en lo que a la toma de conciencia internacional sobre el fenómeno del terrorismo respecta, así como en cuanto a la necesidad de realizar un esfuerzo multilateral, multidireccional y sostenido para hacerle frente en el futuro. Estos atentados son ejemplos del nuevo terrorismo globalizado pues no debe olvidarse que en las cuatro acciones terroristas descritas murieron ciudadanos de más de 70 países. El presente artículo pretende hacer un inventario tanto de algunos de los intentos de aproximación al problema, que han sido y son aún muchos y variados, como de las medidas tomadas y de las perspectivas de que el esfuerzo internacional solidario pueda mantenerse en el futuro. Observaremos cómo en los ocho meses pasados desde el fatídico 11-S muchos esfuerzos han convergido hasta lograr toda una serie de victorias, locales contra terrorismos domésticos e internacionales contra redes transnacionales globalizadas tipo Al Qaida, pero el agravamiento de algunos conflictos - en Colombia, en Paquistán o en el escenario israelo-palestino - nos ponen de nuevo de manifiesto la vigencia de un problema que ha de constituir aún en los próximos años uno de los mayores desafíos para la seguridad de los Estados y de las sociedades.

## **1. El impacto inmediato del 11-S: de la condena a la reacción organizada.**

La sincronización de los ataques, su cobertura informativa en directo, el hecho de golpear el territorio de los EEUU, las sutiles vías utilizadas por Osama Bin Laden para su reivindicación, el contexto de globalización acelerado en el que se produjeron - hecho que permitió que incluso convulsionaran la economía internacional - y otros factores hicieron de los atentados terroristas del 11-S un fenómeno completamente nuevo, dotado de una dimensión estratégica, que provocó una serie de reacciones novedosas y, a primera vista, estimulantes si las analizamos desde una perspectiva funcionalista de las Relaciones Internacionales: organizaciones internacionales como la ONU, la UE o la OTAN, pero también otras más modestas, activaban rápidamente sus mecanismos, algunas por primera vez en su historia, sobre la base de decisiones unánimes jamás antes logradas.

Los ataques habían puesto de manifiesto, en un primer momento, con su ejecución en el territorio de la ya única superpotencia, cómo es y será posible en el futuro, si no se toman medidas al respecto, desafiar a los grandes poderes mundiales a través de la combinación de dos factores: la utilización eficaz de las facilidades ofrecidas por la globalización - rapidez de los desplazamientos, accesibilidad a tecnologías de punta, mecanismos de blanqueo de dinero, simplicidad de las operaciones bancarias, aceleración en la circulación de la información y de las ideas, coberturas para la acción ofrecidas por nuevos actores internacionales no estatales, etc. - con una voluntad firme de actuar en este terreno.

A nivel nacional, la inmensa mayoría de los Estados reaccionaron diligentemente poniendo a sus servicios de seguridad y de inteligencia en alerta y activando medidas de



coordinación a nivel internacional; otros, como Alemania o Canadá, fueron aún más lejos llegando a adoptar leyes nacionales en respuesta a los atentados concretos del 11-S. Por otro lado, la secuencia de las acciones que más impacto inmediato tuvieron en la sociedad internacional va desde el discurso del Presidente George W. Bush ante el Congreso, de 20 de septiembre, en el que fijaba una nueva división del mundo - “o están con nosotros o están con los terroristas” - que provocó múltiples críticas, hasta el lanzamiento de las operaciones militares en Afganistán el 7 de octubre bajo la denominación de “Libertad Duradera”. También en ese marco se sitúan realidades que tan sólo unas semanas antes se hubieran considerado “contra natura”, y que incluyen desde el levantamiento de las sanciones internacionales de la ONU contra Paquistán y Sudán, a fines de septiembre, hasta los contactos entre responsables de la CIA y de los servicios de inteligencia libios, con el hasta entonces demonizado Mussa Kussa al frente, en Londres en octubre destinados a fijar pautas de colaboración. En paralelo, muchos países ganaban en publicidad, en comprensión y en solidaridad internacional hacia sus respectivos combates contra terrorismos hasta entonces sólo considerados como tales dentro de sus fronteras o a escala regional, en lugares como Argelia, Colombia, Chechenia, España o Filipinas.

La aceleración producida en las Relaciones Internacionales ha llevado a realidades diversas que van desde la constitución de coaliciones “ad hoc” por doquier hasta la multiplicación de actitudes propias de un renovado unilateralismo por parte de los EEUU (elaboración del concepto de “eje del mal”, desavenencias con algunos aliados europeos sobre las estrategias antiterroristas, desencuentros con amigos y aliados árabes sobre cuestiones varias de política internacional, etc),[1] y pasando por el protagonismo creciente de organizaciones internacionales como la ONU, la UE, la OTAN y otras que, por lo novedoso de algunas de sus actividades y decisiones, merecen un tratamiento específico.

La ONU, por ejemplo, era escenario de la aprobación por unanimidad en el Consejo de Seguridad de una Resolución histórica: la 1373, de 28 de septiembre de 2001. Hasta entonces la Organización no había permanecido inactiva ante el fenómeno del terrorismo, y ahí están los doce protocolos y convenciones específicas tratando actos y medidas concretas.[1] De hecho, la Organización introducía en la Resolución 1373 las cláusulas más importantes de una Convención aún no vigente sobre blanqueo de dinero. Es importante destacar que en fechas inmediatamente posteriores a los atentados, los EEUU habían invocado el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas para justificar su derecho a la legítima defensa, y el Consejo de Seguridad, por su parte, había considerado de inmediato los ataques terroristas como “una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales” en su Resolución 1368 de 12 de septiembre. Pero volviendo a la histórica Resolución 1373, es preciso destacar que ésta hace universales, en su párrafo 6 y en virtud del artículo 25 de la Carta, algunas obligaciones de los Estados, exigiéndoles el someter en un plazo de 90 días informes nacionales sobre la aplicación de dicha Resolución a un Comité del Consejo de Seguridad. Como dato ilustrativo del consenso creciente que los atentados han creado en el seno de la sociedad internacional baste recordar que, al cumplirse el citado plazo de 90 días, 183 Estados habían sometido sus respectivos informes al mencionado Comité.

Otro actor internacional relevante, la UE, ponía en marcha nada más producirse los atentados todos sus órganos competentes, y emprendía un esfuerzo que llega hasta hoy y que está permitiendo una toma de conciencia nunca antes vista, y ello a pesar de que Europa ha sido y sigue siendo escenario del activismo sangriento de múltiples grupos terroristas, tanto autóctonos como foráneos. Desde la celebración de un Consejo Europeo extraordinario, el 21 de septiembre, dedicado monográficamente a la cooperación antiterrorista, hasta la

aprobación en diciembre de la orden europea de detención y entrega (Euroorden), la definición común de terrorismo, la elaboración de medidas financieras contra el terrorismo, o la aprobación de una lista de organizaciones terroristas y grupos afines - actualizada el pasado 2 de mayo -, la Unión ha dado muestras de una creciente operatividad y se dibuja como un actor relevante en el contexto del combate internacional contra el terrorismo.[1] Junto a las medidas citadas, cabe recordar el papel de la Unión como actor civil por antonomasia de la globalización, dotado de instrumentos político-diplomáticos, económico-financieros y otros de carácter socio-cultural que hacen de esta organización supranacional única en el mundo un actor imprescindible para hacer frente desde un enfoque multidireccional al terrorismo.[1]

La OTAN, por su parte, que consideró los ataques terroristas como “una agresión exterior”, activaba en consecuencia y por primera vez en sus 52 años de historia su famoso artículo 5, el referido a la defensa colectiva y que constituye la verdadera razón de ser de la Alianza. En cualquier caso, los ataques del 11-S han puesto de manifiesto una vez más una tendencia que viene de algunos años atrás y que se dibuja como irreversible: alianzas permanentes como la OTAN van cediendo progresivamente su protagonismo a coaliciones temporales de países, tal y como se ha puesto de manifiesto en Afganistán, pero la Alianza sigue siendo esencial a la hora de servir de marco de reflexión global y de debate técnico sobre tales tendencias así como sobre la utilización de las fuerzas armadas en la lucha antiterrorista.[1] Por otro lado, el interés que actores como la Federación Rusa otorgan a la OTAN, y las perspectivas de la aprobación de una nueva ampliación de esta en el próximo otoño hacen de la Alianza una organización viva en el nuevo contexto de crisis internacional.

También otras organizaciones como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) o marcos como el G-8 sirvieron para manifestar la solidaridad internacional y la voluntad de cooperar con más eficacia en los diversos frentes de la lucha antiterrorista. En marcos más reducidos, de carácter regional, es preciso citar a organizaciones como las siguientes: el Pacto ANZUS (Australia, los EEUU y Nueva Zelanda), que invocaba el artículo 4 de su Pacto, fiel reflejo del artículo 5 de la Alianza Atlántica; el Grupo de Shanghai (China, Kazajstán, Kirguizistán, Rusia, Tayikistán y Uzbekistán) que viene dedicando esfuerzos renovados a su por otro lado tradicional vocación antiterrorista;[1] la Organización de Estados Americanos (OEA), que activaba el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), de 1947, un instrumento para muchos olvidado pero de una gran importancia política y, en el caso de que hubiera tenido un reflejo militar, también estratégica; la Organización para la Unidad Africana (OUA), que en pleno proceso de transformación en la Unión Africana, recordaba sus instrumentos antiterroristas y, por iniciativa del Presidente senegalés, Abdulaye Wade, organizaba en octubre de 2001 una reunión monográfica en Dakar sobre el terrorismo.[1] En el contexto árabe e islámico, la Liga Árabe y la Organización de la Conferencia Islámica (OCI), sin duda las organizaciones hacia las que muchas miradas en todo el mundo se habían dirigido con interés y curiosidad desde el momento mismo de los atentados, reaccionaron también ante tal desafío mundial. La Liga Árabe ya tenía un instrumento previo, la Convención sobre la Prevención y la Lucha contra el Terrorismo, así como la experiencia acumulada por el Consejo de Ministros Árabes del Interior sobre todo en lo relativo al combate contra el terrorismo islamista, mientras que la OCI se ha destacado por su condena activa que ha incluido una iniciativa loable, debida al Ministro turco de Asuntos Exteriores, Ismail Cem: la celebración en los días 12 y 13 de febrero pasado, en Estambul, de la primera Conferencia Ministerial UE-OCI que, bajo el título “Foro sobre Civilizaciones y Armonía. La Dimensión Política”, ha versado sobre las percepciones mutuas y la necesidad del diálogo intercultural.

En el marco de esquemas regionales y subregionales más limitados, pero también sensibles por involucrar en sus experiencias a importantes Estados árabes y musulmanes, como son el Foro Mediterráneo o el Proceso de Barcelona, estos destacaban no sólo por una actividad declaratoria comparable a la de las demás organizaciones y estructuras de concertación político-diplomática internacionales, sino también por el diseño en su seno de respuestas concretas implicando el consenso de países de latitudes y sensibilidades diversas; tal es el caso de la reunión extraordinaria del Foro Mediterráneo celebrada en Agadir en octubre, y las dos reuniones de Ministros de Asuntos Exteriores del Proceso Euromediterráneo de Barcelona (una informal, en Bruselas, los días 5 y 6 de noviembre, y una formal, en Valencia, los días 22 y 23 de abril).[1]

En resumen, puede afirmarse que la respuesta internacional, tanto la bilateral como la multilateral, puede calificarse de contundente y rápida, haciendo en cierta medida inútil la advertencia que el Presidente George W. Bush lanzara en el marco de su mensaje al Congreso de 20 de septiembre de 2001 y que citábamos anteriormente. Según fuentes norteamericanas del pasado mes de diciembre, en tan sólo tres meses 136 Estados habían ofrecido asistencia militar a Washington, 80 habían autorizado el sobrevuelo de sus territorios por aeronaves norteamericanas, 76 les habían concedido derecho de aterrizaje y 23 habían aceptado la presencia de fuerzas militares norteamericanas en sus territorios, un buen balance si tenemos en cuenta el coste político que en muchas latitudes del mundo tienen esas dimensiones de colaboración con la hoy ya única superpotencia.[1]

## **2. La eficacia de las medidas adoptadas: un balance.**

En primer lugar, a la hora de hablar de eficacia es preciso destacar previamente contra qué tipo de desafío se quiere intensificar la cooperación internacional. El terrorismo que el nuevo esfuerzo mundial pretende derrotar es uno y son muchos, con manifestaciones distintas, pero es ante todo el que se manifiesta de una doble manera. Es, por un lado, un terrorismo “desterritorializado”, y la maximalista red Al Qaida constituye el mejor ejemplo. Pero este terrorismo de red tipo Al Qaida se ha “territorializado” cuando encuentra un marco favorable; tal fue el caso del obscurantista régimen del Mullah Omar en Afganistán desde 1996, como antes lo había sido el desafiante régimen sudanés inspirado en la ideología de Hassan el-Turabi. La tendencia en los próximos años parece indicarnos que el terrorismo de Estado - como el que practicara entre otros regímenes el del Coronel Gadaffi y que tuvo sus últimos reflejos destacables en los atentados de Lockerbie (avión de PanAm derribado en 1988) y de Níger (avión de UTA derribado en 1989) - tiende a desaparecer, y que la utilización de “Estados fallidos” como Afganistán por grupos y redes terroristas también lo hará vista la experiencia del régimen talibán y gracias también a la puesta en alerta de la sociedad internacional.

Por otro lado, en el pasado las rigideces del conflicto Este-Oeste permitían que la amenaza terrorista fuera más fácil de explicar y grupos terroristas clásicos como el Fatah-Consejo Revolucionario de Abu Nidal reivindicaban sus acciones, y sus fuentes de financiación y el apoyo de Estados a su causa eran bien conocidos; hoy los grupos y las nebulosas terroristas, que son horizontales y ya no piramidales, y que pueden incluso ser acéfalos, no necesitan el apoyo de Estado alguno y sus fuentes de financiación se encuentran más en los tráfico ilícitos y la delincuencia organizada que en las generosas donaciones de determinados regímenes que antaño eran práctica común.[1]

Frente a este y a los otros terrorismos es preciso simultanear tanto la prevención como la lucha directa contra el fenómeno ya existente, y en ambos el protagonismo máximo lo tienen tanto los cuerpos policiales como los servicios de inteligencia y, accesoriamente, las fuerzas armadas, que intervendrían cuando su especialización fuera requerida (protección del espacio aéreo, intervención de fuerzas especiales, prevención y emergencias sobre armas NBQ, inteligencia, etc). El debate internacional y nacional sobre el papel que se debe asignar a las fuerzas armadas en el marco de la lucha antiterrorista no ha hecho más que empezar; sirva como ejemplo ilustrativo el caso de Francia, donde sorprende ver cómo en diciembre su entonces Ministro de Defensa, Alain Richard, afirmaba en el debate parlamentario sobre los Presupuestos que el 11-S no afectaba ni exigía cambios mayores en las grandes líneas de la defensa, mientras que en febrero el Estado francés había aumentado ya en 400 millones de euros la partida correspondiente al mando de operaciones especiales y se planteaba adquirir nuevos sistemas de vigilancia aérea.[1]

La necesaria cooperación internacional se ha reflejado en operaciones, algunas espectaculares, contra redes terroristas,[1] en la proliferación de medidas de control fronterizo, de inteligencia, de identificación de los espacios propicios para el avituallamiento, refugio y entrenamiento de grupos terroristas en Estados “fallidos” o en territorios aislados donde aún se puede pasar desapercibido, etc. La envergadura y el sutil funcionamiento de lo hasta ahora descubierto, por ejemplo de la red Al Qaida en Europa, nos permite entrever la importancia de lo que queda aún por descubrir y nos permite también entender que si tales infraestructuras terroristas se han asentado de tal manera en suelo europeo ha sido gracias a la desatención y falta, durante largos años, de concertación entre los diversos Estados hacia tal desafío.

Por otro lado, es urgente iniciar una aproximación multilateral al arreglo de desafíos internacionales de seguridad que, sin justificar acción terrorista alguna, contribuyen a alimentar con mensajes y con militantes las redes y organizaciones terroristas. Cuestiones como los conflictos de Oriente Próximo, de Cachemira, de Colombia, de Chechenia, o de algunos terrorismos residuales pero aún letales como el de ETA - no olvidemos que este último contribuye con su activismo a dinamizar causas revolucionarias durmientes como la bretona o la corsa en Francia o incluso las consideradas desaparecidas pero trágicamente reiniciadas últimamente en Italia -, contribuyen a alimentar las redes del terrorismo. Las medidas de arreglo pasan necesariamente por la coordinación policial y de inteligencia, pero también por la aplicación de políticas públicas tanto nacionales como internacionales adaptadas a cada caso, pero que han de incluir instrumentos políticos, económicos y culturales. En el campo de la prevención, la necesidad de responder con políticas públicas a los signos precoces de futuras actividades terroristas supone un desafío adicional clave para los próximos años.

La concertación y la cooperación entre Estados debe de avanzar también en el terreno de la integración política y económica en las diversas regiones y subregiones del mundo. La experiencia europea nos está demostrando que los éxitos en la cooperación antiterrorista pueden producirse con más facilidad allá donde un proceso de homogeneización política y de integración económica hace más fácil adoptar y aplicar medidas urgentes de coordinación. Este mensaje es especialmente urgente para los países del Tercer Mundo, donde con frecuencia el terrorismo que sufre el vecino ha venido siendo tolerado, si no alentado, en el marco de dudosas y, tal como la experiencia ha demostrado, perniciosas actitudes basadas en la errónea visión del corto plazo en la que la debilidad del adversario es percibida como ventajosa para los intereses propios.



### **3. Perspectivas de futuro.**

El 11-S ha puesto ante todo de manifiesto que los desafíos a la seguridad mundial han cambiado, y ello diez años después de que la Guerra Fría fuera definitivamente enterrada. Entre estos desafíos destaca el terrorismo como fenómeno transnacional, y el 11-S ha probado que, frente a las ramificaciones transfronterizas de las redes terroristas globalizadas y a los medios que utilizan, los Estados son con frecuencia incapaces de garantizar la seguridad interior sin recurrir a la cooperación internacional, y ello se verifica en todos los casos independientemente del potencial económico o militar del país en cuestión. Los citados ataques no han descubierto el terrorismo a la sociedad internacional en su conjunto pero sí una manifestación verdaderamente estratégica de este.

Por otro lado, no hay que perder de vista que la amenaza o el riesgo que estamos tratando es claramente asimétrico: el más fuerte es en realidad el más débil (el Estado) y el más débil, aunque altamente motivado y dispuesto a todo como es el nuevo terrorismo globalizado representado por Al Qaida, es el más fuerte y destructor. Desde los atentados clásicos de los grupos terroristas convencionales, hasta el ataque sistemático, y en absoluto difícil para un grupo terrorista mínimamente profesional, contra servicios como el aprovisionamiento de aguas de una ciudad, las redes energéticas o alimentarias, pasando por la utilización de armas de destrucción masiva, todo escenario es hoy posible y, sobre todo, creíble tras el 11-S. Esto es algo que los Estados tienen que asumir en su conjunto - y la falta de consenso en el seno de la UE a la hora de definir un fenómeno como es el narcoterrorismo de las FARC colombianas nos indica que aún queda trabajo por hacer -, para a partir de ahí desarrollar una tupida red de relaciones de concertación y de cooperación que permita comenzar a recuperar el terreno perdido en beneficio de los grupos y redes terroristas.

Frente a la manifestación plenamente mundializada del fenómeno terrorista con los atentados del 11-S la sociedad internacional ha mostrado también una mundialización de la acción pública y política. La adopción por unanimidad del Consejo de Seguridad de la ONU de la Resolución 1373 de 28 de septiembre obliga a los Estados a adoptar su legislación interna a esta evolución del Derecho Internacional y debería de servir como estímulo para seguir avanzando por el camino de la aproximación de análisis y de estrategias.

Finalmente, analizando aciertos y errores cometidos por muchos Estados en sus luchas contra las diversas experiencias terroristas las conclusiones que se van alcanzando giran en torno a diversas ideas-fuerza: el esfuerzo contra cualquier modalidad de terrorismo debe ser multidimensional, abarcando simultáneamente las medidas específicas de carácter policial con otras de carácter político, económico, cultural, etc llamadas a desactivar los factores de movilización que utiliza el grupo terrorista; es preciso invertir en la prevención de fenómenos terroristas, y esto exige un notable esfuerzo político e intelectual a escala internacional; la experiencia demuestra también que, desde la perspectiva metodológica es el Estado de derecho el que puede enfrentarse al terrorismo con más posibilidades de vencerlo, tanto policial como políticamente. También es preciso insistir en que el Estado de derecho que debe de asumir la dirección de la lucha contra el terrorismo debe de ser especialmente cuidadoso en tranquilizar a sus ciudadanos en el sentido en que no admitirá en modo alguno, a lo largo de dicha lucha, la impunidad de las personas que lo practican: nada hay más grave para el combate contra el terrorismo que socavar la moral de los cuerpos políticos que lo sufren y cuyo esfuerzo y colaboración es vital para vencerlo, y este principio que es clave

para la lucha antiterrorista dentro de las fronteras del Estado debe de ser trasladado al marco internacional globalizado en el que hoy se libra el combate contra este desafío fundamental del siglo XXI.

### Notas bibliográficas:

---

[i] Véase “Europa-EEUU. Los aliados divergen” Informe Semanal de Política Exterior nº 311, 22 Abril 2002, p. 5.

[i] Sirvan a título de ejemplo las siguientes para ilustrar la atención de la Organización en torno a cuestiones muy diversas: la más temprana es la Convención Relativa a las Infracciones y otros Actos Occurridos a Bordo de aeronaves (Convención de Tokio de septiembre de 1963, en vigor desde el 4 de diciembre de 1969); la Convención para la Represión de la Captura Ilícita de Aeronaves (Convención de La Haya de 16 de diciembre de 1970, en vigor desde el 14 de octubre de 1971); la Convención sobre la Protección Física de las Materias Nucleares (Convención de Viena de 3 de marzo de 1980, en vigor desde el 8 de febrero de 1987); o la Convención internacional para la Supresión del Financiamiento del Terrorismo (de la Asamblea General de las Naciones Unidas, firmada el 9 de diciembre de 1999 y cuya entrada en vigor depende de la adhesión de 22 Estados).

[i] ECHEVERRÍA JESÚS, Carlos: “La Unión Europea frente al terrorismo tras el 11 de septiembre” Tiempo de Paz nº 64, Primavera 2002, pp. 13 y siguientes.

[i] Los instrumentos propios del ámbito de la seguridad y la defensa con que la Unión se está dotando en el marco de la Política Europea Común de Seguridad y de Defensa (PECSO) no incluían a priori al terrorismo como ámbito de actuación, aunque tras el 11-S el debate en el seno de la UE sobre la necesidad de que lo haga se ha intensificado. Véase RUTTEN, Maartje: “Stagnation of the ESDP” European Union Institute for Security Studies Newsletter nº 1, February 2002, pp. 2-3.

[i] Véase “Defensa. El dilema de las fuerzas armadas” Informe Semanal de Política Exterior nº 285, 8 Octubre 2001, p. 6.

[i] Véase “Asia Central. Putin juega sus cartas” Informe Semanal de Política Exterior nº 285, 8 Octubre 2001, p. 5.

[i] La Convención de la OUA contra el terrorismo fue adoptada y firmada en Argel durante la XXXV Cumbre de la organización panafricana, en julio de 1999.

[i] Véase “Euromediterráneo. La agenda de Valencia” Informe Semanal de Política Exterior nº 311, 22 Abril 2002, p. 6.

[i] Véase US Department of State: The Global War on Terrorism: The First 100 Days Washington D.C., Department of State, 20 December 2001. Véase <http://usinfo.state.gov/regional/nea/sasia/afghan/text2001/text2001/1220trrpt.htm>

[i] Véanse en este sentido algunas de las características de la red Al Qaida en ECHEVERRÍA, Carlos: “Enemigos de todos” Época nº 866, 21-27 Septiembre 2001, pp. 8-10.

[i] Véase “Defensa. Nuevos planteamientos tras el 11-S” Informe Semanal de Política Exterior nº 309, 8 Abril 2002, p. 4.

[i] Por su importancia a escala internacional y por tener como escenario el territorio español es preciso aludir a las cinco operaciones que entre junio de 2001, con la detención de Mohamed Bensakhria en Alicante, y abril de 2002, con la detención de Mohamed Galeb Kalaje, alias “Abu Talha”, se han producido contra miembros de la red Al Qaida. Véase CANNISTRARO, Vincent M.: “The War on Terror Enters Phase 2” The New York Times 2 Mayo 2002 en <http://nytimes.com/2002/05/02/opinion/02CANN.html>

# LOS NUEVOS RETOS JURIDICOS TRAS EL 11-S

**JOSE GARCIA SAN PEDRO**

Teniente Coronel de la Guardia Civil  
Doctor en Derecho

## ANTECEDENTES

El día 11 de septiembre de 2001, Nueva York, Washington y Pennsylvania sufrieron sendas agresiones mediante la utilización como instrumento de ataque de aviones comerciales previamente secuestrados. Tales ataques fueron calificados como terroristas tanto en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas como por el Consejo de Seguridad del mismo organismo.

En efecto, por la Resolución 56/1 (12-9-2001), la Asamblea General condenó "enérgicamente los viles actos de terrorismo que han causado inmensas pérdidas de vidas humanas, destrucción y daños en las ciudades de Nueva York, ciudad anfitriona de las Naciones Unidas, y Washington, D.C., así como en Pennsylvania", y la Resolución 1.368 del Consejo de Seguridad, de la misma fecha, además de condenar los hechos en similares términos, consideró suficientes estos ataques para reconocer "el derecho inmanente a la legítima defensa individual o colectiva de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas".

La fijación de la autoría de tales hechos en la organización Al-Qaida, liderada por Osama Bin Laden confirmó la preocupación que tanto el Consejo de Seguridad como la Asamblea General venían manifestando en varias resoluciones por la situación en Afganistán, así como la constatación de que el terrorismo internacional supone una amenaza para la paz y la seguridad internacional como reiteradamente se venía también manifestando. Así, en varias Resoluciones del Consejo de Seguridad [1.189 (1998), 1.193 (1998)], y principalmente en la 1.214 (8-12-1998), se contempla global-



mente la situación de Afganistán en cuanto al cese del fuego (exigiendo que "los talibanes, así como otras facciones afganas, pongan fin a los enfrentamientos, concierten una cesación del fuego y reanuden las negociaciones sin demoras ni condiciones previas, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, y que colaboren para establecer un gobierno de amplia base, plenamente representativo, que proteja los derechos de todos los afganos y observe las obligaciones internacionales del Afganistán"), la violación del derecho internacional humanitario (alentando "al Secretario General que continúe sus gestiones para enviar una misión a Afganistán a fin de investigar las numerosas denuncias de graves infracciones y de serias violaciones del derecho internacional humanitario en ese país, en particular matanzas en masa y fosas comunes de prisioneros de guerra y civiles, y la destrucción de lugares religiosos, e insta a todas las partes, especialmente a los talibanes, a que cooperen con esta misión y, en particular a que garanticen la seguridad y la libertad de circulación de su personal"), o la violación de los derechos humanos (exigiendo que "las facciones afganas pongan fin a la discriminación de las niñas y las mujeres y otras violaciones de los derechos humanos". En el plano más concreto, en la misma Resolución se reitera el "firme llamamiento a los talibanes para que informen a las Naciones Unidas, sin más demora, de los resultados de la investigación del asesinato de dos funcionarios afganos del Programa Mundial de Alimentos y de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en Jalalabad y del Asesor Militar de la Misión Especial en Kabul", se condena "la toma por los talibanes del Consulado General de la República Islámica del Irán y el asesinato de los diplomáticos y de un periodista iraníes en Mazar-e-Sharif, destaca que esos actos constituyen una violación del derecho internacional y exhorta a los talibanes a que cooperen con las Naciones Unidas en la investigación de esos crímenes con miras a enjuiciar a los responsables", y, sobre todo, en cuanto a lo que nos ocupa en este artículo, en el punto 13 de la Resolución se exige también "que los talibanes se abstengan de dar santuario y adiestrar a terroristas internacionales y sus organizaciones, y que todas las facciones

afganas cooperen con los esfuerzos para enjuiciar a los inculpados de actos de terrorismo".

Posteriormente, la Resolución 1.267 (15-10-1999), teniendo en cuenta, entre otros aspectos, el auto de acusación de Osama Bin Laden y sus asociados por los Estados Unidos de América por la colocación de bombas en las embajadas de este país en Nairobi (Kenya) y Dar es Salaam (Tanzania) el 7 de agosto de 1998 y por atentar contra la vida de ciudadanos norteamericanos fuera de los Estados Unidos, así como de la petición de los Estados Unidos de América a los talibanes de que los entreguen para su enjuiciamiento sin que las autoridades talibanes hubiesen respondido a los requerimientos del párrafo 13 de la Resolución 1214, concreta la exigencia de que "los talibanes entreguen sin más demora a Osama Bin Laden a las autoridades competentes de un país donde haya sido objeto de un auto de acusación o a las autoridades competentes de un país a donde haya de ser devuelto o a las autoridades competentes de un país donde sea detenido y enjuiciado" y se establece un cuadro de sanciones económicas y de congelación de fondos y otros recursos financieros, incluidos los fondos producidos o generados por bienes de propiedad de los talibanes o bajo su control directo o indirecto, o de cualquier empresa de propiedad de los talibanes o bajo su control.

Estas medidas serían completadas en la Resolución 1.333 (19-12-2000) en la que el Consejo de Seguridad establece nuevas sanciones económicas a los talibanes, prohibiciones con respecto al suministro o transferencia de material o personal militar al territorio de Afganistán, así como la ampliación de las medidas sobre congelación de "fondos y otros activos financieros de Osama Bin Laden y de las personas y entidades con él asociados (...), incluidos los de la organización Al-Qaida y los fondos dimanantes u obtenidos de bienes poseídos o controlados directa o indirectamente por Osama Bin Laden y las personas y entidades con él asociados, y velar por que esos u otros fondos o recursos financieros no sean utilizados, directa o indirectamente, por sus nacionales o por personas que se hallen en su territorio en beneficio de Osama Bin Laden, las personas asociadas con él o enti-



dades poseídas o controladas directa o indirectamente por Osama Bin Laden o personas o entidades con él asociadas, incluida la organización Al-Qaida”.

Tras la respuesta armada de Estados Unidos y sus aliados (cuya concurrencia fue reclamada al amparo del artículo 5 del Tratado OTAN) surge, por lo que aquí respecta, una circunstancia que pone en evidencia los problemas jurídicos que a nivel internacional aun presenta la lucha contra el terrorismo: las personas detenidas durante las operaciones que se desarrollan en territorio afgano son trasladadas a la base militar americana de Guantánamo en Cuba. En principio son considerados “combatientes ilegales”, excluidos de la protección de los Convenios de Ginebra de 1949 (no se les concede el estatuto de prisioneros de guerra). Posteriormente se decide aplicar las prescripciones del III convenio de Ginebra (relativo al trato de prisioneros de guerra) a los miembros del ejército talibán pero no a los miembros de la organización Al-Qaida detenidos igualmente en Afganistán. Tratar de aclarar la complejidad de esta situación exige recorrer, siquiera sea someramente, un doble cauce: el del derecho de los conflictos armados y el de las disposiciones internacionales sobre el terrorismo.

## ASPECTOS DEL DERECHO DE LOS CONFLICTOS ARMADOS

Históricamente se fue conformando un cuadro de principios y reglas básicas que fueron operando consuetudinariamente como límite en el desenvolvimiento de las hostilidades, dando lugar, por una parte, a lo que se ha denominado “leyes y usos de la guerra”, y, por otro, a un conjunto de reglas para la protección de quienes no estaban directamente implicados en las acciones bélicas propiamente dichas. Parcialmente primero y de forma general a partir de 1864, este conjunto de reglas se fue codificando en una doble vía: el denominado Derecho de la Haya, o derecho de la guerra *strictu sensu*, regulador de la conducta de los beligerantes durante las hostilidades, y el denominado Derecho de Ginebra, referido a la protección de las víctimas de la guerra (heri-

dos, enfermos, náufragos, prisioneros de guerra, población civil, etc.).

Ambas vías convencionales no fueron nunca estancas y menos aun desde la aprobación del Protocolo Adicional I (1.977) a los Convenios de Ginebra de 1.949, en el que se integraron reglas del Derecho de la Haya a las tradicionales disposiciones de Ginebra, de forma que se puede hablar actualmente de un Derecho de los conflictos armados (también Derecho Internacional Humanitario en sentido amplio) comprendiéndose en la expresión ambos bloques normativos.

Sin embargo, los Protocolos Adicionales de 1977 (el I de aplicación a los conflictos armados internacionales y el II a los internos) no han sido ratificados por varios países (entre ellos Estados Unidos) por lo que su ámbito de aplicación, aunque creciente, es restringido, pero, al mismo tiempo, si puede afirmarse que una parte del Derecho de los conflictos armados ha pasado a formar parte del derecho internacional consuetudinario: en todo caso, las infracciones graves de los Convenios de Ginebra de 1949 y la violación de las leyes y usos de la guerra (en su redacción por la Convención de la Haya de 1907), normativa, por otra parte, ratificada por Estados Unidos.

Según el artículo 4 del III Convenio de Ginebra de 1949, básicamente son prisioneros de guerra las personas que, perteneciendo a una de las siguientes categorías, caigan en poder del enemigo: 1) los miembros de las fuerzas armadas de una Parte en conflicto, así como los miembros de las milicias y de los cuerpos de voluntarios que formen parte de estas fuerzas armadas; 2) los miembros de las otras milicias y de los otros cuerpos de voluntarios, incluidos los de movimientos de resistencia organizados, pertenecientes a una de las Partes en conflicto y que actúen fuera o dentro del propio territorio, aunque este territorio esté ocupado, con tal de que estas milicias o estos cuerpos de voluntarios, incluidos estos movimientos de resistencia organizados, reúnan las siguientes condiciones: a) estar mandados por una persona que responda de sus subordinados; b) tener un signo distintivo fijo reconocible a distancia; c) llevar las armas a la vista; d) dirigir sus operaciones de conformidad con las leyes y costumbres de la guerra; 3) los miembros de las fuerzas armadas regu-



lares que sigan las instrucciones de un Gobierno o de una autoridad no reconocidos por la Potencia detenedora; 4) las personas que sigan a las fuerzas armadas sin formar realmente parte integrante de ellas, tales como los miembros civiles de tripulaciones de aviones militares, corresponsales de guerra, proveedores, miembros de unidades de trabajo o de servicios encargados del bienestar de los militares, a condición de que hayan recibido autorización de las fuerzas armadas a las cuales acompañan, teniendo éstas la obligación de proporcionarles, con tal finalidad, una tarjeta de identidad similar al modelo adjunto; 5) los miembros de las tripulaciones, incluidos los patronos, los pilotos y los grumetes de la marina mercante, y las tripulaciones de la aviación civil de las Partes en conflicto que no se beneficien de un trato más favorable en virtud de otras disposiciones del derecho internacional; 6) la población de un territorio no ocupado que, al acercarse el enemigo, tome espontáneamente las armas para combatir contra las tropas invasoras, sin haber tenido tiempo para constituirse en fuerzas armadas regulares, si lleva las armas a la vista y respeta las leyes y las costumbres de la guerra.

En consecuencia, los miembros del ejército talibán detenidos en Afganistán son sujetos del estatuto de prisioneros de guerra, teniéndose en cuenta también que según el artículo 5 del mismo Convenio: "si hay duda por lo que respecta a la pertenencia a una de las categorías enumeradas en el artículo 4 de las personas que hayan cometido un acto de beligerancia y que hayan caído en poder del enemigo, dichas personas se benefician de la protección del presente Convenio, en espera de que un tribunal competente haya determinado su estatuto". Una vez finalizadas las hostilidades, los prisioneros de guerra, según el artículo 118, con carácter general "serán puestos en libertad y repatriados"

Con respecto a los miembros de Al-Qaida detenidos en Afganistán, es preciso tener en cuenta las responsabilidades anteriores a la intervención militar en Afganistán en atentados calificados por la Asamblea General y por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de terroristas. La cuestión es entonces si los miembros de una organización que practica el terrorismo pueden en algún caso tener la con-

sideración de combatientes en alguna de las categorías del artículo 4 anteriormente visto y estar, por consiguiente, protegidos por el estatuto de prisioneros de guerra.

## SOBRE EL TRATAMIENTO JURIDICO-INTERNACIONAL DEL TERRORISMO

Desde el Convenio sobre infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de aeronaves, Tokio, 1963, y, ante las insuficiencias de este, más concretamente desde 1970, existe un catálogo de instrumentos convencionales internacionales relativos a diversos aspectos del problema del terrorismo, cuya pretensión fundamental es lograr la armonización de la legislación interna de los Estados con el contenido de los distintos convenios, y cuyas líneas básicas comunes responden a los siguientes criterios:

a) la definición de las conductas tipo más relevante, para el establecimiento de sanciones penales en las legislaciones internas de los Estados en equivalencia a su consideración de graves.

b) el ensanchamiento de las barreras de protección penal a fin de evitar la impunidad de diversas formas de participación relacionadas de alguna forma con el hecho principal o la tentativa de realizarlo, como la inducción, la complicidad, la organización de los hechos o a las amenazas de realizarlo si no esta incluida en la conducta principal.

c) el establecimiento de la jurisdicción de cada Estado sobre tales conductas, sustrayéndolas al mismo de la categoría de delito político a fin de facilitar la extradición, es decir, permitir la aplicación sin exclusiones para este tipo de conductas de la cláusula *aut dedere, aut punire* (o entregar, o castigar)..

Estos convenios, y las conductas correspondientes son los siguientes:

- Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, La Haya, 1.970, sobre el apoderamiento o control de una aeronave mediante violencia o cualquier otra forma de intimidación.



- Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, Nueva York, 1.973, sobre el homicidio, secuestro u otro atentado contra la integridad física o libertad de una persona internacionalmente protegida, así como la comisión de un atentado violento contra sus locales oficiales, residencia particular o medios de transporte que pueda poner en peligro su integridad física o su libertad.
  - Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la Aviación Civil, Montreal, 1971, y Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional (complementario del Convenio), Montreal, 1988, sobre actos de violencia contra personas a bordo de una aeronave en vuelo o en un aeropuerto que preste servicio a la aviación civil internacional, o la destrucción o daños de aeronaves, instalaciones o servicios de los aeropuertos por medio de artefactos explosivos o cualquier tipo de arma, así como la comunicación de informes falsos, poniendo con ello en peligro la seguridad de una aeronave en vuelo
  - Convención internacional contra la toma de rehenes, Nueva York, 1979, sobre la toma de rehenes con la amenaza de matarlos, herirlos o mantenerlos detenidos para obligar al cumplimiento de una condición.
  - Convención sobre la protección física de los materiales nucleares, Viena y Nueva York, 1998, sobre el tráfico ilícito con resultado de muerte o lesiones, hurto, robo, malversación, fraude o exacción de materiales nucleares así como la amenaza condicional de cometer uno de estos hechos.
  - Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, Roma, 1988, sobre conductas similares a las recogidas en los convenios de la Haya y Montreal con respecto a la aviación civil.
  - Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección, Montreal, 1991, sobre las obligaciones de cada Estado Parte para prohibir e impedir la entrada o salida de su territorio de explosivos sin marcar.
  - Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, Nueva York, 1998, para castigar al que entrega, coloca, arroja o detona un artefacto mortífero sobre lugares o instalaciones de uso público o de gobierno, redes de transporte público o infraestructuras, con el propósito de causar la muerte o graves lesiones corporales, o destrucción significativa de ese lugar, instalación o red, que produzca o pueda producir un gran perjuicio económico.
  - Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, Nueva York, 2000, para la sanción penal de quien provea o recolecte fondos con la intención de que se utilicen, o a sabiendas de que serán utilizados, en todo o en parte, para cometer un acto que constituya un delito comprendido en el ámbito de uno de los tratados enumerados o cometa cualquier otro acto destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier otra persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado, cuando, el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo.
- Según las previsiones hasta el momento (ver por todas la Resolución 56/88 de la Asamblea General de 24-1-2002), estos instrumentos deberán ser completados con otro convenio para la represión de los actos de terrorismo nuclear.
- Sin embargo, hasta el Convenio de Nueva York de 1998, ni en la denominación de estos instrumentos, ni en su contenido, se hace mención expresa alguna a su relación con el terrorismo, circunstancia que cambia a partir de la Resolución 49/60, de 17-2-1995 sobre "medidas para eliminar el terrorismo". Entre otros, destacan los siguientes puntos de esta Resolución:



"1. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas reafirman solemnemente que condenan en términos inequívocos todos los actos, métodos y prácticas terroristas por considerarlos criminales e injustificables, dondequiera y quienquiera los cometa, incluidos los que ponen en peligro las relaciones de amistad entre los Estados y los pueblos y amenazan la integridad territorial y la seguridad de los Estados.

2. Los actos, métodos y prácticas terroristas constituyen una grave violación de los propósitos y principios de las Naciones Unidas, y pueden representar una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, poner en peligro las relaciones de amistad entre los Estados, obstaculizar la cooperación internacional y llevar a la destrucción de los derechos humanos, las libertades fundamentales y las bases democráticas de la sociedad.

3. Los actos criminales con fines políticos concebidos o planeados para provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en personas determinadas son injustificables en todas las circunstancias, cualesquiera sean las consideraciones políticas, filosóficas, ideológicas, raciales, étnicas, religiosas o de cualquier otra índole que se hagan valer para justificarlos".

Además, en el punto 7, "se alienta a los Estados a que examinen con urgencia el alcance de las disposiciones jurídicas internacionales vigentes sobre prevención, represión y eliminación del terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, a fin de asegurar la existencia de un marco jurídico global que abarque todos los aspectos de la cuestión", urgencia que se reitera en la Resolución 56/88 al decidirse en el punto 16 que el Comité especial creado al efecto "siga elaborando un proyecto de convenio general sobre el terrorismo internacional con carácter urgente".

La ausencia de una configuración jurídica global sobre el terrorismo hasta el momento ha tenido su repercusión en la forma en que tras el 11-S se ha articulado la respuesta internacional para la lucha contra el terrorismo. La Resolución del Consejo de Seguridad 1.373 (28-9-2001) estableció una serie de estrategias de amplio alcance para la lucha contra el terrorismo en general y contra la financiación

del mismo en particular. Para su aplicación, el Consejo de la Unión Europea, en la Posición común 2001/931/PSC, (27-12-2001) tuvo que establecer un doble procedimiento: por una parte, recurrir al sistema de lista de las personas, grupos y entidades a las que se aplicará el contenido de las medidas de la Resolución y al mismo tiempo aclarar los criterios de base para tal selección, que son los siguientes:

a) definición de personas, grupos y entidades que intervengan en actos terroristas como las personas que cometan, o intenten cometer, actos de terrorismo o participen en ellos o faciliten su comisión y los grupos y entidades que, directa o indirectamente sean propiedad o estén bajo el control de esas personas, y las personas, grupos y entidades que actúen en nombre de esas personas, grupos y entidades o bajo sus órdenes, incluidos los fondos obtenidos o derivados de los bienes que, de forma directa o indirecta, sean propiedad o estén bajo el control de esas personas y de las personas, grupos y entidades asociadas con ellos.

b) definición de acto terrorista como el acto intencionado que, por su naturaleza o su contexto, pueda perjudicar gravemente a un país o a una organización internacional tipificado como delito según el Derecho nacional, cometido con el fin de intimidar gravemente a una población; obligar indebidamente a los Gobiernos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo; o desestabilizar gravemente o destruir las estructuras políticas fundamentales, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional, incluyéndose entre ellos: los atentados contra la vida de una persona que puedan causar la muerte; atentados contra la integridad física de una persona; secuestro o toma de rehenes; causar destrucciones masivas a un gobierno o a instalaciones públicas, sistemas de transporte, infraestructuras, incluidos los sistemas de información, plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, lugares públicos, o propiedades privadas que puedan poner en peligro vidas humanas o producir un gran perjuicio económico; apoderamiento de aeronaves y de buques o de otros medios de transporte colectivo o de mercancías; fabricación,



tenencia, adquisición, transporte, suministro o utilización de armas de fuego, explosivos, armas nucleares, biológicas y químicas e investigación y desarrollo de armas biológicas y químicas; liberación de sustancias peligrosas, o provocación de incendios, inundaciones o explosiones cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas; perturbación o interrupción del suministro de agua, electricidad u otro recurso natural fundamental cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas; amenaza de llevar a cabo cualesquiera de las acciones anteriores; dirección de un grupo terrorista; participación en las actividades de un grupo terrorista, incluido el suministro de información o medios materiales, o mediante cualquier forma de financiación de sus actividades, con conocimiento de que esa participación contribuirá a las actividades delictivas del grupo.

c) definición de grupo terrorista como todo grupo estructurado de más de dos personas, establecido durante cierto tiempo, que actúe de manera concertada con el fin de cometer actos terroristas. Por grupo estructurado se entenderá un grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un acto terrorista sin que sea necesario que se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas, ni que haya continuidad en la condición de miembro o una estructura desarrollada.

Estas dificultades por la ausencia de una definición sobre el terrorismo ya fueron puestas de manifiesto, entre otras, por la Resolución de la Asamblea General 44/29 ( 4-12-1989), cuando se reconocía que "la lucha contra el terrorismo podría ser más eficaz si se llegara a una definición del terrorismo internacional sobre la que hubiera acuerdo general", al tiempo que ponía el acento precisamente en el punto crucial que impedía tal acuerdo al proponer la convocatoria "bajo los auspicios de las Naciones Unidas, de una conferencia internacional para definir el terrorismo y diferenciarlo de la lucha de los pueblos por la liberación nacional". Pero esta dificultad ha sido más de carácter político (sobre todo por los condicionantes de la guerra fría) que técnico, puesto que lo esencial no es el fin ni su legitimidad, sino la forma en que se plantea la estrategia armada para conseguirlo.

De entre una serie de principios que actualmente basamentan el Derecho de los conflictos armados podemos considerar como esenciales: el de limitación de los métodos y medios de combate, el de proporcionalidad de la fuerza aplicada en función de la ventaja militar a obtener y el de distinción entre la población civil y los combatientes. Sin embargo, probablemente siempre, pero desde luego identificable, al menos en una de las acepciones de terrorismo desde que el término se aplica a la violencia política a partir de finales del siglo XVIII, ha existido una forma de plantear y desarrollar estratégicamente las hostilidades fuera de cualquier tipo de regulación o limitación. Esa estrategia es la terrorista en el sentido en el que aquí hablamos.

De la declaración sobre medidas para eliminar el terrorismo se deduce que los actos, métodos y prácticas terroristas son actos criminales con fines políticos concebidos o planeados para provocar terror y que carecen de justificación alguna porque constituyen una grave violación de los propósitos y principios de las Naciones Unidas, y pueden representar una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, poner en peligro las relaciones de amistad entre los Estados, obstaculizar la cooperación internacional y llevar a la destrucción de los derechos humanos, las libertades fundamentales y las bases democráticas de la sociedad. Pero esta declaración deberá superar la inclusión del elemento subjetivo del terror sobre el sujeto pasivo individual o colectivo para objetivarlo en el sentido de que lo que produce tal sensación tímérica es precisamente la falta de límites de la que se arrojan las organizaciones armadas que plantean tal tipo de estrategia.

Así, no interesa tanto si una organización armada se autodenomina o se le denomina movimiento de liberación nacional o grupo guerrillero, o, en sentido contrario, si es o no terrorista, sino si se somete a los principios y reglas del derecho de los conflictos armados o no. Será preciso por tanto establecer precisiones a textos de Resoluciones de la Asamblea General del tipo del recogido en la Resolución 44/29, cuando se reafirma "el derecho inalienable de todos los pueblos sometidos a regímenes coloniales y racistas y a otras formas de dominación y ocupación extranjeras a la



libre determinación y la independencia, y defendiendo la legitimidad de su lucha, especialmente la lucha de los movimientos de liberación nacional, con arreglo a los propósitos y principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados, de conformidad con la carta de las Naciones Unidas”

Otro de los problemas que habrá de afrontar una futura convención sobre el terrorismo es el de incorporar al derecho internacional, al modo como se ha hecho en materia de delincuencia organizada, o como muchos países han recogido en su legislación interna sobre el terrorismo, la sanción penal para el hecho de la pertenencia (conspiración en el lenguaje del derecho de base sajona) a una organización ilícita de este tipo.

El tercer problema esencial que habrá que afrontar es el de establecer la amplitud del círculo punible sobre las entidades, organizaciones o grupos de carácter económico, polí-

tico o de cualquier otra especie que sirven de soporte a tales organizaciones.

También será preciso establecer una cláusula de carácter general de exclusión de los delitos relacionados con el terrorismo de la categoría de delitos políticos, exigiéndose al mismo tiempo precisiones con relación a las condiciones de asilo político y a la interdicción del aprovechamiento del estatuto de refugiado de modo incompatible con el propósito anterior.

Entre tanto, desconocemos la solución final que se adoptará con los miembros detenidos de la organización Al-Qaida, pero cualquiera que sea no pasa por considerarlos combatientes, lo que supondría a la vez que Al-Qaida tendría la consideración de fuerza armada a los efectos del actual derecho de los conflictos armados y que sus miembros no habría de responder por el hecho de pertenencia a una organización de ese tipo al margen de sus responsabilidades directas.

# Claves para entender la guerra internacional contra el terrorismo: el enfoque de la guerra red

---

Javier Jordán<sup>1</sup>  
Centro de Estudios y Análisis de Seguridad  
Universidad de Granada

## Introducción

Los ataques terroristas del 11 de septiembre han supuesto una llamada de atención a los ciudadanos de las democracias occidentales sobre los riesgos existentes en el actual contexto de seguridad. Sin embargo, el marco teórico, que explica la lógica de ese episodio, y que permite comprender los desafíos que deberán afrontarse en el futuro había sido desarrollado algunos años atrás. Se trata del concepto de guerra red. El objetivo de este artículo consiste en exponer las claves del enfoque teórico que permite entender la nueva era de conflicto en la que nos adentramos, y, más en concreto, la guerra actual contra el terrorismo.

## 1. Notas definitorias de la guerra red

En gran medida, el paso de una generación a otra en el modo de hacer la guerra es una consecuencia de los cambios sociales, políticos y económicos de las sociedades que las protagonizan. Esta es la razón que explica las diferencias entre las guerras del periodo industrial y el conflicto del siglo XXI. Pero aunque son dispares los protagonistas y la manera de librarse, se mantiene la esencia del conflicto. Las ideas de los clásicos sobre la guerra (Maquiavelo, Sun Tszu, Clausewitz) no se apoyaron en la tecnología, sino que hablaron de la naturaleza del conflicto, y por ello son válidas en la actualidad. Para

---

<sup>1</sup> Investigador del Departamento de Ciencia Política y de la Administración, y analista del Centro de Estudios y Análisis de Seguridad de la Universidad de Granada. Master en Seguridad y Defensa, y antiguo becario de la OTAN. Es también investigador del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, dependiente del Ministerio de Defensa. Actualmente es profesor de la asignatura Políticas de Seguridad y Defensa en la Universidad de Granada, y coordinador junto con Carlos de Cueto del libro *Introducción a los estudios de seguridad y defensa*, Comares, Granada, 2001. E-mail: jjordan@ugr.es



Clausewitz (1984), la guerra es un “choque entre dos fuerzas vivas”, “una acción recíproca”, “un acto de fuerza que se lleva a cabo para obligar al enemigo a acatar nuestra voluntad”, en definitiva, un duelo que tiene como fin imponer la voluntad al adversario. Esta finalidad permanece en la guerra red. Lo que sucede es que son tantos los aspectos que mudan, que podría hablarse de una nueva era en la historia del conflicto.

### **1.1. La red y los actores del conflicto**

Esta es una de las principales divergencias con respecto a las guerras de la Edad Moderna y de gran parte del siglo XX. Los conflictos dejan de ser jerárquicos, entre Estados, y pasan a desarrollarse entre redes, o entre jerarquías y redes. Según Arquilla y Ronfeldt (1996) *la guerra red, en términos de conducta, se refiere a los conflictos en los que los rivales se organizan en red o emplean redes con fines de control operacional y de otro tipo de comunicaciones*. Una red puede ser definida como una interconexión de nodos. En el caso que nos ocupa los nodos serían actores relevantes desde el punto de vista de la seguridad, sean o no Estados. Y como el concepto de seguridad abarca dimensiones que incluyen y van más allá de lo puramente militar, la lista de actores con posibilidades de desempeñar un papel significativo se ve considerablemente aumentada en relación con la de hace unas décadas. Grupos terroristas y de crimen organizado; fuerzas mercenarias; colectivos étnicos; ONGs de todo signo y motivación; movimientos religiosos; empresas multinacionales; medios de comunicación; personalidades de la vida política, cultural y social, e individuos desconocidos y siniestros; entidades políticas supraestatales; organizaciones de seguridad regionales; foros internacionales de carácter político, económico o cultural; entidades financieras; etc. Todos ellos son susceptibles de participar de un modo u otro en la guerra red. La erosión que experimenta la soberanía estatal como consecuencia de la globalización y de la revolución de la información beneficia a otros actores del sistema. El poder se desliza a entes no estatales. Esto tiene sus aspectos positivos en cuanto que refuerza el papel de la sociedad civil. Pero también tiene su lado oscuro, al beneficiar a sectores perversos de la humanidad. Surgen y se afianzan viejas y nuevas lealtades personales diferentes a la estatal y de carácter transnacional (religiosos, étnicos, ideológicos o

culturales). Y, al mismo tiempo, algunos de esos actores también adoptan una estructura interna configurada en red. Con lo que se convierten en redes dentro de otras redes.

En la guerra red la interconexión entre diversos nodos estaría motivada por la coincidencia en determinados intereses. Las redes son suficientemente amorfas como para formar coaliciones entre actores con agendas muy diferentes, y concentrar a todos en la consecución de un objetivo compartido. El entendimiento entre los diferentes nodos puede ser también transitorio y depender de un interés distinto pero compatible con el de otros. En este sentido, se mantendría la máxima del Realismo clásico, según la cual los actores del sistema (en este caso no necesariamente Estados) calcularían sus acciones en términos de interés. Los nodos no serían del mismo “color”, pero tampoco tendrían problemas en cooperar con sujetos que, aunque diferentes a ellos, les ayudasen a la hora de alcanzar sus objetivos. En otras ocasiones sí que se puede dar mayor identificación, la red conseguiría entonces la acción en común de células que de otra forma habrían actuado aisladas o habrían permanecido pasivas. La red permite la alianza y la movilización transfronteriza entre nodos muy distantes, y hace posible la centralización en lo estratégico (fines) y la descentralización en lo táctico (el modo como se logran).

La conexión entre los diferentes elementos de la red se vería también posibilitada y potenciada por la globalización y los avances de la sociedades de la información. Redes han existido siempre. Lo que las hace ahora especialmente aptas y poderosas son los adelantos tecnológicos que permiten su coordinación en la concepción, ejecución y retroalimentación de sus operaciones. Internet y el resto de tecnologías de la información ofrecen grandes posibilidades en cuestión de difusión de su agenda política, reclutamiento, recaudación de fondos, coordinación y comunicación entre grupos e intra-grupo, acopio de información e inteligencia, y anonimato y secreto en las actividades rutinarias y tácticas (Flemming & Stohl, 2000). En el nuevo contexto, son además superiores a las jerarquías, pues estas reaccionan más despacio y con menos eficacia a los cambios que se producen en un ambiente altamente informativo y en constante mutación (Nichiporuk & Builder, 1997: 300-301). Y a la vez son menos vulnerables, pues la pérdida de uno de los elementos puede ser reemplazada por la actuación de otros. Las redes, a diferencia de las instituciones

jerárquicas, están configuradas en estructuras de mando y control descentralizado, y por ello son más resistentes a la decapitación. Como resultado, la guerra red se convierte en la forma más ventajosa de plantear el conflicto en la emergente sociedad de la información.

### **Aplicación a la guerra contra el terrorismo**

Descendiendo al caso concreto de nuestro estudio, el análisis sería el siguiente:

El adversario de la coalición internacional es una red formada por grupos terroristas que cuentan con el apoyo financiero, logístico y moral, de individuos y comunidades islámicas de carácter radical presentes en varias regiones del planeta, incluidas Europa y Estados Unidos. Algunos de estos grupos son los que forman la organización Al Qaida, otros serían grupos terroristas independientes que reciben su respaldo y actúan en Chechenia, Tayikistán, Somalia, Yemen, Egipto, Filipinas y Cachemira. Esta red ha contado además con la ayuda de algunos Estados. Uno de ellos era el régimen talibán. Además es posible que la red reciba también apoyo indirecto del gobierno de Irak (que permite la presencia en su territorio de organizaciones terroristas como Abu Nidal, o el Frente para la Liberación de Palestina), y de algunos dirigentes de Irán. Con anterioridad a 1998, Al Qaida contó con el apoyo del régimen de Sudán. Desde 2000 el gobierno sudanés ha comenzado cierta cooperación con Estados Unidos en materia de antiterrorismo, aunque se teme que en el país existen todavía elementos relacionados con Bin Laden (State Department, 2000). Al Qaida tiene relaciones con otros grupos terroristas islámicos, como por ejemplo Hizbollah, Yihad Islámica y el Grupo Islámico Armado.

La propia organización de Bin Laden tiene estructura de red. Se trata de diferentes células y grupos que actúan bajo su financiación y su guía (Jane's Information Group, 2001a). Una configuración que se deduce del modo de proceder de Al Qaida incluso antes del 11 de septiembre. Los ataques fallidos o exitosos en los que ha tenido relación Bin Laden (bien es cierto que en algunos de ellos esa implicación no se encuentra del todo confirmada, aunque existen importantes indicios) han tenido como escenario Somalia, Arabia Saudí, Yemen, Kenia, Tanzania, Francia, Gran Bretaña, Estados Unidos, Albania y Nueva Zelanda. La nacionalidad y origen de los que han participado en dichas acciones es



también muy variada (tunecinos, marroquíes, egipcios, argelinos, afganos, pakistaníes, etc) y la presencia de las redes de Al Qaida se extiende a cerca de 60 países, incluida España (Del Pino, 2001: 23). El modo de operar desvela también dicha estructura en red, pues muchos de los que han participado en la preparación o realización de los atentados era la primera vez que lo hacían y, muchas veces, residían en los países objetivo. Es decir, los cuadros permanentes de la red formaban grupos a partir de los recursos presentes en el lugar de ejecución. Esas células locales contaban con la financiación y el apoyo moral de Bin Laden pero llevaban a cabo sus acciones de manera autónoma. En la acción del 11 de septiembre se dio sin embargo una mayor coordinación.

Los medios que han hecho posible la acción de la red se encuentran disponibles en el entorno globalizado y de la sociedad de la información, y eso es lo que le concede una enorme superioridad. Además de los sistemas de comunicación convencionales (teléfonos móviles, fax e internet), que resultan esenciales para la eficacia de la red, estos grupos se han beneficiado de la capacidad que ofrecen los sistemas de diseño por ordenador para falsificar pasaportes y billetes de avión, del dinero electrónico para surtir a los diferentes grupos, de medios de visión nocturna comerciales, de la posibilidad de aprender a volar aviones de pasajeros en las academias privadas del propio país objetivo, se llegaron a interesar por la capacidad de fumigación de aviones privados (presumiblemente para el empleo de armas biológicas o químicas), e incluso uno de los miembros de Al Qaida, que participó en el complot, ha confesado haber adquirido años atrás fusiles Barrett M81-A1 y 82-A1 (de alta precisión y capacidad de penetración) en Estados Unidos para la organización de Bin Laden. Y todo ello además, por una suma de dinero relativamente baja. En total, se calcula que la preparación y el ataque contra las Torres Gemelas y el Pentágono se pudo realizar con un presupuesto de medio millón de dólares. Aproximadamente una cuarta parte de lo que cuesta uno solo de los misiles *Tomahawk* lanzados en los primeros días de la ofensiva contra Afganistán.

Además, la red consigue la financiación de sus actividades por medios privados, sin necesidad de recurrir a la ayuda económica de Estados sponsor. Se trata de donaciones procedentes de personajes adinerados del Golfo Pérsico y de comunidades islámicas

presentes en el mundo árabe y occidental. A las que se añaden la fortuna privada de Osama Bin Laden, posiblemente los ingresos derivados del tráfico de la heroína cultivada en Afganistán durante el periodo previo a la intervención norteamericana, y los activos obtenidos de la inversión de todo ese dinero en el sistema financiero internacional.

La desventaja de las organizaciones jerárquicas a la hora de enfrentarse a las redes obliga a que la guerra contra la red deba ser librada por otra red. Esta es la táctica que están empleando Estados Unidos y sus aliados en la guerra contra el terrorismo. La propia coalición internacional es ya una gran red, y también sigue un modelo reticular la estructura de cooperación puesta en marcha entre las agencias militares, policiales, de inteligencia, diplomáticas, etc, de los propios Estados y de diferentes países.

## **1.2. El enfrentamiento**

Si la naturaleza de los actores que combaten en la guerra red es muy diferente a los de las tradicionales guerras entre Estados, las características del nuevo tipo de conflicto también divergen sustancialmente con las de las guerras anteriores.

Por un lado, el enfrentamiento se vuelve multidimensional. Lo habitual es que las guerras anteriores se concentrasen en la acción militar como instrumento político, y acompañasen a su vez dicha actuación con medios económicos, políticos y sociales. Por lo tanto, también afectaban a todos los ámbitos del Estado pero canalizando el esfuerzo en una sola dimensión. En la guerra red, el empleo de la fuerza militar –si se produce- es uno más de los medios utilizados. El espectro del conflicto se amplía y se concentra sobre todo en lo que podríamos llamar la infosfera. Tal y como la describen Arquilla y Ronfeldt (1995: 2), la guerra red sería un conflicto basado en la información que busca perturbar, destruir y cambiar lo que la sociedad “objetivo” piensa de sí misma y del mundo. Para ello la acción se centra en la opinión pública y en las élites sobre las que se basa la estructura política del Estado adversario, y se utilizan las redes disponibles con el fin de transmitir su mensaje a las audiencias objetivo. La información y las comunicaciones siempre han sido importantes en el mundo militar. Sin embargo, están dejando de ser cuestiones subsidiarias para convertirse en asuntos sustanciales en términos de seguridad. Es una consecuencia de la

interconectabilidad que se produce en los diferentes ámbitos del mundo globalizado, y de la proliferación de nuevas organizaciones. Información y poder se encuentran cada vez más entrelazados.

Si la red se hace con los resortes cognitivos de la sociedad objeto se puede forzar la voluntad de los decisores políticos de la misma, y lograr así la victoria. La guerra red es por tanto un tipo de conflicto extremadamente complejo. Los antagonistas combaten en las arenas política, social, económica y militar, y difunden sus contenidos informativos a través de las redes de comunicación existentes. La finalidad última es influir sobre los que intervienen en el proceso de toma de decisiones políticas. De ahí que aunque no entrañe necesariamente el empleo de la violencia pueda ser considerada como un duelo dirigido a imponer la determinada voluntad sobre el adversario.

Al mismo tiempo, la dimensión informativa de este tipo de guerra juega un papel importante en lo relativo a la extensión de la red. La ocupación efectiva de la infósfera tiene también su rentabilidad en términos de aumento de los nodos de la red, por la conexión a la misma (actores que ya existían y que se unen al objetivo estratégico) y de activación de nuevos nodos (aparición de nuevos actores y conexión a la red).

Otro aspecto de la guerra red es su carácter asimétrico. Lo cual lleva a aprovechar la propia ventaja, evitar la fuerza del enemigo y atacar su punto débil (Goulding, 2000/2001: 22-23). Además de ser una consecuencia del tipo de actores implicados (muchos de los cuales no poseen fuerza militar) también se debe a la supremacía alcanzada por los ejércitos occidentales, en especial los de Estados Unidos. Los medios que hacen posible la Revolución en los Asuntos Militares conceden una ventaja tecnológica comparable a la que tuvieron siglos atrás los ejércitos occidentales en la conquista y colonización del mundo conocido. Es lógico, por tanto, que los adversarios de Estados Unidos y Europa utilicen caminos innovadores en el planteamiento del conflicto.

Una consecuencia importante de todo esto es que la aparición de actores no estatales y de nuevas vías de enfrentamiento deja desfasados mecanismos de moderación y de gestión de crisis empleados hasta ahora por los Estados. Las *hot lines*, las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad, los acuerdos de limitación de armamentos, la mediación y los



buenos oficios, e incluso el Derecho Internacional, resultan inadecuados a la hora de prevenir y regular la guerra red. Es decir, gran parte de los instrumentos construidos tras décadas de masacres y destrucción entre pueblos, y que en muchos casos se han demostrado eficaces para evitar la guerra entre Estados, se vuelven obsoletos en el nuevo paradigma. La guerra red supone un recrudescimiento del estado de naturaleza.

Sin embargo, la guerra red tiene un aspecto positivo que en parte mitiga la característica anterior. La guerra red es en muchos casos menos destructiva porque supone una importante desmilitarización de la guerra. Estratégicamente el enemigo trata en la guerra red de influir sobre la voluntad de los decisores políticos. Esto no se consigue mediante la victoria en el campo de batalla, sino a través de un empleo más eficaz de las redes existentes. El conflicto es en gran medida informacional, pues el objetivo consiste en hacerse con la información y con la percepción de la sociedad a fin de lograr determinadas concesiones; y esto interesa más que el control de territorios y recursos. Por ello, la guerra red supone menos bajas y menos destrucción que las guerras del periodo industrial. Su carácter es sobre todo perturbador.

### **Aplicación a la guerra contra el terrorismo**

La lucha entre las redes de terrorismo islámico y la coalición internacional responde a las características de la guerra red.

En primer lugar, se trata de un enfrentamiento asimétrico. La red terrorista no ha planteado el combate a Estados Unidos y a sus aliados en un campo de batalla tradicional (como lo hizo Saddam Hussein en la Guerra del Golfo). Ha atacado en el corazón del enemigo mediante un acto terrorista de gran magnitud. Aprovechando la sorpresa y las libertades que ofrecen las sociedades democráticas. Es decir, evitando la fuerza del enemigo y atacando su punto débil. En las primeras horas del 11 de septiembre se produjo un desconcierto inicial, lógico por el carácter inesperado del ataque. En un primer momento no se conocía el número exacto de aviones secuestrados, los lugares atacados, ni el modo en que se habían producido los atentados. Los terroristas aprovecharon la confianza y las facilidades de las sociedades desarrolladas y libres para llevar a cabo su

acción. También reúne las mismas características el envío de sobre con ántrax a diferentes medios de comunicación, empresas y personalidades políticas de Estados Unidos. Y como las condiciones de libertad se mantienen a pesar de la puesta en práctica de ciertas medidas de control y seguridad, también permanece el riesgo de nuevos ataques asimétricos.

La multidimensionalidad de la guerra red se hace evidente en este conflicto. El enfrentamiento es polifacético y entraña una enorme variedad de riesgos.

La violencia terrorista se manifiesta en los ataques suicidas con aviones secuestrados, el empleo de armas biológicas, y los ataques frustrados y exitosos, realizados por Al Qaida desde comienzos de los años noventa.

La dimensión militar se encuentre presente en la campaña de bombardeos en Afganistán, la acción de comandos infiltrados en ese país, el apoyo militar a los guerrilleros opositores de los talibán, y las medidas adoptadas dentro de los territorios nacionales de los países de la coalición para garantizar la seguridad de instalaciones estratégicas.

En el terreno policial, se ha puesto en marcha la mayor investigación de la historia de Estados Unidos. Y en los países aliados se han incrementado las medidas de seguridad y se ha intensificado el control sobre grupos e individuos sospechosos. En lo relativo a los servicios de inteligencia, mediante actividades humanas, electrónicas y de cooperación con otras agencias y países, destinadas a prevenir nuevos atentados y combatir la red terrorista. Como es lógico, son pocos los detalles que han salido a la luz pública a este respecto.

La batalla en el terreno económico es protagonizada por la coalición a través de la congelación de cuentas y bienes que se considera vinculados a los terroristas. Por parte de la red la dimensión económica del conflicto se realiza mediante las siguientes acciones y consecuencias: destrucción física de instalaciones económicas significativas (más de cuatrocientas empresas tenían sede en el World Trade Center) con elevados daños materiales y humanos; paralización durante una semana de la Bolsa de Nueva York, caída en las principales bolsas del mundo y desconfianza de los mercados financieros; graves perjuicios a los sectores económicos relacionados con la aviación comercial (previsiblemente la pérdida de 100.000 empleos a nivel mundial), aumento notable de los gastos relacionados con medidas de seguridad en los aeropuertos, lugares públicos y

simbólicos, protección de personalidades, etc; amenaza al sistema de seguros civiles; coste económico de operaciones militares de gran magnitud, y de operaciones policiales y de servicios de inteligencia.

En el plano político ambos bandos tratan de ganar la mayor cantidad de apoyos y legitimidad en las acciones emprendidas. La red terrorista mediante la justificación de los atentados, la denuncia de la muerte de civiles en los bombardeos de Afganistán, la llamada a la guerra santa a todos los musulmanes. Estados Unidos y sus aliados trabajan esta dimensión construyendo una gran coalición internacional y recabando apoyos políticos en el ámbito doméstico. El apoyo prestado tras a activación del artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, la colaboración de Rusia, el consentimiento de China, las facilidades militares ofrecidas por Pakistán y Uzbekistán, la legitimidad ofrecida por las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la condena de los atentados por parte de la mayoría de los regímenes musulmanes, conceden a la guerra global con el terrorismo una dimensión política poco comparable a la de conflictos anteriores.

En el plano cultural la red terrorista ha pretendido dar origen a un conflicto de religioso y de civilizaciones: *Yo les digo que estos acontecimientos han dividido el mundo en dos campos: el de los fieles y el campo de los infieles. Que Dios nos proteja de ellos. Cada musulmán debe levantarse para defender su religión*<sup>2</sup>. Por su parte, la coalición internacional ha procurado todo lo contrario. Para ello, los dirigentes de los países occidentales se han esforzado en distinguir en sus declaraciones entre el islam y los terroristas. Las operaciones aéreas se han reducido los viernes por respeto a los musulmanes. Se ha intentado incluir a los países árabes y musulmanes en la coalición internacional. Y se ha cambiado el nombre inicial de la operación militar para evitar la connotación religiosa y de cruzada que podía tener. No obstante, para muchos musulmanes la acción multinacional contra el terrorismo es una agresión contra un país islámico que además olvida la situación en Israel. La percepción por tanto es también cultural. La guerra red afecta además a las comunidades de musulmanes que viven en Europa y Estados Unidos. La desconfianza y la percepción

---

<sup>2</sup> Declaraciones de Osama Bin Laden, emitidas nada más comenzar los bombardeos norteamericanos sobre Afganistán el 7 de octubre de 2001.



negativa sobre ellos puede plantear problemas de convivencia en el futuro y resultar beneficiosa para la actividad de las redes adversarias.

En lo relativo a la infosfera (percepciones, opinión pública, medios de comunicación, mensajes y contenidos informativos), la guerra red iniciada por los terroristas busca transformar la percepción que la sociedad mundial tiene de sí misma y de su entorno. Coincide plenamente con la definición de *netwar* de Arquilla y Ronfeldt. Por un lado, los mensajes se dirigen a las sociedades musulmanas. Pretenden hacerles tomar conciencia de su situación de inferioridad y opresión<sup>3</sup>, de la hipocresía de los dirigentes musulmanes que colaboran con Estados Unidos<sup>4</sup>, de las oportunidades que surgen con este nuevo tipo de guerra y con motivo de este enfrentamiento concreto<sup>5</sup>; y piden la movilización de todos los musulmanes contra el adversario del islam<sup>6</sup>. Estas ideas se ven reforzadas por las imágenes de los bombardeos en Afganistán transmitidas por la cadena Al Yazira, o por las de las multitudinarias manifestaciones en los países árabes, a menudo disueltas con violencia. Esta estrategia puede dar sus frutos incrementando la red (sujetos, grupos o comunidades que comiencen a participar o tolerar sus actividades). El terrorismo tiene efectos contagiosos, y el recurso a este tipo de lucha incita a individuos y grupos -hasta ese momento pasivos- a participar en la violencia terrorista. La “hazaña” de las Torres Gemelas pone al descubierto la vulnerabilidad occidental y otros actores puede sentirse atraídos a emularla. Un ejemplo de ello habría sido el caso del terrorista de origen británico Richard Reid, que en la Navidad de 2001 intentó destruir un el vuelo París-Miami con un explosivo en la suela de su calzado. En este caso se trataba de un miembro importante de Al Qaida, cuya vinculación con la organización se ha demostrado gracias a las bases de datos informáticas capturadas en Afganistán, y que además adquirió el explosivo PETM comprándolo en internet. Otro ejemplo más claro de imitación –y en esta caso sin ninguna

---

<sup>3</sup> *Nuestra nación islámica ha estado probando lo mismo durante más de 80 años, humillación y desgracia, sus hijos han sido asesinados y su sangre ha sido derramada, sus lugares santos profanados.*

<sup>4</sup> *Lo menos que se puede decir de esos hipócritas es que son apostatas que siguieron el camino erróneo. Apoyaron al carnicero frente a la víctima, al opresor frente al niño inocente.*

<sup>5</sup> *El viento de la fe está soplando y el cambio está soplando para eliminar el mal de la Península de Mohammad, que Dios esté con él.*

<sup>6</sup> *Cada musulmán debe seguir su religión, perseguir a los oficiales de Estados Unidos de América, empezando por el cabeza de los infieles internacionales, Bush y su equipo.*

relación con Al Qaida- fue el del adolescente norteamericano Charles Bishop que estrelló su avioneta contra una torre del Bank of America en Tampa (Florida) a comienzos de enero de 2002.

Por otra parte, la guerra red de los terroristas también tiene como objetivo a las sociedades occidentales. La finalidad es doble. Los atentados y la guerra se dirigen a provocar el terror y la inseguridad<sup>7</sup> (acabando con la aparente seguridad de la retaguardias norteamericana y europea cuando sus ejércitos participaban en operaciones militares en regiones lejanas<sup>8</sup>). Y a su vez, a crear el desconcierto sobre la legitimidad de la política occidental hacia el mundo árabe y, en general, hacia el mundo no desarrollado. Para ello se utilizan diversos medios: las declaraciones del propio Bin Laden en su primera grabación<sup>9</sup>; la emisión de imágenes de los daños civiles producidos por los bombardeos occidentales; el debate abierto sobre la cuestión en el espacio público de las sociedades occidentales<sup>10</sup>, etc.

---

<sup>7</sup> *Juro a América que no vivirá en paz antes de que la paz reine en Palestina y antes de que el ejército de los infieles abandone la tierra de Mohamad.* Una función similar tendría la advertencia de Al Qaida a los musulmanes de Estados Unidos y Gran Bretaña para que no utilicen aviones ni suban a grandes edificios.

<sup>8</sup> Hermann Tertsch y Pablo de Sandoval (2001) describen el cambio de percepción y la generalización del miedo de la siguiente manera: *De repente está presente. En todas partes. En los restaurantes de Madrid como en la Sorbona de París, en el metro de Moscú y en los aeropuertos de Pekín, en oficinas en Nigeria y en los mercados mexicanos, en la mirada de los viajeros en avión y en la cabeza de todos los carteros. Hasta en el último rincón en los cinco continentes. Y más que en ningún otro lugar del mundo, en los hogares, edificios públicos y calles de quienes más protegidos e invulnerables se han sentido siempre: los ciudadanos de Estados Unidos. Es un sentimiento que se extiende como las grandes epidemias medievales, un horror sin perfil ni rostro. Se multiplica como las bacterias. Amenaza con arrebatar los sentidos a los hombres, el común y los demás. Un gran fantasma recorre el mundo y ha sumido a individuos y sociedades en una existencia hasta ahora desconocida para las generaciones vivas: el miedo. Es un miedo muy especial, generalizado y compartido, confesado, contagiado, exagerado, retroalimentado en esta era mediática en la que todas las sensaciones se multiplican y extienden a velocidad de vértigo. Aún no sabemos cómo cambiará nuestras vidas, nuestras relaciones interpersonales, sociales, políticas e internacionales, pero en todo el mundo germina la conciencia de que nada será igual que antes. Que antes del 11 de septiembre, cuando muchas certezas, seguridades y vanidades se desvanecieron en una tormenta de fuego, hierros, polvo y escombros. Ha habido una ruptura profunda en nuestras vidas individuales y colectivas, cuyas consecuencias aún ignoramos por completo. Pero muchos ya intuyen que es el final de la civilización de la seguridad y de la autocomplacencia generada en las sociedades desarrolladas occidentales de la segunda mitad del pasado siglo*

<sup>9</sup> *Un millón de niños inocentes muere ahora mismo, asesinados en Irak sin culpa. No oímos denuncia alguna, no oímos decreto alguno de los gobernantes. Estos días, tanques israelíes atraviesan Palestina, en Ramala, Rafá y Beit Jala y en muchas otras partes de la tierra del Islam, y no oímos a nadie levantar la voz o reaccionar. Pero cuando la espada cayó sobre América después de 80 años, la hipocresía levantó la cabeza llorando a esos asesinos que jugaron con la sangre, el honor y la santidad de los musulmanes.*

<sup>10</sup> Protagonizado por las manifestaciones pacifistas en las calles de las ciudades norteamericanas y europeas, los comentarios radiofónicos y artículos de prensa, los sitios web de grupos pacifistas, la postura de algunos partidos políticos, etc. Se plantea como única solución la promoción de la justicia y el desarrollo a nivel mundial, y se condena el empleo de la fuerza armada.

A largo plazo, la lucha en la dimensión de la información y las ideas podría resultar desfavorable para los gobiernos norteamericano y europeos.

En el lado de la coalición antiterrorista también se lleva a cabo la guerra red en la infosfera. Este sería el fin de las declaraciones reiteradas de la que guerra es en contra de los terroristas y quienes les apoyan, y no contra el mundo musulmán o el pueblo afgano. De la visita del presidente Bush a una mezquita en Estados Unidos. Del lanzamiento de cientos de miles de bolsas amarillas con alimentos sobre Afganistán. O de la oportunidad ofrecida a los talibán de finalizar los bombardeos si entregan a Osama Bin Laden. En la esfera pública, los actores no estatales participarían asimismo en este esfuerzo mediante las imágenes y comentarios emitidos en los medios de comunicación<sup>11</sup>. El acuerdo entre los principales partidos (unanimidad del Congreso y Senado en Estados Unidos; acuerdo entre PP y PSOE en España) transmitiría también la idea de conveniencia y firmeza en las medidas adoptadas.

Un último aspecto a comentar es el carácter menos moderado, pero también menos destructivo de la guerra red terrorista. A pesar de que Bin Laden se presenta o es presentado como la cara del enemigo, la realidad es que este tiene múltiples cabezas. Por tanto si se quisiera llegar a una solución pacífica no está claro con quién habría que sentarse a hablar, ni de la representatividad que tendría el individuo en cuestión. Por tanto, la única alternativa consiste en acabar con la red terrorista y rendir a los que les protegen o apoyan. La guerra red no terminará con el fin de Bin Laden porque el sólo es un elemento (destacado) de la estructura. Tal como está planteada sólo acabará con la aniquilación del adversario (el objetivo de la coalición) o con la claudicación de su voluntad (el objetivo de los terroristas).

Respecto al carácter destructivo, a pesar de las dramática pérdida de vidas humanas en los atentados de Estados Unidos, en los bombardeos en Afganistán, o en las protestas callejeras de Pakistán, el número absoluto de muertes es muy inferior al que habría producido una guerra convencional en la que participasen tal número de países y actores.

---

<sup>11</sup> Especialmente significativo sería el seguimiento prestado por la cadena CNN bajo el lema *War Against Terror*.



La batalla se libra sobre todo en el nivel de las ideas y del control de las percepciones y de la información.

### **1.3. El espacio y el tiempo del conflicto**

Las dimensiones espacio y tiempo en la guerra red también difieren a las de los conflictos clásicos.

En el aspecto temporal puede no estar claro cuándo comienza la guerra red y cuándo finaliza. Cada uno de los componentes de la red ataca en un momento preciso, y la lucha se puede prolongar en la manera de ciclos donde cada actor vigila y espera su oportunidad. No tiene por qué haber necesariamente una declaración de guerra ni fin de hostilidades. Como la eliminación absoluta de uno de los dos adversarios es improbable, por la fuerza de los Estados y la resistencia de las redes, es posible que los conflictos se prolonguen durante años, alternando épocas de calma con tiempos de intenso combate. No existen las batallas definitivas.

Respecto al espacio, las características de la red, las oportunidades de la globalización y la multidimensionalidad del conflicto convierten a todo el planeta en lugar de combate. Los campos de batalla formales prácticamente desaparecen y el espacio territorial se ve complementado por la infosfera.

La red puede tener elementos en zonas que escapen al control material del adversario. En Estados que les ofrezcan protección para sus actividades más visibles (presencia de determinados líderes, campos de entrenamiento, depósitos de armas) o en regiones del planeta que escapen al control efectivo de los Estados (Estados fallidos); es decir, lo que la simbología norteamericana denomina zonas pantanosas (State Department, 2000). Pero otros nodos de la red pueden estar situados en países neutrales o dentro de Estados adversarios. Es el poder derivado de las comunicaciones lo que permite la actuación eficaz de la red. En esta guerra la globalización no permite lugares seguros.

### **Aplicación a la guerra contra el terrorismo**

A pesar de que el 11 de septiembre parece marcar el inicio de la guerra red en que nos encontramos, la red terrorista inició sus actividades varios años atrás. En el caso concreto de las acciones que tienen por origen a Osama Bin Laden, la guerra contra Estados Unidos comenzó poco después de 1991, si bien la organización Al Qaida data de 1988. El motivo fue el despliegue norteamericano en Arabia Saudí y la posterior guerra del Golfo. Este hecho (considerado como una profanación de la tierra santa musulmana), unido al embargo y a los posteriores ataques aéreos contra Irak, y al consentimiento de la política de Israel sobre los territorios de Gaza y Cisjordania, motivó el enfrentamiento. Los argumentos de Osama Bin Laden aparecen recogidos en su declaración de guerra santa publicada el 23 de febrero de 1998 en el diario árabe *Al-Quds al-Arabi* en Londres. La justificación es de carácter religioso, y en ese texto legitima la muerte de civiles y militares norteamericanos, y la destrucción de sus bienes materiales (Lewis, 1998: 19).

Sin embargo, las acciones armadas comenzaron varios años antes. En 1992 se atacó a instalaciones militares norteamericanas en Yemen, y en 1993 se realizaron acciones armadas contra las fuerzas estadounidenses desplegadas en Somalia. En ese mismo año se produjo el primer atentado contra el World Trade Center (con la intención de hacer caer una de las torres sobre la otra y liberar de forma simultánea una nube de gas tóxico, además de volar varios puentes y túneles en Nueva York). Los terroristas, relacionados con Bin Laden, fueron detenidos (Byman & Pollack, 2001). Posteriormente, se abortaron varias operaciones terroristas que iban a ser ejecutadas por la red: intento de atentado contra Hosni Mubarak en Egipto y de asesinato de Juan Pablo II durante su viaje pastoral a Manila, ataques simultáneos a las embajadas de Estados Unidos en Israel, Manila, y otras capitales asiáticas en ese mismo año. Hacer estallar en vuelo media docena de aviones norteamericanos en su travesía por el Pacífico y asesinar al presidente Clinton durante su viaje a Filipinas en 1995 (State Department, 1999). En 1996 se produjo otro atentado, esta vez con éxito, contra un cuartel norteamericano en Arabia Saudí que costó la vida de 22 militares.

En agosto de 1998 dos comandos suicidas volaron las embajadas norteamericanas en Kenia y Tanzania. En 1999 se desarticuló un intento de atentado que tenía por objeto

derribar un hotel de 400 habitaciones en Jordania y atacar varios lugares de peregrinación cristianos con motivo del Jubileo (Jane's Information Group, 2001b). La celebración del milenio en Estados Unidos también iba a estar marcada por el terror de Al Qaida. A finales de 1999 fue abortado un ataque contra el Aeropuerto Internacional de Los Angeles, preparado para el 1 de enero. En septiembre de 2000 una pequeña lancha explosionó una potente bomba junto al destructor *USS Cole*, que repostaba en un puerto de Yemen. A finales del mes de agosto se había desarticulado en Nueva Zelanda a un grupo de refugiados afganos, relacionados con Bin Laden, que planeaban atacar contra el reactor nuclear de Lucas Height, cerca de Sydney, durante la celebración de los Juegos Olímpicos de 2000 (Karmon, 2000).

A comienzos de 2001 se abortaron también dos intentos de atentado en Europa. Uno de ellos pretendía atacar con explosivos la catedral y un mercado de Estrasburgo en hora punta. Otro habría consistido al parecer en un atentado con gas sarín en el metro de Londres. Los atentados del 11 de septiembre no fueron el comienzo de la guerra red, sino un momento muy destacado de su historia.

Las declaraciones de Bin Laden no dejan ninguna duda sobre su voluntad de continuar. Además la red no es él y el éxito obtenido va a animar a que muchos de los actores que pertenecen a ella quieran prolongar el conflicto.

Por parte de la coalición también se ha anunciado que la guerra va a ser larga. El Secretario de Defensa Rumsfeld la ha llegado a comparar en duración a una nueva guerra fría. La acción contra Afganistán pretende eliminar uno de los principales refugios de la red, pero tras la victoria en ese frente será necesario seguir combatiendo los nuevos puntos de apoyo que encuentre el enemigo, teniendo en cuenta además que algunos de ellos se encuentran en países en los que no se podrá intervenir directamente (Arabia Saudí, Indonesia o Filipinas) y que otros nodos de la red están afincados en los propios países occidentales. Esta guerra red puede prolongarse durante décadas.

Respecto al espacio, como hemos visto a lo largo de estas páginas, la red se encuentra presente en numerosas regiones, y los ataques se pueden producir en cualquier lugar del planeta en el que haya intereses norteamericanos o europeos. También puede ser muy

variado el escenario de una sola operación. Según están revelando las investigaciones sobre el atentado del 11 de septiembre, la trama se planeó en Hamburgo y los terroristas recibieron dinero desde una sucursal bancaria de los Emiratos Arabes. Algunos de ellos habían sido entrenados en Afganistán y realizaron su formación como pilotos en Estados Unidos. La guerra además se traslada a la infósfera, a las percepciones de las sociedades implicadas y a los distintos medios de comunicación que cubren y transmiten la información.

## **2. Una estrategia diferente**

El adversario que opta por la guerra red logra una gran ventaja frente a los medios tradicionales de seguridad. Sin embargo, esto no debe llevar a una visión pesimista sobre la situación actual, ni a considerar que aquel que combate en red es invencible. Es verdad que resulta más difícil lograr la victoria absoluta. Pero el triunfo relativo es viable. En la guerra red el éxito no consistiría necesariamente en la derrota completa del enemigo, sino en la supremacía sobre el adversario, en limitar considerablemente su capacidad de actuación. Para ello, la particularidad de la guerra exige cambios en el modo de plantear la batalla. La novedad de la estrategia reside en las líneas de actuación y en los medios necesarios para llevarlas a cabo.

### **2.1. Líneas de actuación en la guerra red**

La estrategia a seguir está marcada por la propia estructura del adversario y por el hecho de que se trata de un ente vivo, que reacciona a los impulsos del ambiente y tiene iniciativa. Las líneas de actuación consistirían por tanto en desarticular la red, evitar su reconfiguración y prevenir su reproducción (Castells, 2001).

**a) Desarticular la red.** Para ello es necesario inutilizar sus nodos clave, aquellos que permiten una mayor relación entre el resto y que sostienen a una proporción considerable de los demás. Si bien el éxito en esta acción no impide la unidad estratégica del resto de la red, sí que dificulta la ejecución de acciones tácticas, coordinadas entre ciertos nodos, que



revistan un especial gravedad. Aunque parte de la red seguiría funcionando, su capacidad de actuación quedaría debilitada.

La anulación de los nodos requiere en primer lugar su identificación y valoración. En la estructura red el valor de los diferentes núcleos depende de su propia importancia y de su situación y relaciones dentro de la red. Por tanto, la primera fase de la desarticulación depende enormemente de la inteligencia. El conocimiento de los diferentes elementos que componen la red, el tipo de vínculos que existen entre ellos y la función que desarrolla cada uno. A esta primera fase seguiría otra de inutilización o aislamiento de los nodos clave. La desactivación de núcleos especialmente relevantes supondría a su vez la anulación, incomunicación, o, al menos, el debilitamiento otros nodos que ocupasen una posición más periférica en la estructura. El éxito continuado de esta estrategia significaría la progresiva desaparición de la red como tal y su división en redes menores y núcleos aislados que verían gravemente limitado su poder.

Por otra parte, la red goza de coherencia y unidad estratégica como consecuencia de la coincidencia en determinados puntos de lo que podríamos denominar el nivel narrativo de la estructura red (Arquilla & Ronfeldt, 2001). Es decir, la coincidencia en una visión del mundo que justifica las lealtades dentro de la organización y el concurso de intereses entre los diferentes núcleos. La pérdida de sentido y de fundamentación del relato que explica el funcionamiento de la red podría en algunos casos debilitar también su eficacia.

En el caso concreto de la guerra contra el terrorismo la desarticulación del adversario requiere una primera fase de inteligencia con el fin de elaborar el mapa de la red. Una etapa que, además de ser la inicial, debería mantenerse para recoger con fidelidad los cambios y evolución de la estructura enemiga. Aunque los detalles concretos son de carácter confidencial, es de suponer que dicho mapa ya existe. La imposibilidad de contrastarlos empíricamente convierte el análisis que sigue en mera especulación, y por ello no nos detendremos demasiado en él.

A la vista de la información disponible, los núcleos principales serían los siguientes: grupos terroristas de especial entidad en lo relativo a recursos materiales y humanos; Estados o gobiernos que prestan apoyo significativo a las actividades de la red; núcleos y

redes de carácter logístico (financiación, acogida, prestación de facilidades, suministro de inteligencia, etc). En el primer caso se encontraría la organización terrorista Al Qaida, en el segundo gobiernos como los de Afganistán, Irak, posiblemente Sudán, y hasta no hace mucho Pakistán. La tercera categoría serían las redes de financiación de asociaciones islamistas cuyas actividades incluyen el apoyo a los grupos terroristas.

La inutilización de cada uno de esos nodos requiere una táctica diferente. La operación militar de Estados Unidos en Afganistán tiene como objetivo principal la desaparición del núcleo de la red “gobierno talibán” y también el debilitamiento de la organización Al Qaida. Se da por supuesto que la eliminación de esta última exige más actuaciones, como son la congelación de sus bienes económicos o la cooperación con otros países en los que se sospecha la presencia de elementos de la organización de Bin Laden. Es dentro de esta estrategia donde habría que situar también la posibilidad de que la CIA realice asesinatos selectivos de líderes terroristas. Por su parte, la desarticulación de las redes de financiación es especialmente difícil por el carácter disimulado y oculto de las mismas. Pero en su erradicación están tan interesados los gobiernos occidentales como los de ciertos regímenes árabes que las contemplan como focos de desestabilización.

La comunicación entre los diferentes nodos se puede dificultar a través del perfeccionamiento de los sistemas de guerra electrónica y mediante un mayor control de las fronteras. A ello van dirigidas las medidas de ley antiterrorista aprobada en Estados Unidos y algunas de las peticiones que Washington ha formulado a la Unión Europea sobre el control de internet. El problema se encuentra en los costes en términos de libertades que ello supone. Los sistemas de rastreo de las comunicaciones telefónicas y por internet han permitido demostrar la implicación de Bin Laden en los atentados contra las embajadas de Kenia y Tanzania, y conocer algunas de las comunicaciones que mantuvieron entre sí los secuestradores de los aviones que se estrellaron contra el World Trade Center y el Pentágono. La desconfianza por parte de los terroristas a utilizar de forma abierta las tecnologías de la información para su comunicación y coordinación, tendría como consecuencia un deterioro de la eficacia de la red. La interceptación de las comunicaciones podría evitarse mediante el empleo de sistemas de encriptación, pero su

propio empleo –y la necesidad de actualizarlos constantemente- ya supone una limitación sensible.

En esta misma línea, resultaría muy conveniente la infiltración humana en determinados nodos de la red. Lo que en muchos casos podría lograrse mediante el recurso a personas de procedencia similar en etnia y religión a los integrantes de la red. La inmigración asentada en Europa y Estados Unidos puede favorecer ese tipo de reclutamiento (y no hay que olvidar que Israel ha conseguido colaboradores entre los propios palestinos). De tener éxito la infiltración, sus consecuencias serían dobles. En primer lugar disponer de información sobre el funcionamiento y actividades de sectores de la red (siempre limitados por el carácter compartimentado de la misma) que de otra manera resultaría inaccesible. De otra parte, crear desconfianza dentro de la propia red sobre la lealtad y seguridad de sus propios miembros. Esto último limitaría el flujo de información dentro de la red, debilitándola considerablemente.

En lo referido al nivel narrativo de la red terrorista, es dudosa la eficacia de las medidas que se adopten para anular su coherencia ideológica. La mayor parte de los sujetos que integran la red se han socializado en contextos de profunda afirmación del metarrelato religioso-político que explica las actividades de estos grupos (universidades islámicas radicalizadas, campos de refugiados, conflictos bélicos de contenido religioso, determinados entornos familiares y sociales, etc). No es fácil contrarrestar la influencia que han ejercido durante años tales circunstancias.

**b) Evitar su reconfiguración.** Esta segunda línea de actuación requiere también de información e inteligencia que permitan identificar temprana de nuevos nodos y relaciones que sustituyan a las anuladas por la primera fase. Los medios para evitar su consolidación serían muy similares a los empleados en la desarticulación inicial de la red. De hecho, ambas etapas coincidirían en el tiempo. La anulación eficaz de la red requiere una vigilancia constante y la puesta en práctica de medios que contrarresten la reacción de una estructura viva y reticular como es la de este tipo de adversario.

**c) Prevenir su reproducción.** Se trata de la tarea más compleja de todas. El comportamiento de la red responde a razones de carácter ideológico y también a la

percepción de determinados intereses. Y todo esto se apoya a su vez en circunstancias exteriores de carácter objetivo (conflictos, situaciones de injusticia, actitud hostil de ciertos actores, etc). Para dejar sin justificación el nivel narrativo que da coherencia a la red y que a su vez explica la aparición de nuevos nodos y de nuevas relaciones, sería preciso solucionar las razones objetivas que soportan el relato o, en su caso, corregir la percepción errónea sobre el mismo. Es una línea de actuación a largo plazo.

Aplicado a la guerra contra el terrorismo esta tercera fase se plantea como la más difícil de todas. Por un lado, porque los problemas objetivos que explican la acción de la red adversaria no son fácilmente solucionables: la paz en Israel y los territorios de la Autoridad Nacional Palestina y la solución definitiva de ese problema, el fin del bloqueo a Irak, la represión que ejercen sobre su población determinados regímenes árabes –algunos de ellos socios de Estados Unidos y Europa-, situaciones de miseria en países subdesarrollados, etc. Y, por otra parte, porque la corrección de la percepción negativa también es muy compleja. Bien porque responda a causas reales, o bien porque se encuentre profundamente arraigada en el seno de determinadas culturas (la visión negativa de Occidente en el islam se remontaría a las cruzadas, habría sido reafirmada durante la etapa colonial y reviviría con cualquier episodio contemporáneo considerado neocolonial).

Se trata por tanto de problemas muy difíciles de solucionar. No sólo por su carácter grave y complejo sino porque en algunos casos las medidas a adoptar entrarían en conflicto con otros intereses de los gobiernos de Estados Unidos y Europa. Además algunos de esos problemas de fondo –como sería por ejemplo la creciente desigualdad entre las zonas desarrolladas del planeta y las que quedan excluidas- no son sólo consecuencia de ciertas políticas de los Estados del “Norte”, sino sobre todo de otro tipo de actores (entidades financieras, empresas, millones de individuos que se interrelacionan en las sociedades de consumo, mafias, gobiernos corruptos del “Sur”, señores de la guerra, etc). Los efectos perjudiciales de la globalización económica son efecto de otra red mucho más extensa y poderosa que la terrorista.

Por último, también es posible que las acciones dirigidas a desarticular la red y evitar su reconfiguración den lugar a nuevos problemas o justifiquen la percepción negativa,



reforzando el discurso que mantiene activa la estructura adversaria. El rechazo que han provocado en amplios sectores de las sociedades musulmanas los bombardeos norteamericanos en Afganistán son una prueba de ello. Las medidas adoptadas para evitar dicho efecto no han sido efectivas (lanzamiento de ayuda humanitaria en Afganistán, reducción de los bombardeos los viernes, repetidas declaraciones de que la guerra no es contra el islam, ni contra el pueblo afgano, sino contra los terroristas y quienes les apoyan, y otras a las que también nos hemos referido anteriormente). Se trata de acciones que demuestran que Washington ha entendido las claves del problema pero que este excede sus posibilidades. Las imágenes de víctimas civiles (muchas veces mujeres y niños) emitidas casi diariamente por la cadena Al Yazira como consecuencia de errores en los bombardeos, unido al background ideológico anterior, anulan el valor de las medidas anteriormente enunciadas.

De la misma manera, la sustitución de gobiernos que apoyan el terrorismo por otros de conducta más pacífica e integrada en la sociedad internacional es un objetivo que se demuestra muy complicado cuando se pretende llevar del papel a la práctica. Un ejemplo cercano a esta crisis es el régimen de Saddam Hussein, que fue preferido como un mal menor (y había sido el causante de uno de los conflictos más destacados del siglo XX) antes que permitir el colapso y, quizás, la desintegración del país. La caída del régimen autoritario de Bagdad podría haber conducido a una crisis interna de características y consecuencias similares a las derivadas de la situación en Afganistán. En otras ocasiones, el cambio de régimen supone admitir unos sustitutos difícilmente aceptables en otras circunstancias. Este es uno de los aspectos más criticados de la política exterior de Washington, y una de las explicaciones del sentimiento antinorteamericano de muchos grupos islamistas. De hecho, también ha sido aprovechado para echar en cara a Estados Unidos su anterior apoyo a Osama Bin Laden y al régimen de los talibán. Efectivamente, se trata de una forma de solucionar los problemas no exenta de dificultades, pero tampoco conviene que olvidar que la política es el arte de lo posible.

## **2.2. Necesidad de readaptar los instrumentos de seguridad**

Este epígrafe podría ser el tema de varios libros, así que nos limitaremos a señalar las ideas centrales. Una vez comprendida la diferencia entre la guerra red y el resto de conflictos tradicionales resulta evidente la necesidad del cambio en los medios que garantizan la seguridad. Vamos a destacar dos claves de la adaptación:

**a) Liderazgo con visión multidimensional.** Aquellos que establezcan los objetivos y coordinen la acción de las diversas agencias de seguridad deben ser conscientes del carácter multidimensional de la guerra red, sobre todo de la importancia que tiene lograr la supremacía en la infosfera. Esta visión de conjunto, de la que, en la medida de lo posible, deben participar todos los actores empeñados en el esfuerzo bélico, permitirá sumar a la tarea a aquellos que puedan contribuir eficazmente y marcar las líneas generales de actuación.

El liderazgo multidimensional es el mejor capacitado para alcanzar éxitos en la infosfera. Esta es una de las dimensiones decisivas de la guerra red, ya que el objeto del adversario consiste en hacerse con su control y condicionar la actuación a los decisores políticos. El liderazgo del que hablamos debe tener en cuenta los aspectos ideológicos y narrativos de la campaña con el objeto de asegurarse el apoyo de su propia sociedad y debilitar los cimientos en los que se apoya la red adversaria.

**b) Adoptar una estructura red.** Como hemos repetido varias veces, en un entorno globalizado y marcado por la sociedad de la información, las instituciones fuertemente jerarquizados se encuentran en desventaja a la hora de competir con las redes. Esto obliga a cambios profundos en los modelos organizativos de las tradicionales agencias de seguridad (ejércitos, servicios de inteligencia y fuerzas policiales). Manteniendo la jerarquía necesaria que evite el caos, se trata de adoptar al mismo tiempo una estructura en células especializadas en distintas tareas, que entren fácilmente en contacto unas con otras, en función de las necesidades que surjan. Y esto tanto dentro de la propia institución como fuera de ella. Sumando además la acción de otros elementos externos, como pueden ser ONGs, medios de comunicación, empresas privadas, personalidades, etc.

La finalidad de dicho cambio de estructura consistiría en mejorar sensiblemente la adquisición y procesamiento de la información, en un contexto de lucha en el que la inteligencia reviste una mayor trascendencia. Al mismo tiempo, la configuración en red también permitiría asignar las misiones concretas a la célula más especializada en esa tarea en cuestión o a la mejor situada dentro de la red para realizarla.

Por otra parte, la estructura reticular favorecería el ahorro de los recursos dedicados a seguridad, pues evitaría las duplicidades inútiles que en ocasiones se dan en las estructuras jerárquicas que trabajan en cuestiones similares. Los acontecimientos del 11 de septiembre y la guerra contra el terrorismo han despertado una mayor sensibilidad a los temas de seguridad (lo que puede facilitar el incremento del presupuesto). Sin embargo, es muy posible que esa conciencia de debilidad con el paso del tiempo y que en cualquier caso los Estados tengan que asignar esos recursos a otras partidas más necesarias desde el punto de vista social y de desarrollo de la economía nacional. La organización en red se convierte entonces en una solución a la hora de compatibilizar el aumento de la complejidad y del tipo de misiones a realizar por las agencias de seguridad, y el mantenimiento o descenso de los recursos económicos necesarios para llevarlas a cabo.

Evidentemente, los cambios en las organizaciones son difíciles y costosos, y por ello poner en práctica las líneas de trabajo que acabamos de apuntar es una tarea ardua. La fuerza de la inercia y la resistencia al cambio suelen exigir el paso de una generación para que se logren alteraciones revolucionarias. Sin embargo, es en los momentos de crisis y de guerra, como el presente, cuando resulta más factible el triunfo de la innovación. Por ello, quizás no sea necesario esperar décadas para que los cambios organizacionales a un modelo red se conviertan en realidad. Además las resistencias institucionales también se pueden vencer si existe una voluntad decidida por parte del gobierno para acometer la reforma. Si la red terrorista sigue teniendo éxito en sus ataques, la sociedad va a demandar de sus dirigentes una mayor eficacia de los medios de seguridad del Estado (conviene no olvidar que la protección estatal es una de las bases de su legitimidad), y esto incentivará probablemente la voluntad política para la reforma.

Donde también resulta muy necesaria la adopción de la estructura red es en el conjunto de las relaciones internacionales o, mejor dicho, globales. La coalición internacional que ha logrado poner en marcha Estados Unidos tras el 11 de septiembre es un ejemplo de red y de contraguerra red. Pero aun así queda todavía mucho que avanzar en este terreno. Ciertamente es posible lograr la cooperación entre aliados, amigos, y socios eventuales, pero conseguir un sistema más transparente en el intercambio de información sensible, y de compromiso político que no se encuentre supeditado a los intereses nacionales, es un objetivo muy ambicioso que, hoy por hoy, casi se puede considerar quimérico.

En la construcción de una red internacional verdaderamente eficaz van a competir dos fuerzas contrapuestas. Por un lado, la de la cooperación, impulsada por la afinidad de intereses y por la coacción de los actores más poderosos. Una predisposición que además se verá espoleada por nuevas series de ataques terroristas. Por otro, una tendencia disgregadora por la discrepancia en otro tipo de intereses y por la dificultad de mantener la cohesión de una alianza tan dispar en una guerra prolongada.

## **Conclusión**

Los trabajos de Arquilla y Ronfeldt sobre la guerra red constituyen un marco teórico de gran interés para la comprensión de los acontecimientos sucedidos desde el 11 de septiembre. Desde dicho enfoque, los ataques terroristas de características similares a los producidos en Washington y Nueva York, aunque asombrosos por la forma en que se realizaron, resultaban en alguna manera tan previsibles como inevitables. La guerra red abre nuevos caminos en los estudios de seguridad y hace aún más necesario el carácter multidisciplinar de los mismos. Uno de los aspectos más significativos de la guerra red es la *desmilitarización* del conflicto. Lo que supone un cambio revolucionario en el modo de enfocar los estudios estratégicos. Es muy posible que nos encontremos en el inicio de otra era en la historia del conflicto, y ello va a requerir el desarrollo de un cuerpo teórico actualizado e innovador que se ajuste a la nueva realidad



## BIBLIOGRAFÍA

ARQUILLA, J. & RONFELDT, D. *Cyberwar and Netwar: New Modes, Old Concepts, of Conflict*, RAND, 1995, en <http://www.rand.org/publications/RRR/RRR.fall95.cyber/cyberwar.html>

- & RONFELDT, D. "Cyberwar is coming!", ARQUILLA, J. & RONFELDT, D. *In Athena's Camp. Preparing for Conflict in the Information Age*, RAND, Santa Monica, 1997, pp. 23-60.
- & RONFELDT, D. "Information, Power and Grand Strategy: In Athena's Camp-Section 1" ARQUILLA, J. & RONFELDT, D. *In Athena's Camp. Preparing for Conflict in the Information Age*, RAND, Santa Monica, 1997, pp. 141-171.
- & RONFELDT, D. *The Emergence of Noopolitik*, RAND, 1999.
- & RONFELDT, D. "Networks, Netwars, and the Fight for the Future, 2001, en [http://www.firstmonday.org/issues/issue6\\_10/ronfeldt/index.html](http://www.firstmonday.org/issues/issue6_10/ronfeldt/index.html)

BYMAN, D.L. & POLLACK, K.M. *Bin Laden's Group Will Survive Him*, en <http://www.rand.org/hot/op-eds/092501ND.html>

CASTELLS, M. "La Guerra red", *El País*, 18 de septiembre de 2001.

CLAUSEWITZ, K. Von. *De la guerra*, Labor/Punto Omega, Barcelona, 1984.

DEL PINO, D. "Una guerra no convencional", *Revista Española de Defensa*, nº 164, 2001, pp. 20-23.

FLEMMING, P. & STOHL, M. *Myths and Realities of Cyberterrorism*, Office of International Programs and The Center for Education and Research in Information Assurance and Security, 2000 en [http://www.ippu.purdue.edu/info/gsp/cyberterror\\_intro.html](http://www.ippu.purdue.edu/info/gsp/cyberterror_intro.html)

GOULDING, V.J. "Back to the Future with Asymmetric Warfare", *Parameters*, Winter 2000-2001, pp. 21-30.

JANE'S INFORMATION GROUP, *Penetrating Al-Qaida*, 14 September 2001, en [http://www.janes.com/security/international\\_security/news/jir/jir010914\\_1\\_n.shtml](http://www.janes.com/security/international_security/news/jir/jir010914_1_n.shtml)

- *Inside Al-Qaida: a window into the world of militant Islam and the Afghani alumni*, 28 September, 2001, en [http://www.janes.com/security/international\\_security/news/misc/janes010928\\_1\\_n.shtml](http://www.janes.com/security/international_security/news/misc/janes010928_1_n.shtml)

KARMON, E. "Olympic Bomb Plot to Blow up Sydney Nuclear Reactor Foiled: How Serious the Threat?", September 3, 2000, The International Policy Institute for Counter-Terrorism, en <http://www.ict.org.il/>

LEWIS, B. "License to Kill. Usama bin Ladin's Declaration of Jihad", *Foreign Affairs*, November/December 1998, pp. 14-19.

METZ, S. *Armed Conflict in the 21st Century: The Information Revolution and Post-Modern Warfare*, Strategic Studies Institute, March 2000.

NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL, *Global Trends 2015: A Dialogue About the Future With Nongovernment Experts*, December 2000, en

<http://www.cia.gov/cia/publications/globaltrends2015/>

NICHIPORUK, B. & BUILDER, C.H. "Societal Implications", ARQUILLA, J. & RONFELDT, D. *In Athena's Camp. Preparing Conflict in the Information Age*, RAND, Santa Monica, 1997, pp. 295-314.

STATE DEPARTMENT, *Foreign Terrorist Organizations*, Designations by Secretary of State Madeleine K. Albright, Released by the Office of the Coordinator for Counterterrorism, October 8, 1999.

- *Patterns of Global Terrorism*, Department of State Publication 10687, Office of the Secretary of State, Office of the Coordinator for Counterterrorism, Released April 2000.

TERTSCH, H. y DE SANDOVAL, P. "La era del miedo total", *El País*, 21 de octubre de 2001.

SCALES, R.H. *Preparing for Tomorrow's Security Challenges*, Strategic Studies Institute, December 1998.

## FUERZAS ARMADAS Y TERRORISMO

**IGNACIO COSIDO GUTIERREZ**

Jefe del Gabinete Técnico del Director General de la Guardia Civil

La amenaza terrorista va a provocar un cambio estratégico tan profundo como el que supuso en su día la aparición de la amenaza nuclear. El terrorismo se ha convertido de hecho en la principal amenaza no sólo para la seguridad de los Estados, sino para la propia estabilidad internacional. La emergencia de esta amenaza nos obliga a realizar una profunda revisión estratégica que debe tener como primer paso la adaptación de nuestros instrumentos de seguridad a la nueva amenaza.

La Constitución Española establece una clara división de funciones entre fuerzas armadas y fuerzas de seguridad. Las fuerzas armadas debían garantizar la integridad territorial, la soberanía y la independencia. Las fuerzas de seguridad, por su parte, se dedicaban a garantizar los derechos y libertades de los ciudadanos, la seguridad interior y la lucha contra cualquier forma de criminalidad.

El problema es que la frontera entre lo que tradicionalmente hemos considerado riesgos exteriores y riesgos interiores desaparece en buena medida con la emergencia de nuevas amenazas como el terrorismo, el crimen organizado, el narcotráfico o la inmigración clandestina. Así, el tradicional reparto de tareas entre fuerzas armadas y fuerzas de seguridad queda superado por la nueva realidad. Pero además, ninguno de los instrumentos tradicionales de seguridad, ni las policías ni los ejércitos, son capaces de ofrecer una respuesta plenamente eficaz a estas nuevas amenazas.

Para hacer frente a estas nuevas amenazas, y en especial a la más grave de ellas, el terrorismo, debemos por tanto afrontar tres líneas de acción fundamentales: crear un nuevo marco de cooperación entre las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad, fortalecer



nuestras comunidades de inteligencia y potenciar los instrumentos de seguridad interior.

## **LA COOPERACION FUERZAS ARMADAS/FUERZAS DE SEGURIDAD**

La convergencia de los riesgos exteriores e interiores no debe conducir a una confusión de funciones entre las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad, sino al establecimiento de un marco de cooperación mucho más intenso y eficaz entre ambas instituciones.

Hay por tanto, que establecer límites claros a la intervención de las fuerzas armadas contra el terrorismo. Estos límites tienen que ver fundamentalmente con dos factores: el territorio y la proporcionalidad de la fuerza. Respecto al primer criterio, el territorio, las fuerzas armadas sólo deberán intervenir en suelo nacional en apoyo de las fuerzas de seguridad, con carácter excepcional y bajo control de la autoridad civil, pero nunca en situaciones de paz de forma autónoma. Así, las fuerzas armadas podrán colaborar con las fuerzas de seguridad tanto en funciones de seguridad preventiva para evitar atentados terroristas como en la gestión de los posibles efectos una vez consumado un ataque. En ambos casos, la intervención sólo debe producirse cuando las capacidades de las fuerzas de seguridad para hacer frente a la situación se vean desbordadas. Pero debemos recalcar que el liderazgo, el mando y el control de las operaciones deben quedar en todo momento en manos de las fuerzas de seguridad cuando se actúe dentro del propio país.

Esta doctrina de empleo de las fuerzas armadas en la seguridad interior supone al menos dos requisitos previos: por un lado, un cambio de mentalidad en los ejércitos, muy reacios a poner a disposición de otros unidades y efectivos si no mantienen el mando y el control operativo en todo momento. En segundo término, una legislación precisa que defina los supuestos, siempre con carácter excepcional, en los que las fuerzas armadas pueden intervenir dentro del propio territorio, así como los procedimientos de actuación, las dependencias y el marco de relación entre el mando militar y las autoridades civiles.

Un segundo criterio a evaluar será la intensidad de la fuerza que se quiera utilizar. Así, las fuerzas armadas están equipadas, adies-

tradas y concebidas para un uso intensivo de la fuerza, que incluye la destrucción del potencial agresor. Por el contrario, las fuerzas de seguridad están equipadas, adiestradas y concebidas para un uso mínimo de la fuerza, de forma que la seguridad del agresor se convierte en un objetivo básico de la operación.

Según este criterio, la actuación de las fuerzas armadas resulta imprescindible cuando, independientemente del lugar donde se lleve a cabo la acción, exista un riesgo grave e inminente para la seguridad del país. El ejemplo más obvio sería la amenaza evidente de que un avión pueda ser estrellado contra un edificio. En segundo término, la utilización de las fuerzas armadas tiene también pleno sentido cuando la capacidad de resistencia de los terroristas a los que se pretende neutralizar es superior a las capacidades propias de las fuerzas de seguridad. Finalmente, la acción de las fuerzas armadas se hace imprescindible cuando la distancia o las dificultades logísticas de la operación hagan inevitable su concurso.

Es importante destacar, sin embargo, que esta cooperación entre fuerzas armadas y fuerzas de seguridad debe ser de doble dirección. Así, en las acciones antiterroristas exteriores, en las que las fuerzas armadas asumen todo el protagonismo y el control de las operaciones, las fuerzas de seguridad pueden aportar componentes que complementen las capacidades propias de los ejércitos: como unidades de control de masas, equipos de investigación criminal, especialistas en información, policía militar o control de fronteras entre otros. En este caso, serán los componentes de las fuerzas de seguridad los que estarán plenamente integrados y sometidos a la cadena de mando militar.

La creación de este nuevo marco de cooperación exige, por tanto, la definición de un marco legal que regule con la mayor precisión posible tanto la participación de las fuerzas armadas en materia de seguridad interior como la posible colaboración de las fuerzas de seguridad en misiones exteriores. Esta regulación deberá adaptarse en cada país a las peculiaridades de su ordenamiento constitucional.

Por otro lado, las fuerzas armadas deberán tomar plena conciencia de la gravedad del riesgo al que se enfrenten. Esto significa que



tanto en su política de adquisiciones, como en su planificación y adiestramiento deberán considerar la lucha contra el terrorismo como una de sus misiones. En este sentido, la mayor aportación que en muchos casos pueden realizar las fuerzas armadas a la seguridad interior es poner a disposición de las fuerzas de seguridad los sofisticados medios técnicos de los que disponen los ejércitos. Es más, esos medios deberán en el futuro orientarse aún más a este nuevo tipo de misiones, como la lucha contra el terrorismo o la vigilancia de fronteras.

## **REFORZAR LA COMUNIDAD DE INTELIGENCIA**

Nuestra segunda línea de acción debe ser la potenciación de nuestra comunidad de inteligencia. Todos coincidimos en que la inteligencia es el elemento esencial para la lucha contra el terrorismo. Una de las principales dificultades en esta batalla es que el enemigo es invisible y sólo se visualiza cuando actúa. La inteligencia, como la luz, debe permitir dar forma al enemigo, lo que constituye un requisito previo y esencial para su destrucción.

El fortalecimiento de la comunidad de inteligencia debe por tanto contemplar al menos tres aspectos: la potenciación de los servicios nacionales de inteligencia, lograr una mayor integración de la información obtenida por las diferentes agencias y una creciente colaboración en el marco de la OTAN en materia de inteligencia.

La potenciación de los servicios nacionales de inteligencia es el primer paso. Esta potenciación debe contemplar al menos tres dimensiones. Por un lado, el aumento de los recursos que dedicamos a esta función. Este incremento de los presupuestos de los servicios de inteligencia, en unos escenarios de recursos limitados, debe llevar a su vez a una reflexión sobre la prioridad de la que deben gozar las capacidades de información. En este sentido, resulta evidente que tenemos un gran déficit de inteligencia sobre las nuevas redes terroristas. La nueva naturaleza de las amenazas debe impulsar por tanto una reflexión sobre las prioridades de nuestros sistemas de seguridad.

El terrorismo ha puesto de manifiesto la importancia de la denominada inteligencia humana. Los medios técnicos de inteligencia, cada vez más sofisticados y potentes, son necesarios pero no suficientes, o dicho de otro modo, añaden valor pero no sustituyen, a la tradicional inteligencia basada en fuentes humanas. Esta premisa es especialmente cierta tras los atentados del 11 de septiembre. El combate contra el terrorismo exige antes que nada capacidad de infiltración en las redes internacionales que lo protagonizan.

La priorización de la inteligencia humana debe suponer no sólo un aumento del número de efectivos dedicados a tareas de inteligencia, y de forma prioritaria, a labores de obtención de información, sino que debe suponer también una mejora cualitativa que implique la mejora de la selección, la formación y la motivación, de los agentes.

Finalmente, el hecho de que los medios técnicos no puedan ser sustitutivos de la inteligencia humana no significa que no sigamos desarrollando nuevas capacidades tecnológicas, tanto en el campo de los satélites de observación, en los sistemas de escucha y seguimiento de objetivos o en la integración y análisis de la información. En todos estos campos se impone un proceso de innovación constante que permita desarrollar las nuevas capacidades que los últimos desarrollos tecnológicos ponen a nuestro alcance.

La segunda medida, y más importante aún que la propia potenciación de los servicios, es la mejora de la coordinación entre los diferentes servicios de información que operan en cada país, con el objetivo de lograr una mayor integración de la información obtenida por todas ellas.

Esta necesidad de integración parte de la premisa de que en la mayoría de los países democráticos, el servicio de información no suele ser único, sino que se encuentran dividido en diferentes agencias en función de la misión que tienen encomendadas. Así, el esquema más extendido es que existan al menos tres servicios de inteligencia: uno exterior, otro interior y un último en el seno de las fuerzas armadas.

En España el recientemente creado Centro Nacional de Inteligencia mantiene tanto misiones de inteligencia interior como exterior, pero en el segundo campo es complementado



por servicios de información muy potentes tanto en el Cuerpo Nacional de Policía como de la Guardia Civil.

Esta multiplicidad de órganos puede resultar inconveniente desde el punto de vista de la eficacia frente a nuevas amenazas que, como hemos señalado, tienden a converger. La solución a este dilema sólo puede venir del fortalecimiento de las comunidades de inteligencia nacionales, de forma que exista una mayor coordinación entre los diferentes servicios, una planificación conjunta de objetivos y un fluido intercambio de información entre ellas. Nuevamente, la investigación posterior al 11 de septiembre ha puesto de manifiesto que existían importantes piezas de información en manos de diferentes servicios que podían haber conducido a prevenir el ataque, pero esa información se encontraba dispersa en varias de las agencias de información norteamericanas y no había sido evaluada correctamente por ninguna de ellas.

Para lograr este fortalecimiento de las comunidades nacionales de inteligencia es necesaria la creación de comités políticos y técnicos de alto nivel en los que estén representados todos los actores de inteligencia, en la creación de una dirección única de inteligencia y por la integración eficaz de bases de datos según las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la información. En esta comunidad de inteligencia renovada es preciso incluir a los servicios de inteligencia criminal de las fuerzas de seguridad, cuya capacidad de captación de información resulta crucial para el combate contra este nuevo tipo de amenazas y, en especial, en la lucha contra el terrorismo.

Pero este fortalecimiento de nuestras comunidades de inteligencia nacionales no resulta suficiente frente a una amenaza que como el terrorismo que tiene una clara dimensión transnacional. Es imprescindible, por tanto, crear una verdadera comunidad internacional de inteligencia que abarque, al menos y en una primera fase, a los países miembros de la Alianza Atlántica. En este sentido, una de las funciones básicas que pueden asignarse a la OTAN en las próximas décadas debe ser la utilización de este instrumento como un gran foro donde intercambiar y compartir información entre los aliados.

La reciente guerra en Afganistán ha puesto de manifiesto la autosuficiencia de los Estados Unidos para desarrollar operaciones militares al margen de la Alianza. Es más, el creciente desfase de capacidades con sus aliados europeos es un factor que socava la cohesión de la Alianza y pone en tela de juicio el funcionamiento futuro de la OTAN como alianza de seguridad.

Sin embargo, en el campo de la inteligencia ha ocurrido todo lo contrario. La necesidad de cooperación entre los aliados se ha hecho aún más evidente en este campo frente a la amenaza común que significa el terrorismo. La inteligencia resulta así no sólo un instrumento esencial para luchar contra el terrorismo, sino que puede subsidiariamente dotar de mayor cohesión y utilidad a la propia Alianza Atlántica. Esta red de inteligencia aliada debe integrar a los países candidatos a la Alianza y debe hacer más operativos los mecanismos existentes de intercambio de información con Rusia.

## **FUERZAS DE SEGURIDAD DE NATURALEZA MILITAR**

Una última idea es la necesidad de potenciar nuestros instrumentos de seguridad interior para poder hacer frente con eficacia al nuevo desafío del terrorismo. En este sentido, es posible afirmar que aquellos cuerpos de seguridad de naturaleza militar del tipo Guardia Civil española, Gendarmería francesa o Carabineros italianos, son los instrumentos más flexibles y eficaces para hacer frente a las nuevas amenazas transnacionales.

La desaparición de la amenaza soviética y la ausencia, reconocida por la propia doctrina aliada, de amenazas directas contra el territorio de los países miembros ha llevado en la última década a diseñar unas fuerzas armadas con una definida vocación de proyección exterior y que han abandonado en buena medida su misión tradicional de defensa del territorio. Sin embargo, aunque la amenaza de una agresión territorial por parte de otro Estado sigue siendo prácticamente inexistente a medio plazo, los ataques del 11 de septiembre demuestran que nuestros territorios no están a salvo de potenciales agresiones terroristas.



Es más, en la medida en que las acciones terroristas resultan impredecibles, cobra una importancia decisiva para garantizar nuestra seguridad todas las medidas preventivas que podamos poner en marcha para evitar o dificultar en la máxima medida posible la eventualidad de nuevos ataques.

Esta necesidad de prevenir ataques en nuestro propio territorio obliga a desarrollar un nuevo concepto de defensa interior que dista mucho del viejo concepto de defensa territorial vigente en los años de la Guerra Fría. Este nuevo concepto de defensa interior debe incluir, a mero título de ejemplo, cuestiones tan diversas como una más eficaz protección de las fronteras exteriores, para evitar la entrada clandestina de inmigrantes y todo tipo de tráficó ilícitos, la seguridad de las redes de comunicación e información que resultan estratégicas para el funcionamiento del país, la seguridad en aeropuertos y otros medios de transporte, la seguridad de centrales nucleares y otras instalaciones críticas desde el punto de vista de la seguridad, un control más estricto del sistema financiero para evitar la financiación de movimientos terroristas o grupos de delincuentes organizados.

Para realizar todas estas tareas de seguridad interior, los estados deben contar con cuerpos capaces de desplegarse por todo el territorio, con una gran dimensión para poder afrontar todas esas tareas preventivas, equipados con medios técnicos avanzados para la vigilancia y control de fronteras y con capacidad para enfrentarse a grupos altamente organizados y peligrosos. Todas estas características sobrepasan las capacidades normales de los cuerpos de policía locales, e incluso la de la mayoría de los estatales cuya función primordial es la seguridad ciudadana.

Los gobiernos necesitan, por tanto, para poder enfrentarse a este nuevo tipo de amenazas nuevos instrumentos capaces de combinar métodos policiales de actuación con capacidades que son más propias de las organizaciones militares. Instrumentos flexibles capaces de graduar el tipo y la intensidad de la respuesta en función de la gravedad de la amenaza. Organizaciones polivalentes que puedan actuar tanto en el campo de la defensa nacional como en el de la seguridad interior y

que se conviertan en el eje sobre el que articular la necesaria cooperación entre fuerzas armadas y fuerzas de seguridad a la que antes nos hemos referido.

Este tipo de fuerzas puede además ser utilizada no sólo en el propio territorio, sino que algunas de sus unidades especializadas pueden complementar las capacidades de las fuerzas armadas en operaciones en el exterior. En este sentido, la naturaleza militar de estos cuerpos facilita en gran medida esa colaboración, tanto la integración de sus componentes en misiones militares internacionales, como el posible apoyo de elementos de las propias fuerzas armadas en tareas de seguridad interior cuando este apoyo sea imprescindible.

La existencia de estas fuerzas intermedias entre los cuerpos estrictamente policiales y los ejércitos, permite además a los gobiernos dar una respuesta más gradual y flexible frente a las nuevas amenazas, minimizando los riesgos de una excesiva intervención de las fuerzas armadas en la seguridad interior, con los efectos negativos que ese intervencionismo puede acarrear para nuestros sistemas democráticos.

En definitiva, consideramos que este tipo de cuerpos de seguridad de naturaleza militar es el instrumento que mejor se adapta a las amenazas transnacionales emergentes que, como el terrorismo, constituyen hoy el principal riesgo para nuestras sociedades, nuestros sistemas democráticos y la propia estabilidad internacional.

En cualquier caso, independientemente de la naturaleza militar o civil de la que quiera dotarse a este tipo de fuerzas, lo que resulta incuestionable es la necesidad de desarrollar un concepto nuevo de defensa interior cuyo elemento fundamental no puede ser ya unas fuerzas armadas volcadas en la proyección exterior, sino cuerpos "robustos" con competencia en todo el territorio nacional, de dimensión suficiente para abordar de forma integral la diversidad de tareas que engloba ese nuevo concepto de defensa interior, dotados de equipos avanzados y con una capacidad de respuesta que trascienda las estrictamente policiales.



# LA SEGURIDAD AEROPORTUARIA

**PEDRO IZQUIERDO SANCHEZ**

Teniente Coronel de la Guardia Civil  
Servicio de Costas y Fronteras

## INTRODUCCION

La seguridad aeroportuaria se ha puesto desgraciadamente de moda a raíz de los atentados del pasado 11 de septiembre. Sin embargo, los ataques contra la aviación civil no son cosa nueva, pues ya en 1931, es decir sólo 28 años después del nacimiento de la aviación en el primer vuelo de los hermanos Wright, se produjo el primer caso de secuestro aéreo. Fue protagonizado en Perú por el Coronel Sánchez Cerro, que obligó al piloto de un avión comercial a sobrevolar Lima para lanzar octavillas en apoyo del golpe militar que se acababa de producir.

Acababa de descubrirse el potencial de la aviación civil como medio de propagación rápida e impactante de una idea. Años después fue profusamente utilizada como forma de presión y de propaganda de determinados idearios, si bien los procedimientos ya no han sido tan simples como aquella sencilla distribución de octavillas.

Los ataques han sido numerosos y no sólo limitados a secuestros sino que cubren toda una gama de atentados que en el argot aeroportuario y siguiendo la terminología de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), se conocen como Actos de Interferencia Ilícita.

Para hacernos una idea del alcance numérico de estos Actos de Interferencia Ilícita a nivel mundial, haremos un repaso histórico de los últimos 40 años aproximadamente, en los que la frecuencia e importancia de los ataques han llevado a los organismos internacionales a tomar cartas en el asunto.



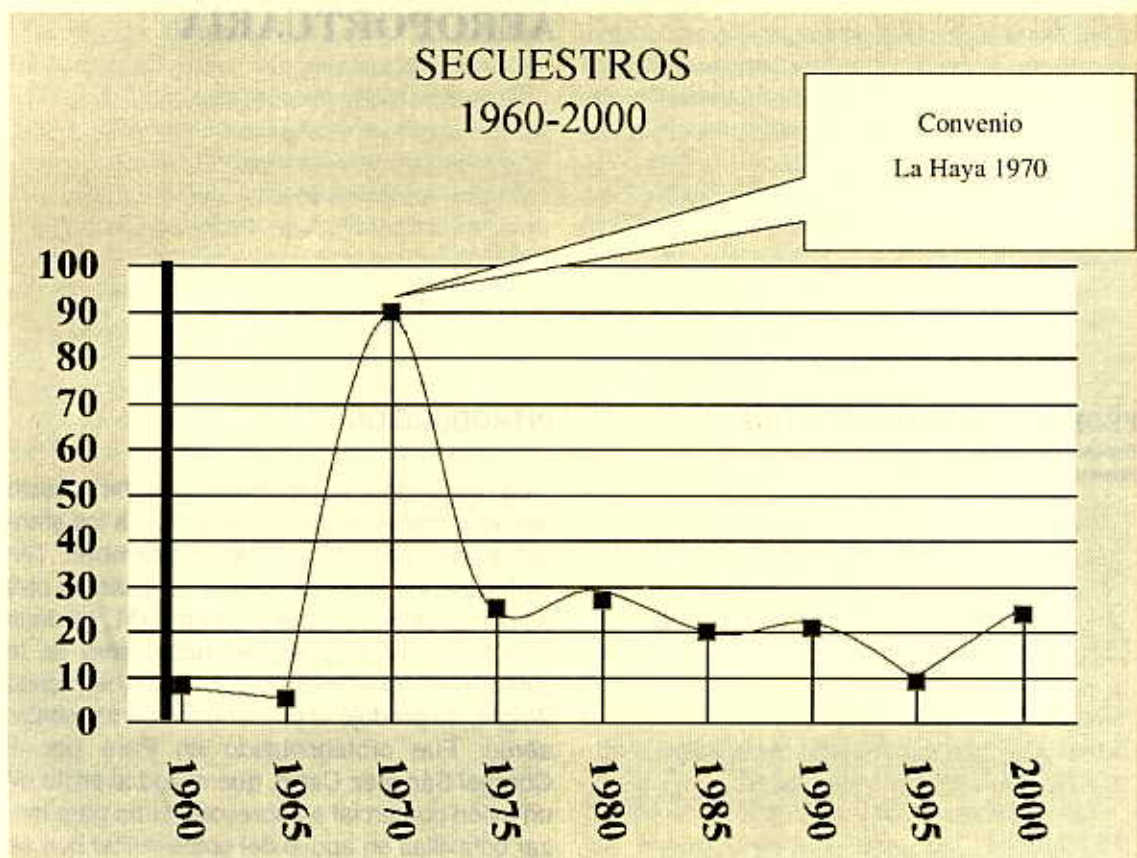


Gráfico 1

En el Gráfico 1 figuran los secuestros ocurridos desde los años 70 hasta el año 2000 (1). No se incluyen, pues, los del 11 de septiembre de 2001.

Ya antes de aquella fecha, recién terminada la II Guerra Mundial, se produjeron algunos casos con la petición de asilo político como fin (2).

Así en 1947 unos oficiales rumanos secuestraron un avión dirigiéndolo a Estambul donde se les concedió asilo político.

En 1948 realiza lo propio un Coronel de aviación búlgaro, consiguiendo también que se le concediera asilo político a su llegada a Turquía. En ambos casos se asesinó a los pilotos sin que los autores fueran juzgados.

En 1950 son secuestrados tres aviones de las líneas aéreas checas por pilotos militares

para huir a Munich con sus familias consiguiendo asimismo el ansiado asilo político.

Pero es en la década de los sesenta cuando este tipo de actos adquiere tintes absolutamente dramáticos puesto que su número se dispara hasta llegar a 94 en un solo año.

Son los años de máxima tensión entre Cuba y EE.UU, con múltiples secuestros de aviones desviados hacia uno u otro país, aviones que son retenidos como pago a deudas que se atribuyen al otro.

La escalada es tal que OACI se ve en la necesidad de abordar el problema firmándose el *Convenio de La Haya en 1970*, que se comentará más adelante, y que supuso la reducción drástica en el número de secuestros, como se observa en la gráfica.

Además de los casos de secuestros hay otros tipos de actos de interferencia ilícita.

ATAQUES A LOS AEROPUERTOS  
1996 - 2000

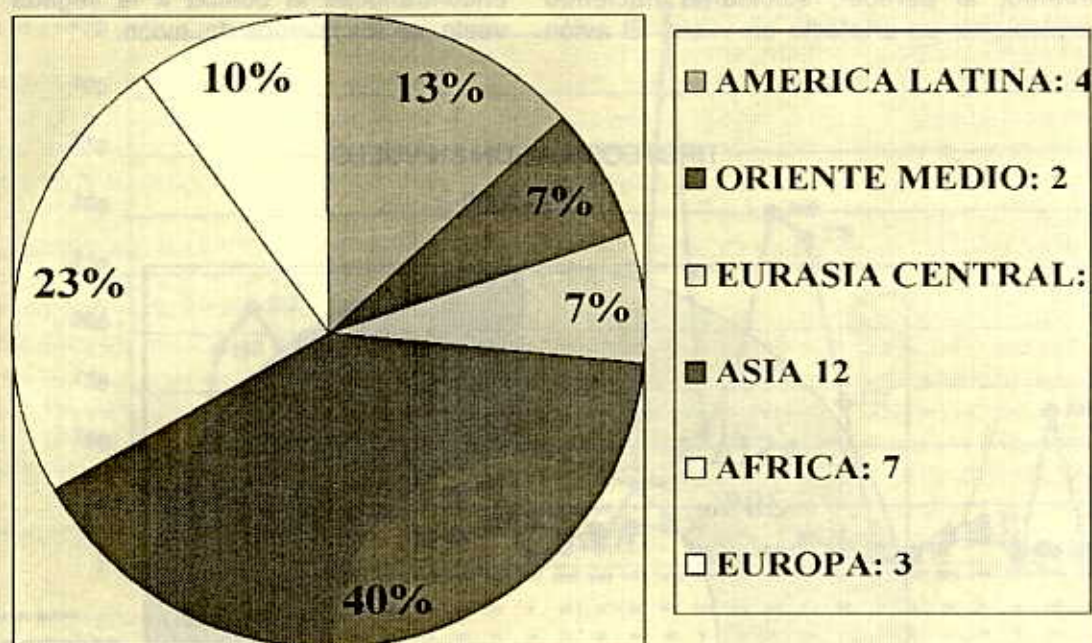


Gráfico 2

Así en el gráfico 2 tenemos reflejados los ataques a aeropuertos entre 1996 y 2000 (3). De los 30 incidentes registrados 21 son con explosivos y otros 19 son tiroteos o lanzamientos de granadas. Entre los últimos está el causado por ETA el 6 de enero de 1997 con-

tra el aeropuerto de Barajas en que lanzó varias granadas desde el exterior del recinto no sobrepasando ninguna la valla perimetral y explotando una solamente. No obstante consiguieron el efecto propagandístico que pretendían.

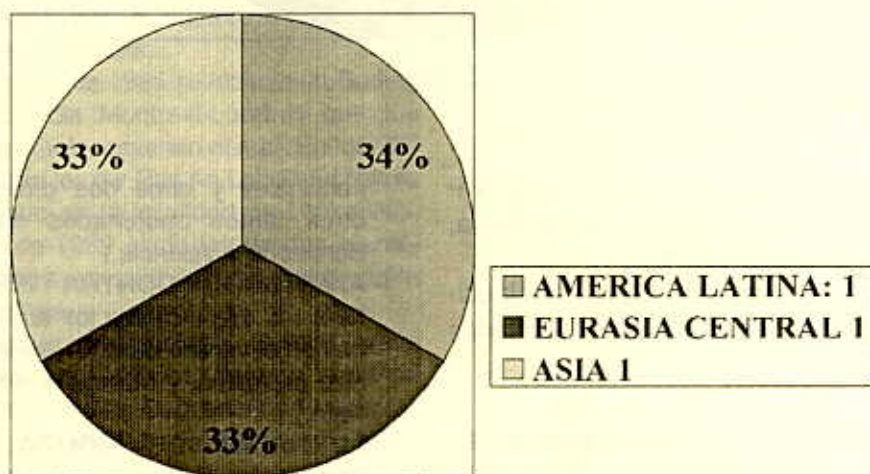


Gráfico 3



El gráfico 3 nos indica, en el mismo periodo anterior, los atentados con explosivos en aeronaves (3). Uno de los casos sucedió en Brasil en que un pasajero intentó, al parecer, suicidarse haciendo explotar un artefacto en vuelo. El avión

consiguió aterrizar aunque falleció un pasajero. Otro caso ocurrió en Japón, descubriéndose un artefacto en una maleta antes de iniciarse el vuelo. El tercero en Rusia, encontrándose la bomba a la llegada del vuelo en los lavabos del avión.

**TIROTEOS A AVION EN VUELO**  
1996-2000

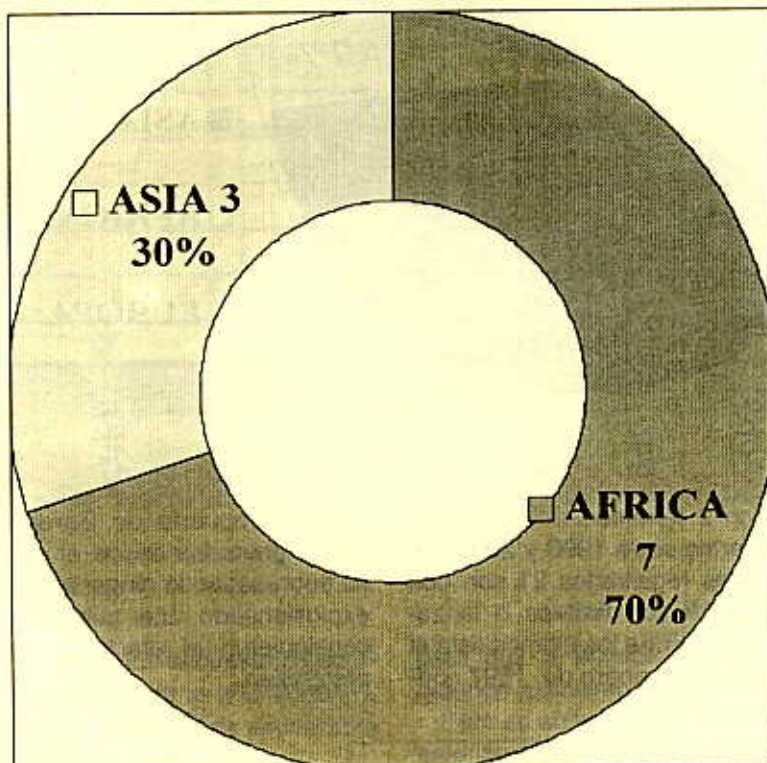


Gráfico 4

Hay también tiroteos a avión en vuelo ocurridos en zonas en conflicto en Asia y Africa, como se ve en el gráfico 4 (3).

En el caso concreto de España, en los últimos diez años se han producido los atentados siguientes:

- SECUESTROS: 4. (Dos finalizados en Alicante y Palma de Mallorca con la entrega de los secuestradores a las Autoridades

nacionales y otros dos provocados por otros tantos enajenados mentales en Barcelona y Valencia.)

- ATENTADOS CONTRA INSTALACIONES : 5. (Se incluyen los atentados sufridos en el verano de 2001 en Barajas, que hizo explosión, y Málaga que fue desactivado.)
- AMENAZAS DE BOMBA EN TIERRA: 371.
- AMENAZAS DE BOMBA EN VUELO: 55.

## VICTIMAS DE INTERFERENCIA ILICITA 1970 - 1997

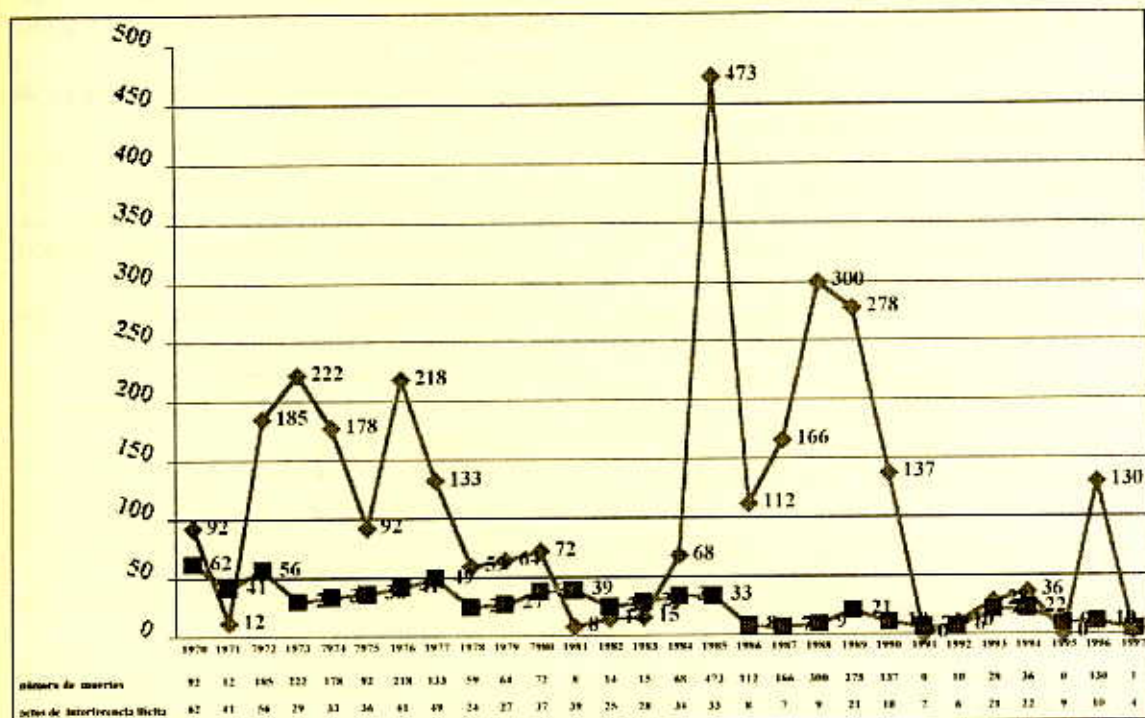


Gráfico 5

Por último en el gráfico 5 (4) se comparan los atentados con el número de víctimas. Como podemos comprobar no se corresponde un mayor número de atentados con un mayor número de víctimas, ya que la mayor parte de los casos se resuelven sin víctimas o con escaso número de ellas. Sin embargo cuando es abatido un avión el número de aquellos lógicamente se dispara.

Así en los 473 de 1985 se incluye un Boeing 747 de Air India Montreal-Londres que fue destruido en vuelo, cayendo al mar. En los 300 de 1988 están los de Pan An Londres / Nueva York derribado en la localidad de Lockerville. En los 270 de 1989 están los de dos atentados, uno contra un vuelo de UTA y otro contra uno de Avianca.

La respuesta internacional a esta grave situación ha sido la firma de una serie de acuerdos en forma de Convenios y Protocolos en el seno de OACI y con el respaldo de la ONU ante cuyo Secretario General son registrados una vez entran en vigor.

## NORMATIVA INTERNACIONAL

### CONVENIOS

- "CONVENIO SOBRE AVIACION CIVIL INTERNACIONAL". (CHICAGO - 1944).
- "CONVENIO SOBRE LAS INFRACCIONES Y CIERTOS OTROS ACTOS COMETIDOS A BORDO DE LAS AERONAVES". (TOKIO-1963).
- "CONVENIO PARA LA REPRESION DEL APODERAMIENTO ILICITO DE AERONAVES". (LA HAYA - 1970).
- "CONVENIO PARA LA REPRESION DE ACTOS ILICITOS CONTRA LA SEGURIDAD DE LA AVIACION CIVIL". (MONTREAL - 1971).
- "PROTOCOLO PARA LA REPRESION DE ACTOS ILICITOS DE VIOLENCIA EN LOS AEROPUERTOS QUE PRESTAN SERVICIO A LA AVIACION CIVIL INTERNACIONAL". (MONTREAL - 1988).
- "CONVENIO SOBRE LA MARCACION DE EXPLOSIVOS PLASTICOS PARA LOS FINES DE DETECCION". (MONTREAL - 1991).



El primero de estos Convenios que hay que citar es precisamente el que crea la OACI, conocido como "Convenio de Chicago". Es el fruto de la Conferencia sobre Aviación Civil celebrada en dicha ciudad entre el 1 de noviembre y el 7 de diciembre de 1944. Está considerado como la base y fundamento del ordenamiento jurídico de la Aviación Civil Internacional (5).

Desde un principio y además de su articulado, se acompaña de una serie de Anexos que en la actualidad son dieciocho y en los que se recogen los aspectos técnicos derivados del mismo y que abarcan todos los relacionados con la actividad aeronáutica como Licencias, Unidades de medida, Aeronavegabilidad, Protección del medio ambiente, etc. De ellos, el Anexo 17 está dedicado a la Seguridad y es el que podríamos considerar como la "Biblia" de la Seguridad Aeroportuaria. En él se señalan los conceptos generales básicos en los que se basarán las medidas de seguridad a adoptar en los aeropuertos, (que luego explicaremos), y que por este motivo son similares en todos los países.

En 1963 se firma el Convenio de Tokio sobre "Infracciones y otros actos cometidos a bordo de las aeronaves" (5).

Regula la actuación de los comandantes de aeronaves y los Estados en relación a aquellos actos que puedan poner en peligro la seguridad de la aeronave, personas o bienes en la misma o el buen orden y la disciplina a bordo.

En principio tuvo escasa aceptación ya que en aquellos años los incidentes no parecían exigir ninguna medida de este tipo. Sin embargo, hoy día es el Convenio con mayor número de adhesiones (142).

El Convenio de La Haya, cuyo título es "Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves", se firmó en 1970. Es un desarrollo, en este campo, del Convenio de Tokio que tan sólo dedica un artículo al apoderamiento ilícito (5).

Independientemente de las medidas que contiene para hacer frente a este tipo de actos, es significativo que se depositara para su adhesión y ratificación en Washington, Londres y Moscú, con lo que no cabe duda de que se estaba dando a entender que las ideologías

políticas no tenían que interferir en la seguridad de la aviación civil.

La firma de este Convenio hizo disminuir drásticamente el número de secuestros como hemos visto antes.

Así, se pasó de más de 90 en 1970 a poco más de 20 en 1975.

En Montreal se firma en 1971 el Convenio que lleva tal nombre y que técnicamente es conocido como "Convenio para la represión de actos ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil" (5).

Podríamos decir que es un compendio de los de Tokio y La Haya ya que trata de regular las actuaciones de los Estados en relación con los delitos cometidos dentro de las aeronaves o contra las mismas.

En 1988 se firma un Protocolo que lleva consigo la inclusión en el Convenio de Montreal de los actos ilícitos de violencia cometidos en los aeropuertos (5).

Así, el Convenio de Montreal considera delito, en síntesis:

- Los atentados contra personas en una aeronave.
- Destruir o dañar una aeronave.
- Destruir o dañar instalaciones de navegación aérea o aeropuerto.
- Atentar contra una persona en un aeropuerto.

El último Convenio se firma también en Montreal en 1991 y trata de la "marcación de explosivos plásticos para los fines de detección" (5).

Por este Convenio los Estados se comprometen a adoptar las medidas necesarias para prohibir e impedir la fabricación en su territorio de explosivos sin marcar.

La "marcación" consiste, como define el propio Convenio, en introducir en los explosivos un agente de detección.

Como hemos visto, los distintos Convenios a excepción de este último, tratan de resolver el conflicto que se crea tras una interferencia ilícita así como reprimir al causante de la misma. Sin embargo, lo realmente importante es evitar que se produzca ese conflicto y eso es precisamente lo que se busca con los servicios de seguridad aeroportuaria, además del indudable valor disuasorio que puedan tener los acuerdos internacionales mencionados.



## MEDIDAS PREVENTIVAS

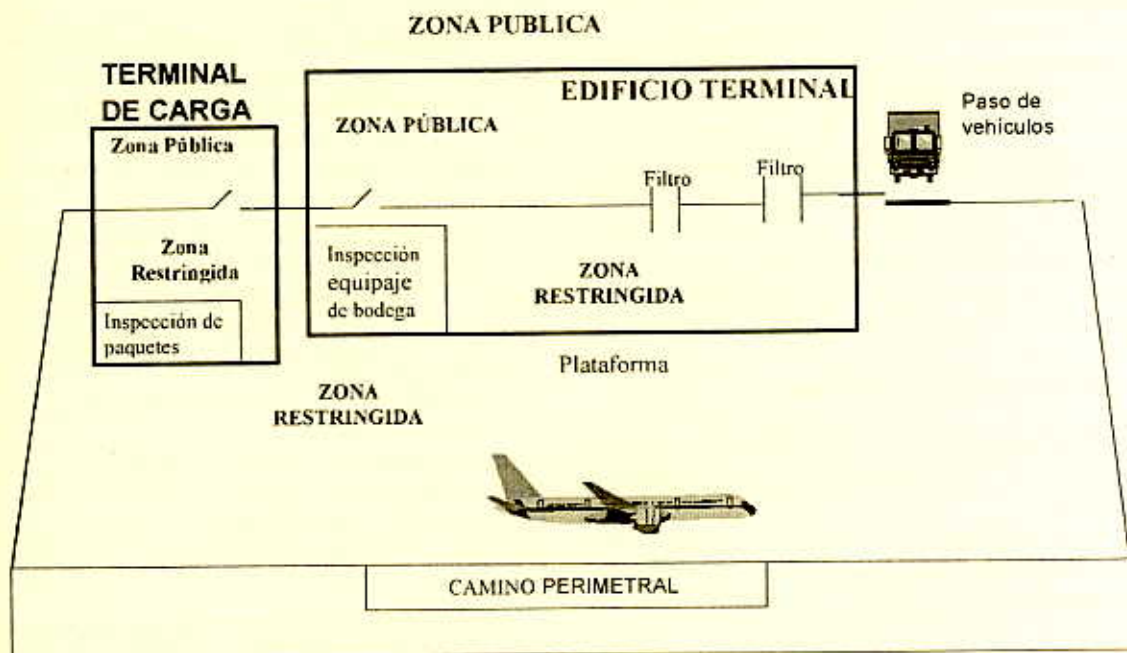
¿Cómo se consigue esa función preventiva?

En primer lugar con la propia arquitectura del aeropuerto que debe delimitar dos zonas perfectamente diferenciadas:

- Zona Pública.
- Zona Restringida.

La primera de ellas está abierta al público en general, y comprende:

- Accesos al aeropuerto.
- Aparcamiento público.
- Area terminal de facturación.
- Zonas comerciales incluidas en la última.
- Zona industrial.



La Zona Restringida es según definición de OACI, toda zona de un aeropuerto, edificio o instalación cuyo acceso está restringido o controlado para los fines de seguridad y protección.

En ella se incluyen básicamente:

- Las áreas de Terminal dedicadas al embarque.
- Las zonas comerciales ubicadas en ella.
- El patio de carrillos o zona dedicada a la distribución de equipaje facturado.
- La plataforma de estacionamiento de aeronaves.
- Las pistas.
- El camino perimetral y valla que delimita el perímetro.
- Otras instalaciones esenciales del aeropuerto como los depósitos de combustible, la central eléctrica, ayudas a la navegación etc.

El motivo de hacer esta diferenciación es conseguir una zona donde no pueda haber ningún objeto peligroso para la seguridad a fin de que el acceso a los aviones y a aquellos otros elementos esenciales para el aeropuerto no supongan un peligro ni para el vuelo ni para el buen funcionamiento de este. Es decir, se pretende conseguir una "Zona estéril".

A su vez, la esterilización se logrará mediante:

- A) Normas de seguridad.
- B) Control de accesos.

Además, contamos con la inspección del equipaje facturado para impedir que por este medio se introduzcan artefactos explosivos en el avión.

Las Normas de Seguridad se denominan "Instrucciones de Seguridad Aeroportuaria" y son las siguientes:



## A) INSTRUCCIONES DE SEGURIDAD EN LA AVIACION CIVIL.

### ELABORADAS POR EL COMITE NACIONAL DE SEGURIDAD AEROPORTUARIA.

*Instrucción SA-1* "Comité Local de seguridad Aeroportuaria".

*Finalidad del documento.*—Definir la organización y las funciones del Comité Local de Seguridad Aeroportuaria que debe estar establecido en cada uno de los aeropuertos.

*Instrucción SA-2* "Medidas a tomar en caso de aviso de explosivos".

*Finalidad del documento.*—Establecer las medidas que se deben tomar en caso de aviso de explosivo en aeronave tanto en tierra como en vuelo y en edificios e instalaciones aeroportuarias y de navegación aérea.

*Instrucción SA-3* "Medidas a tomar en caso de apoderamiento ilícito de aeronaves".

*Finalidad del documento:*

a) La seguridad de los pasajeros, las tripulaciones, el personal de tierra y el público en general.

b) La protección de la aeronave implicada, de las demás aeronaves y de las instalaciones aeroportuarias.

*Instrucción SA-4* "Medidas de seguridad de empresas con accesos a zona restringidas excepto Zona aeronáutica (Lado Aire)".

*Finalidad del documento:* Este documento establece las medidas de seguridad que deben aplicar las empresas concesionarias con locales e instalaciones que comuniquen la zona pública con la zona restringida del aeropuerto, sin incluir la zona aeronáutica (Lado Aire), para la que se aplicará lo especificado en la Instrucción SA-5.

*Instrucción SA-5* "Medidas de seguridad de las empresas con acceso a la Zona aeronáutica (Lado Aire)".

*Finalidad del documento:* Establece las medidas que deben aplicar las empresas que necesitan acceder a la zona aeronáutica (Lado Aire) del aeropuerto para ejercer sus actividades comerciales.

*Instrucción SA-6* "Procedimiento de acceso y vigilancia de zonas restringidas".

*Finalidad del documento:* Establece las normas y procedimientos que se deben seguir para acceder y permanecer en las zonas restringidas del aeropuerto, y las medidas de seguridad necesarias para llevar a cabo la vigilancia de estas zonas.

*Instrucción SA-7* "Procedimientos de acreditación de personas y autorización de vehículos".

*Finalidad del documento:* Establece los procedimientos que se deben seguir para la solicitud, concesión, emisión y utilización de las acreditaciones de personas y las autorizaciones para vehículos que desempeñan su actividad en el recinto aeroportuario.

*Instrucción SA-8* "Transporte de mercancías valiosas".

*Finalidad del documento:* Se establecen los procedimientos a seguir, en función de los medios y servicios específicos que dispone cada aeropuerto, para este tipo de transporte.

*Instrucción SA-9* "Transporte de armas y objetos que puedan ser empleados como instrumentos ofensivos".

*Finalidad del documento:* Establecer cuáles son los objetos que pueden ser considerados como armas o artículos peligrosos y definir los procedimientos para su transporte en aeronaves.

*Instrucción SA-10* "Programa de seguridad para explotadores de aeronaves".

*Finalidad del documento:* Pretende fijar las políticas y procedimientos de seguridad implantados por la Autoridad de Seguridad Aeroportuaria para los Aeropuertos Españoles.

*Instrucción SA-11* "Procedimiento especial de facturación fuera del aeropuerto".

*Finalidad del documento:* La presente instrucción pretende establecer las medidas y procedimientos que debe cumplir una Compañía Aérea para poder realizar la facturación fuera del aeropuerto.

*Instrucción SA-12* "Transporte de carga por vía aérea".

*Finalidad del documento:* Pretende fijar las medidas que se deben aplicar a la carga para asegurar que su transporte por vía aérea se realiza de un modo seguro.

*Instrucción SA-13* "Agente de carga acreditado".



*Finalidad del documento:* Pretende definir el concepto de "Agente de Carga Acreditado" y fijar los requisitos que un agente de carga debe cumplir para adquirir esta condición.

*Instrucción SA-14 "Pasajeros conflictivos"* (En proceso).

*Finalidad del documento:* Regular los procedimientos de actuación ante incidentes en aeronaves provocados por pasajeros.

De las catorce, diez están dedicadas a medidas preventivas pues determinan los procedimientos de control tanto de personas como de mercancías.

**B) EL CONTROL DE ACCESOS**, va dirigido a todas aquellas personas que tienen que pasar a Zona Restringida.

Se compone de:

- Puertas de apertura con tarjeta de banda magnética, para quienes están autorizados.
- Controles de seguridad para:
  - Pasajeros.
  - Personal Laboral.
  - Tripulaciones.

Sin que quepa hacer distinguos de tratamiento entre unos u otros ya que la normativa OACI lo exige así.

Estos controles deben contar con el personal necesario y los medios técnicos adecuados para cumplir su función (arcos, detectores manuales, escáners de rayos X). El personal, además tiene que poseer la preparación suficiente en el manejo de los medios técnicos y en el conocimiento de los procedimientos de actuación.

Con estos controles buscamos lo siguiente.

a) Artículos que siempre deberían ser incautados:

- i) los sospechosos o fabricados para uso ofensivo o defensivo, armas de fuego y armas con punta, bordes o contundentes (bastones, porras, hachas y cartuchos cargados, y otros);
- ii) granadas, explosivos, munición y material incendiario;
- iii) sustancias inflamables, corrosivas o tóxicas, incluyendo gases, estando o no bajo presión; y

iv) cualquier imitación de lo anteriormente mencionado.

b) Artículos que deberán ser requisados a discreción de la Autoridad competente:

i) cualquier artículo ordinario capaz de ser utilizado como arma ofensiva o defensiva, tales como picos de alpinistas, bastones de esquiar, navajas de afeitarse, tijeras grandes con punta, cuchillos grandes y herramientas profesionales; y

ii) artículos de cualquier tipo que den motivo de sospecha razonable.

Normalmente no hay necesidad de requisar objetos de uso común que presente poco o ningún peligro, tales como cerillas, limas de uñas, cortaplumas, cuchillos de extremo redondeado o de cubertería. Si la posesión de un artículo constituye un peligro debería ser retirado.

Hasta aquí hemos visto los procedimientos considerados normales hasta el 11 de septiembre. Pero ¿cómo han afectado los acontecimientos de ese día a estos procedimientos?

## **LAS MEDIDAS PREVENTIVAS TRAS EL 11 DE SEPTIEMBRE**

Las medidas de seguridad siempre han estado en un platillo de una balanza en cuyo otro lado habría que poner la atención y comodidad del pasajero, la calidad del servicio y los lógicos intereses comerciales de la Compañía aérea y el aeropuerto. El grado de amenaza conocido hasta ese fatídico día permitía que la balanza pudiera inclinarse ligeramente hacia el segundo platillo.

A raíz de esa fecha todo cambió dándosele a la seguridad un peso muy superior al que tenía.

Los controles de seguridad han sido los que de un manera más llamativa se han visto afectados ya que la normativa internacional sobre objetos considerados como potencialmente peligrosos y por lo tanto con obligación de retirar, se ha aplicado de una manera mucho más estricta, lo que ha ido en detrimento de la comodidad del pasajero al que se molesta con unos controles más exhaustivos y rigurosos.



También ha afectado a los demás elementos integrantes de ese platillo de la balanza y así, se han retirado cuchillos metálicos, no se permite la venta de objetos considerados peligrosos, etc.

También ha cobrado una primordial importancia a raíz del 11 de septiembre, la Inspección del Equipaje de Bodega. No hay que olvidar que la cruda realidad del terrorista suicida echa por tierra la conciliación del pasajero con su equipaje como medida bastante para evitar este tipo de atentados. Hasta ese día parecía que era suficiente que ninguna maleta viajara sin su pasajero correspondiente. Es una medida imprescindible pero, como decimos, no basta por sí sola.

La U.E. es consciente de ello y de la necesidad de asegurar que no accede a la bodega del avión ningún artefacto explosivo. Por ello va a exigir la conciliación del equipaje y la inspección del 100 % del equipaje facturado utilizando para ello los medios de detección de explosivos más modernos.

Esto va a exigir una fuerte inversión para la adquisición de estos medios y la remodelación de los Patios de Carrillos de la mayoría de aeropuertos, cuestión que se abordará en breve ya que el procedimiento ha de comenzar el 31 de diciembre del presente año, como fecha tope.

Se ha intensificado la protección de las áreas abiertas al público con inspecciones periódicas y vigilancia permanente, utilizando para ello todos los medios disponibles, entre los que se incluyen los perros detectores de explosivos.

Los vuelos especialmente amenazados reciben un tratamiento específico, con una vigilancia especial del avión y un segundo control de seguridad en la propia puerta de embarque aún más exhaustivo. Además, previamente a la facturación se realiza a los pasajeros una entrevista personal con registro de su equipaje facturado si se estima necesario.

La búsqueda de nuevos medios técnicos que mejoren la seguridad es otra consecuencia más, ya que si hasta ahora podríamos sentirnos más o menos satisfechos con los que disponíamos, la situación creada obliga a mejorar intentando encontrar medios que satisfagan las nuevas necesidades. (Por ejemplo los biométricos, para reconocimiento de la

voz, el iris, huellas digitales o palmares, rostro, etc. Los detectores de explosivos olfativos o de trazas, minirobots para reconocimiento de lugares de difícil acceso, etc.)

Un elemento fundamental en la seguridad y que sin duda falló el 11 de septiembre, es la información.

No cabe duda de que poseer información de lo que va a suceder sería lo ideal, pero resulta prácticamente utópico.

No obstante debemos acercarnos lo más posible a ese ideal, pues hechos tan graves como los ocurridos en EE.UU. nos demuestran que las medidas preventivas por sí solas no son suficientes.

Hay que buscar la información y para ello se investiga a los grupos terroristas, personas sospechosas de integrar los mismos, modus operandi, medios que utilizan, etc.

La información además debe intercambiarse con los países potencialmente amenazados por el mismo problema, ya que la internacionalización de cierto tipo de terrorismo, como el que llevó a cabo los luctuosos hechos comentados, así lo exige.

Con los datos así obtenidos se podrán orientar los servicios de la manera más adecuada para hacer frente a la amenaza.

Como última consecuencia, podemos citar la modificación de la normativa internacional. Por una parte, OACI tiene en estudio una reforma del Anexo 17, básico como dijimos en la seguridad aeroportuaria. Por otra, la U.E. está elaborando un Reglamento de Seguridad Aeroportuario que contendrá medidas más exigentes como la ya citada anteriormente sobre el equipaje facturado, Reglamento que es probable que esté aprobado y en aplicación para este verano.

No cabe duda de que tenemos ante nosotros un reto duro y difícil pero que es obligado asumir plenamente para que la Guardia Civil pueda cumplir el mandato que la Ley 2/89, de FF y CC de Seguridad le hace en cuanto a Seguridad Aeroportuaria, a fin de que la Aviación Civil española se sienta suficientemente segura y desde luego, al mismo nivel que los países de nuestro entorno geográfico y/o cultural. Esto nos demandará un esfuerzo personal, de imaginación, de medios y de colaboración con los Organismos implicados en el asunto para conseguir el objetivo común

que no solo la Ley sino la propia sociedad requiere.

#### NOTAS

(1) D. Ignacio Biosca Vancells. Conferencia: "Documento 30 de CEAC. Documento de Seguridad OACI." I Curso de Formación Avanzada en Seguridad Avanzada de la Aviación Civil.

Completado con datos facilitados por la UEI de la Guardia Civil.

(2) D. Julio Poyo Guerrero Sancho. Conferencia "El apoderamiento ilícito de aeronaves". I Curso de Formación Avanzada en Seguridad de la Aviación Civil.

(3) Publicación de la Federal Aviation Administration, año 2000, Criminal Acts Against Civil Aviation.

(4) D. José Sanz Dodero.. Conferencia "La formación y los últimos avances en Seguridad en los sistemas de inspección. I Curso de Formación Avanzada en Seguridad de la Aviación Civil".

(5) D. Luis A. Conde Asorey y D. Julio Poyo Guerrero Sancho. Convenios Internacionales Multilaterales de Aviación Civil.



# **LA LUCHA ANTITERRORISTA EN EL AMBITO EUROPEO**

***Comandante D. Manuel Navarrete Paniagua  
Jefatura del Servicio de Información  
DGGC Madrid***

## **1.- La vulnerabilidad del 11 de septiembre**

Los sucesos del 11 de septiembre han puesto de manifiesto la vulnerabilidad del Mundo Occidental ante un terrorismo fanático y sin escrúpulos como el que practica la organización liderada por Osama Bin Laden.

Ante la evidencia de varios factores que se han apreciado en este ataque, como son el carácter transnacional de las acciones, el manifiesto interés en enfrentar a dos culturas, una capacidad de organización y coordinación precisas, y fundamentalmente, el empleo de todos los recursos legales e ilegales, y de todas las posibilidades de cualquier tipo que los países occidentales ofrecen, la necesidad de una respuesta común de los países amenazados por el terrorismo de este tipo, se ha mostrado como imprescindible.

La obligatoriedad de enfrentar y neutralizar estos riesgos manifiestos y latentes contra varios países, y dada la dimensión de los crímenes terroristas perpetrados contra todos los pueblos civilizados, está haciendo que la Cooperación Internacional en la lucha contra el terrorismo en los ámbitos bilaterales, regionales o internacionales esté recibiendo un tremendo impulso. Esta intensificación, al entender que la cooperación internacional se muestra como un arma valiosísima en esta lucha, alcanza los ámbitos diplomáticos, políticos, y de seguridad, en los tres niveles de colaboración descritos anteriormente.

Por una parte, apreciamos que iniciativas en este campo que estaban siendo lideradas por países como España, que ya hacía tiempo sufrían la sin razón terrorista, son evaluadas como muy positivas y eficaces, por lo que se está acelerando su aprobación y aplicación, ahora sí, con un apoyo casi unánime de toda la comunidad internacional. A ellas, hay que sumar todo un aluvión de nuevas propuestas para su adopción y puesta en marcha de manera inmediata, generadas en diversos foros y organismos internacionales que abogan por dar una respuesta contundente política y militar, a la vez que tratan de dotar de herramientas útiles a las Fuerzas de Seguridad, que en primera línea se enfrentan a los terroristas.

## **2.- El terrorismo de corte islamista en Europa**

Sin embargo, esta concienciación del Mundo Occidental hacia la amenaza terrorista proveniente de la manipulación que grupos identificados hacen de la religión islámica para arrastrar en sus fines criminales a determinadas personas, no puede decirse que, al menos en la esfera policial, haya comenzado el 11 de septiembre.

Tanto antes como después de esta fecha, convertida en hito, las Fuerzas de Seguridad de Europa, especialmente de Alemania, Italia, Francia y España han llevado a cabo intensas investigaciones que han sido culminadas con la desarticulación de elementos operativos y logísticos de grupos terroristas con fundamento islamista.

Las detenciones de Djamel Beghal, Nizar Trabelsi, Mohamed Ben Shakria en estos países, ponen de manifiesto que, antes de la fatídica fecha, las Fuerzas de Seguridad habían identificado como un “claro e inminente” peligro las actividades de estos Grupos en Europa. Acciones que se han visto continuadas con detenciones tanto vinculadas a los atentados del 11 de septiembre, como de otros individuos y grupos que en la esfera de Al Qaida actuaban en Europa.

De la misma manera, se puede hacer mención a la actuación de los Servicios policiales de Estados Unidos o Canadá, donde ya se habían producido acciones claramente fuera de los márgenes considerados habituales en la selección de objetivos y comisión de actos terroristas perpetrados por organizaciones terroristas islamistas.

### **3.- El peligro “claro e inminente” del terrorismo de corte islamista**

En cualquier caso, es innegable que el 11 de septiembre ha puesto “en directo y encima de la mesa literalmente, del desayuno en Estados Unidos, y del almuerzo en Europa”, la capacidad, la determinación y la decisión del uso del terrorismo, a cualquier escala, para conseguir los supuestos fines de una organización terrorista como es Al Qaida.

El mundo sigue y recoge con enorme atención en estos momentos, cualquier dato, noticia e incluso rumor sobre la amenaza del terrorismo de origen islamista, que antes pasaba inadvertido por ser considerado en algunos casos la amenaza del futuro, o la amenaza presente de otros, fundamentalmente de los países árabes, que durante años han venido sufriendo los ataques indiscriminados de estos presuntos luchadores de la fe.

Los acontecimientos descritos, han forjado una conciencia europea y mundial sobre la que han ido desarrollándose las acciones de todo tipo tendentes a buscar la cohesión y la presentación de un frente común contra este terror indiscriminado.

Especialmente en Europa, la creación de un espacio de “libertad, justicia y seguridad” en la Unión Europea, aparece ahora más como idea política como

base o cimiento a partir de la cual empezar a construir.

Esto ha llevado, a que con independencia de las actuaciones nacionales o multinacionales llevadas a efecto contra el terrorismo en Europa, los países de este ámbito se han embarcado, con gran convencimiento y determinación, en la búsqueda, identificación y puesta en marcha de iniciativas globales para luchar contra esta lacra, poniendo de manifiesto una clara voluntad de plantar cara al fenómeno.

#### **4.- La respuesta de Europa**

Aparte de la respuesta militar que algunos Estados ya han emprendido, sin duda los primeros efectos están en la concienciación mundial de la necesidad de eliminar esta amenaza por lo letal de sus actuaciones, su declaración de guerra total, su llamada al choque de civilizaciones y la imposibilidad de mantener una posición neutral en este conflicto.

Los países de Europa, han entendido esta necesidad y se encuentran desarrollando iniciativas en los diferentes foros y organizaciones donde actualmente se encuentran integrados.

¿Cuales son los efectos de estos acuerdos, convenios, protocolos de colaboración etc. con que los países se enfrentan a la amenaza global terrorista fundamentalista islámica?

Es desde luego difícil de evaluar el efecto inmediato, sin embargo, se puede afirmar que las iniciativas que a continuación se enumeran, tienden a arrancar y establecer un compromiso permanente de la comunidad internacional en la lucha contra el terrorismo, propiciando el aislamiento y proscripción de estos movimientos violentos y a dotarse en los campos descritos de herramientas válidas y eficaces.

Como iniciativas mas significativas y de mayor alcance pueden citarse, aparte de la revitalización de iniciativas existentes antes del 11 de septiembre, las siguientes:

##### **4.1. A nivel Mundial**

###### **Naciones Unidas**

Sin duda el punto de referencia está en las Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, por el que la comunidad internacional enfrenta problema atacando los aspectos operativos, logísticos y financieros del terrorismo.

Estas Resoluciones, dictadas inmediatamente después de los ataques de septiembre de 2001 con un amplísimo respaldo, están sirviendo como base para



numerosos Estados de Europa que se encuentran desarrollando iniciativas legislativas dentro de los ámbitos marcados en ellas, tendentes a dotarse de herramientas jurídicas para combatir la actividad terrorista.

Específicamente resaltamos las Resoluciones 1368 y 1373/2001, para la prevención y represión del terrorismo. En ellas también se dispone la creación de útiles para la verificación de los contenidos de sus textos. La 1373, establece un Comité de Seguridad para comprobar y supervisar la aplicación de las medidas que se recogen en esa Resolución y que afectan a todos los Estados Miembros.

## **4.2 A nivel Regional**

### **Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa**

Dentro de este foro que incluye a 55 países de Europa, América y Asia se pretende obtener un compromiso beligerante de sus miembros en la lucha contra el terrorismo, para ello actualmente se están desarrollando iniciativas que lleven a conseguir este fin.

Resulta crucial destacar las actividades actuales y las que se prevén llevar a efecto en esta organización. El hecho de que en ella se agrupen la gran mayoría de países de Asia Central, donde con tanta incidencia en estos momentos, el terrorismo islamista intenta asentarse, difundir su capacidad destructora y globalizar el terror, hace que la disposición de los gobiernos y ciudadanos de estos países deban ser no solo tenidos en cuenta, sino indudablemente incorporados, como ellos mismos reclaman y se conducen, como protagonistas y aliados en esta lucha.

Fruto de esta reacción coordinada son el Plan de Acción de Bucarest, aprobado por los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros en noviembre de 2001, y su continuación en el Programa de Actuación de Bishkek, confeccionado durante la Conferencia internacional celebrada en Kyrgysztan de diciembre de ese mismo año. A ello, debe unirse la creación inminente de una Unidad de Terrorismo dentro del Secretariado General de la OSCE.

### **Consejo de Europa**

Creación del Grupo Multidisciplinar sobre Terrorismo, articulado en dos Grupos de Trabajo, con las misiones practicar una revisión del Convenio Europeo para la represión el Terrorismo, así como el funcionamiento de los instrumentos internacionales del propio Consejo; ello debería plasmarse en un concienzudo examen que lleve a promover medidas que hagan más eficaz la lucha contra el terrorismo entre los Estados participantes en este foro.

## **4.3 A nivel de la Unión Europea**

Si de intensos pueden calificarse los contactos, actividades, iniciativas y acuerdos en los muchos foros a través de los cuales los países de Europa han

sumado y coordinado sus reacciones contra el terrorismo, tras la masacre atribuida a Al Qaida, el esfuerzo de la Unión Europea, tanto a nivel individual en cada uno de sus países integrantes, como unidad apareciendo como un frente común, por el volumen, calidad, oportunidad y variedad de las medidas adoptadas, o en curso de ser viables es realmente importante y significativo.

En el terreno individual, países como Italia, Francia, Holanda y otros han puesto en marcha de manera unilateral, o bilateral en estrecha colaboración y conjunción con otros socios de la Unión Europea ,reformas legislativas, medidas administrativas e instrumentos policiales que fortalezcan y faciliten a los responsables de la lucha contra el terrorismo, en sus respectivos países, su tarea de defensa de la seguridad.

A raíz de lo sucedido en Estados Unidos, la mayoría de los países está optando enfocar estas medidas hacia el ámbito prejudicial. Aunque resulta conveniente, y desde luego recomendable, el fortalecimiento del campo de la justicia en esta lucha, las mayores carencias han sido identificadas en el área de la prevención. Los sistemas judiciales, se están viendo también reforzados tanto a nivel unilateral como multilateral, pero es en el campo de la obtención de información y elaboración de inteligencia, de seguridad y policial, donde se confía encontrar medidas mas eficaces para que los hechos del 11 de septiembre no vuelvan a ocurrir.

No resulta tarea fácil concebir, articular y poner en marcha iniciativas en este campo de la prevención. El riesgo de colisión con las libertades individuales se incrementa, pero no por ello la Unión Europea y sus Estados miembros han decidido evitar ese terreno, con el convencimiento que, sin duda, sometidos a estrictos controles, es necesaria una actuación de los sistemas de gobierno que permita identificar y neutralizar antes de que lleven a efecto actos similares a los ya sufridos, todo ello, quede bien claro, sin menoscabo de acción judicial correspondiente.

Acción judicial que de forma paralela, asegure las garantías democráticas del proceso y los implicados, pero impidiendo la impunidad que en algunas ocasiones puede provenir del uso y abuso de los derechos democráticos hecho por los terroristas y de los que con ellos colaboran desde la conspiración, el encubrimiento, el aliento, o cosechan el beneficio de sus acciones criminales.

A nivel de la Unión Europea, es necesariamente destacable el impulso dado por la Presidencia de Bélgica durante el último semestre del año 2001, y el que se está llevando a efecto durante la actual Presidencia de España, encaminando a la U.E. hacia una respuesta ponderada y clara destinada a dotar a la Unión de herramientas ágiles y eficaces en la lucha contra el terrorismo.

Esta actuación, ha abarcado todos los campos y Pilares, como los que a continuación se especifican, involucrando en algunos casos en ellas a los Países Candidatos a la adhesión y a otros aliados. Todos los Estados miembros son conscientes de que no se trata de elaborar una lista final donde todo quede recogido, más bien se actúa orientándose a que el esfuerzo comenzado ha de

fraguarse en normas legislativas comunes a toda la Unión y en seguir añadiendo medidas o reforzando las ya adoptadas.

En este sentido, como mas significativas por su calado y solidez, pueden destacarse una batería de iniciativas, las cuales actualmente algunas se encuentran aprobadas y en funcionamiento mientras otras están en franca tendencia a ello.

No se trata de recoger aquí una recopilación exhaustiva de ellas, sobre todo, porque en el mismo momento de la redacción de este artículo, nuevas propuestas está siendo presentadas o debatidas, o se trabaja en la mejora de las existentes. Por ello, a efectos de facilitar la comprensión podemos agrupar las acciones de la Unión Europea, por señalar medidas concretas, como de actuación en los ámbitos político, judicial y policial.

#### **4.3.1 Ámbito político**

- Decisiones del Consejo de Ministros de Justicia e Interior del 20 de septiembre y del Consejo Europeo del día siguiente, presentando una amplio abanico de propuestas, líneas de acción y plazos de ejecución para medidas de calado político, judicial y policial para la lucha contra el terrorismo. Esta reacción inicial se ha ido forjando y completando en los siguientes Consejos JAI y Europeos celebrados.
- Elaboración de listas de personas y organizaciones terroristas, común a todo la U.E, dentro del II Pilar correspondiente a Política Exterior y Seguridad Común, donde anexas a una Posición Común de los 15, se recogen las consecuencias jurídicas para los individuos y grupos que practican o promueven el terrorismo, tanto dentro de la Unión como fuera de ella. Ejercicio similar se realiza en el III Pilar de Justicia e Interior, donde los 34 Servicios Policiales y de Seguridad que en él se hallan representados, confeccionan una relación de organizaciones consideradas una amenaza para la U.E. y sus aliados, sobre las cuales se comprometen a la obtención e intercambio de información.
- Acuerdo de cooperación con EE.UU. Después del fatídico día de septiembre, la necesidad de cooperación ha acercado más a los dos aliados de ambos lados del Atlántico, traduciendo en una comunidad de ideas en este área.
- Reforzamiento y propuesta de establecimiento de Grupos de trabajo sobre terrorismo en aquellos foros y organismos donde la U.E. esté representada.
- Elaboración de un Documento Estratégico, de periodicidad semestral sobre terrorismo, por el Grupo de Trabajo del III Pilar, conteniendo una evaluación de la amenaza y recomendaciones de carácter político a adoptar en toda la U.E. En este ejercicio juega un papel preponderante Europol colaborando en el análisis y elaboración de los datos que permitan tomar el pulso a los riesgos de la actividad terrorista en la U.E. y



efectuar las oportunas propuestas a los Consejos de Ministros y Europeo.

#### **4.3.2 Ámbito Judicial**

- Decisión Marco para la lucha contra el terrorismo, la cual representa para todos los Estados miembros la primera guía de armonización legislativa sobre el terrorismo. En ella se tipifican las conductas delictivas definidas como terroristas eliminando la posibilidad de que por la diversidad de los diferentes marcos normativos de la U.E., se permita a los terroristas encontrar espacios de impunidad en todo su territorio.
- Puesta en marcha de la Euro Orden de Arresto Europea para terrorismo, para la localización y detención de terroristas suprimiendo procedimientos burocráticos lentos y costosos, lo que unido a otras medidas como los Equipos Conjuntos, sin duda refuerza la capacidad de acción de las Fuerzas policiales junto con las autoridades judiciales en esta materia.
- Decisión Marco para la puesta en marcha de los Equipos Conjuntos de investigación. Ya en fase de incorporación a la legislación interna de algunos Estados, permite la constitución de Equipos Mixtos de Fuerzas de Seguridad, Fiscales y Jueces de la U.E., e incluso el apoyo de Europol con la posibilidad de actuar en varios países con validez probatoria de sus actuaciones.
- Mención especial merece la supresión de la figura de la Extradición para delitos de terrorismo entre los Estados miembros. Como ya se ya recogido, la lógica diversidad jurídica de los países de la U.E. ha hecho que en ocasiones el empleo de este procedimiento, ya de por sí largo y difícil, permitiera a los terroristas dilatar su puesta a disposición judicial en los países donde habían practicado sus acciones delictivas.

La agilidad con que se dota a este proceso entre los integrantes de la U.E. supone en la práctica, en un corto plazo de tiempo y respetando las garantías procesales y derechos del detenido, su presentación ante el tribunal del país que por ese delito le reclame.

- La creación en fechas recientes y la potenciación que recibe Eurojust, como embrión de un espacio judicial europeo, es favorecida por la entrada en vigor en parte de las medidas mencionadas anteriormente.

#### **4.3.3 Ámbito policial:**

- Reforzamiento de la cooperación policial entre los EE.MM.a nivel de Directores Generales de Fuerzas de Policía, de Jefes de Unidades Antiterroristas, de Expertos Analistas y de Centros de Formación.
- Creación de una Unidad Especial sobre terrorismo islámico dentro de la Unidad de terrorismo de Europol, aumentando los recursos destinados por este organismo en esta área y estableciendo programas de actuación

sobre financiación, empleo de explosivos, materiales nucleares o químicos etc.

- Modificación del Convenio de Europol, atribuyéndole más competencias, especialmente en temas de blanqueo de dinero y financiación del terrorismo.
- Acuerdo de cooperación con Interpol.
- Reforzamiento de la cooperación entre Servicios de Inteligencia de la U.E. y Fuerzas de policiales, asegurando un fluido y constante intercambio de información entre estos Servicios que actúan tanto en la esfera judicial como de inteligencia.
- Incorporación del Sistema Schengen a la lucha contra el terrorismo, maximizando el potencial informativo del actual sistema para la detección y obtención de información sobre personas vinculadas a grupos terroristas.
- Creación de Equipos Multinacionales ad hoc para la obtención de información sobre terroristas en el ámbito de la U.E. donde se da dimensión a la actuación en el ámbito prejudicial a los Servicios de Seguridad y Policiales de la U.E.
- Creación de un formulario tipo para el intercambio de información sobre incidentes de terrorismo entre los Servicios actuantes de la U.E., que permite la sistematización y normalización del flujo informativo haciéndolo a través de un red propia de manera eficaz, oportuna y segura.
- Establecimiento de un catálogo de medidas de seguridad y un plan de alerta ante amenazas graves de actuación terrorista o como reacción ante un ataque de este tipo, tendente a unificar los criterios de actuación mediante la adopción de un sistema de prevención y reacción coordinada ante eventos de esta índole.

Europa, el viejo continente, aún con la complejidad y fragilidad de los sistemas, procedimientos y herramientas existentes en su seno, está haciendo una apuesta seria para poner en práctica un esfuerzo sostenido en la lucha contra el terrorismo.

Posiblemente, algunos consideren que nunca será suficiente, para otros este anhelo inusitado de seguridad menoscabará la libertad alcanzada hasta ahora; no es cosa fácil encontrar el balance correcto entre los dos términos, pero evidentemente resulta memorable el tratemos de hacerlo desde una perspectiva global, europea.

Madrid, 22 de mayo de 2002

## **BIBLIOGRAFIA EMPLEADA**

- Europa ¿Para que? *Marcelino Orea Aguirre. Plaza y Janes 1987*
- OSCE. *SE.GAL 32/02 de 26 de febrero de 2002*
- Oficina de Publicaciones Oficiales de la U.E. *Varios textos 2001 y 2002*
- United Nations Publications. *Varios textos 2001 y 2002*

## **FICHA DE COLABORACIÓN**

Manuel NAVARRETE PANIAGUA

N:I:F: 28.680.141-S

Nacionalidad Española

Domicilio: DGGC (Servicio de Información)  
Calle Guzmán El Bueno num.110  
28003 Madrid.



Tfno.91.5146211

E-mail: [infoext@gcivil.mir.es](mailto:infoext@gcivil.mir.es)

Datos Bancarios

Cuenta titular: Manuel Navarrete Paniagua (28680141-S)

BNP Paribas

0058.0403.31.4030569001

## PSICOLOGIA Y UTILIZACION DE LAS ARMAS DE FUEGO

RAMON RIZO GOMEZ

Cabo primero de la Guardia Civil  
Licenciado en Psicología  
Servicio Psicología  
VI Zona (Valencia)

### INTRODUCCION

Los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en el desempeño de sus misiones para garantizar la Seguridad Ciudadana se pueden ver envueltos en actuaciones potencialmente peligrosas en las que deben reaccionar de forma rápida tomando decisiones y ejecutándolas, para neutralizar esos riesgos, incluyéndose en algunos casos el uso de las armas de fuego reglamentarias en respuesta a una agresión ilegítima a él mismo o a un ciudadano.

La utilización de estas armas, puede suponer una alteración en las circunstancias existentes de características irreversibles, como cuando se producen heridas graves o la muerte de algún implicado y en estos casos si la decisión de utilizarlas ha sido errónea, conllevará consecuencias muy negativas tanto para el agente de policía como para el Cuerpo al que pertenezca.

Los recientes incidentes acontecidos en julio del 2001 durante la cumbre del denominado G8 en la localidad italiana de Génova, donde el joven Carlo Giuliani de 24 años, resultó muerto al recibir dos impactos de bala procedentes de la pistola de un joven Carabiniere de la misma edad llamado Mario Placanica, quien posteriormente declaró ante el Juez: *"He disparado porque tenía miedo de morir, nos rodeaban, nos agredían, me temblaban las manos y disparé sin mirar"*, sirven para poner de manifiesto que la preparación para el uso de las armas, no puede limitarse a procedimientos que perfeccionen la puntería contra un blanco de papel. Lejos de esto hay que implementar procesos de entrenamiento que incorporen las variables ambientales de la forma más real posible y que sirvan para preparar a



quienes portan armas en defensa de la Ley para resolverlas de forma satisfactoria.

No es nueva la preocupación de las diversas Instituciones tanto a nivel nacional como internacional, para conseguir que la utilización de las armas de fuego que los Estados confían a sus funcionarios de Policía no terminen siendo instrumentos que se vuelven contra sus ciudadanos, bien de forma voluntaria cuando aparecen procesos de alteración mental en los agentes o bien involuntaria cuando en el desempeño de sus misiones se producen disparos con consecuencias no adecuadas a la legalidad y los principios de actuación.

Si revisamos los diversos textos legales podemos cerciorarnos de ello, actualmente la Ley Orgánica 10/1995 de Código Penal, establece en su artículo 20 que: "Están exentos de responsabilidad criminal: 4º El que obre en defensa de la persona o derechos propios o ajenos, siempre que concurran los siguientes requisitos: Agresión ilegítima, Necesidad racional del medio empleado y Falta de provocación suficiente por parte del defensor", fijando de esta forma los requisitos mínimos para considerar que se ha actuado en legítima defensa.

La instrucción del Ministerio del Interior de 14 de abril de 1983, sobre utilización de armas de fuego por miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado (CFSE) comienza señalando la controversia que suscitan los incidentes en que resultan heridos o muertas personas a consecuencia de los disparos efectuados por miembros de los CFSE, pasando a continuación a describir el procedimiento a seguir para su utilización correcta.

Posteriormente la Ley 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad retoma el tema dentro del capítulo II dedicado a los principios básicos de actuación y en su artículo quinto apartado c) dice "...deberán actuar con la decisión necesaria, sin demora cuando de ello dependa evitar un daño grave, inmediato e irreparable; rigiéndose al hacerlo por los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad ...." y en su apartado d) dice "Solamente deberán utilizar las armas en las situaciones en que exista un riesgo racionalmente grave para su vida, su integridad física o las de terceras personas, o en aquellas circunstancias que puedan suponer un grave riesgo para la seguridad

ciudadana y de conformidad con los principios a que se refiere el apartado anterior".

A nivel internacional, tenemos la resolución 690 del Consejo de Europa, de 8 de mayo de 1979, relativa a la declaración sobre la Policía, que en su artículo 13 dice "es necesario dar a los funcionarios de policía instrucciones claras y precisas sobre la manera y las circunstancias en las cuales deben hacer uso de sus armas".

También el Código de Conducta para Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley (Asamblea General de la ONU. Res. 34/169) señala en su artículo 3 "Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas".

Finalmente el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, aprobaron los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley. En dichos principios señalan en su punto 18 "Los Gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la Ley procurarán que todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley sean seleccionados mediante procedimientos adecuados, posean aptitudes éticas, psicológicas y físicas apropiadas para el ejercicio eficaz de sus funciones y reciban capacitación profesional continua y completa. Tales aptitudes para el ejercicio de esas funciones serán objeto de examen periódico", y en su punto 19 dice: "...reciban capacitación en el empleo de la fuerza y sean examinados de conformidad con normas de evaluación adecuadas. Los funcionarios que deban portar armas de fuego deben estar autorizados para hacerlo sólo tras haber finalizado la capacitación en su empleo".

Vemos por tanto un claro posicionamiento institucional dirigido a conseguir que las armas de que se dota a los agentes de policía para que puedan hacer frente a los delincuentes en defensa de los derechos de los ciudadanos, sean utilizadas de forma restrictiva y también que por parte de los diversos Cuerpos de Seguridad se evalúe de forma permanente, si sus componentes están capacitados y entre-



nados para llevar a cabo las tareas de forma efectiva.

En España la Justicia ha adoptado el mismo posicionamiento, así en la Sentencia 1573/1998 de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, ante un recurso interpuesto por el Abogado del Estado en relación a la declaración de responsabilidad civil subsidiaria del Estado por los daños causados como consecuencia de los disparos efectuados por un Guardia Civil contra un paisano causándole graves heridas, dice en el fundamento de derecho tercero *"...máxime cuando, como sucede en el caso actual, la acción lesiva se produce encontrándose el agente de servicio, se deriva de la creación del riesgo que la organización del Servicio de Seguridad publica mediante agentes a quienes se dota de armas de fuego, representa para los ciudadanos que puedan resultar perjudicados por dicha utilización abusiva, constitutiva de delito o falta (Sentencias entre otras, de 17 de julio 1995 [RJ 1995/5606] y 8 de mayo 1996 [RJ 1996/380]). Cuando el agente causante del daño actúa bajo los efectos de una anomalía o alteración psíquica preexistente, entran en juego la responsabilidad por culpa "in eligendo" o "in vigilando" pues precisamente el riesgo derivado de la especial responsabilidad encomendada y del manejo del arma de fuego reglamentaria, que los agentes deben portar en todo momento para encontrarse en condiciones de cumplir con el deber de intervención permanente que les impone el artículo 5.4<sup>º</sup> de la LO 2/1986, de 13 de marzo (RCL 1986/788), determina una especial responsabilidad en la labores de selección y posterior control, para evitar que el arma constituya una fuente incontrolada de riesgo en manos de quien no se encuentra en condiciones para utilizarla cuidadosamente (sentencias de 17 de julio 1995, 28 de octubre 1996 [RJ 1996/9680] y 2 de octubre 1997, entre otras).*

Para llevar a efecto lo señalado en esta normativa se deben afrontar por parte de los CFSE tres aspectos por una parte el selectivo y formativo que debe incluir todo lo relacionado con el ingreso en los mismos y la instrucción para el manejo de las armas, acompañado del aprendizaje de la legislación aplicable; por otra parte debe existir una actividad supervisora de las condiciones físicas y

psicológicas de los Agentes continuada a lo largo de toda su vida laboral.

## SELECCION Y FORMACION PARA EL USO DE ARMAS

Centrándonos ya en la Guardia Civil encontramos como desde que se inicia el proceso de acceso a la Institución se intentan cubrir los objetivos señalados en el espíritu normativo reflejado en el apartado anterior. Dentro de la fase de selección para el ingreso encontramos que la Ley 42/1999 del Régimen del Personal de la Guardia Civil, en su artículo 26, punto 3 dice refiriéndose a los sistemas de selección que *"También servirán para acreditar las aptitudes psicofísicas necesarias para cursar los respectivos planes de estudios"*, esta primera intervención en el proceso se da cuando los aspirantes son examinados por los Servicios de Sanidad y Psicología del Cuerpo con el fin de determinar que reúnen las dichas condiciones, procedimiento que se ha ido perfeccionando con la adición de nuevas pruebas médicas, analíticas y la incorporación de una entrevista personal realizada por psicólogos.

Posteriormente en los centros de formación se continúa lo anterior mediante una supervisión del Guardia Alumno durante su estancia en la misma, por los mismos servicios de Sanidad y Psicología.

Dentro de la Academia comienza la preparación para el uso de las armas propiamente dicho, el programa formativo incluye conocimientos de legislación, armamento y por supuesto prácticas reales de tiro, programados para que cuando finaliza el curso, el Guardia Alumno esté en condiciones de saber cuando y como utilizar su arma.

Posteriormente en sus destinos el entrenamiento se rige en la actualidad por la Orden General nº 9 de fecha 10 de julio de 1995, por la que se dan las normas generales para la realización de los ejercicios de tiro en la Unidades de la Guardia Civil, que señala entre otras cosas en su artículo 2, punto cinco: *"La misión más importante de los Profesores e Instructores de tiro, es impartir la enseñanza en los aspectos técnicos del tiro y del manejo y uso de las armas"*, más adelante en el artículo 3 punto dos, señala: *"Aspecto muy impor-*



tante a tener en cuenta por parte de los Titulados de Tiro, es el de mentalizar a los tiradores de que el uso de las armas de fuego sólo debe hacerse en situaciones extremas y con las limitaciones que marca el ordenamiento legal, teniendo en cuenta que, en caso de su empleo contra personas, se procurará causarles las menores lesiones posibles...".

Cuando se describen los ejercicios prácticos a realizar y el blanco a utilizar, nuevamente se observa un absoluto predominio de ejercicios para conseguir una mejor puntería sobre blancos fijos de papel.

Sin querer restar ninguna importancia a la adquisición de destrezas psicomotrices que incrementen la rapidez de reacción y la exactitud de la ejecución, no se puede pasar por alto la relevancia que tienen los procesos de decisión previa en relación a la puesta en marcha de los primeros. No cabe duda que por muy rápida y exacta que sea la ejecución de un disparo si la decisión de realizarlo ha sido errónea, todo él constituye una equivocación.

La necesidad de que las situaciones de entrenamiento sean lo más parecidas a aquellas en que se va a desarrollar la tarea salta a la vista en multitud de ejemplos de la vida diaria: ningún equipo de fútbol juega un partido sin haber entrenado en el campo donde se va a disputar, a ningún alumno de autoescuela le cambian el vehículo el día del examen, etc. En nuestro caso cada Guardia Civil realiza las prácticas de tiro con el arma que tiene adjudicada. Por lo tanto debería intentarse que el resto de las condiciones situacionales y personales guardasen la misma similitud con la situación hipotética para la que están siendo entrenados.

En la anteriormente citada Orden General núm. 9, hace una mención de pasada a dichos elementos cuando dice: "...así como aproximar al tirador a situaciones más auténticas, con el fin de que consiga el dominio emocional que el fuego real produce".

Pero podemos convenir que no sólo el ruido de los disparos, la sensación de retroceso, la climatología, etc., van a preparar a un Agente para una situación de fuego real, faltan variables que producirán cambios drásticos en la capacidad de ejecución durante una actuación

real, entre ellos y como más significativos el nivel de activación fisiológica y cognitiva.

Lo mismo señala Olson (1998) cuando dice "ignorando elementos como el estrechamiento visual, la exclusión auditiva, decremento de las tareas motoras finas y otros síntomas que afectan a los oficiales en situaciones de amenaza a su vida, los entrenadores buscaron métodos y estrategias que pudieran oponerse a los efectos de estos.

La mayor parte de estas aproximaciones han resultado inefectivas. Por ejemplo la mayoría del entrenamiento policial es en muchos casos, llevado a efecto en situaciones estáticas de no amenaza, con bajo nivel de estrés ambiental, en gimnasios o aulas. Estos ejercicios de entrenamiento son predecibles, planeados, estáticos y con bajo estrés. Un ejemplo común es el entrenarse disparando a un blanco de papel que no devuelve el fuego. Este tipo de técnicas tiene poca o nula aplicación en una situación estresante."

Similares planteamientos se encuentran en Helsen & Starkes (1999) cuando dicen "...el entrenamiento debe tener fidelidad física y psicológica con las situaciones reales.". Y continúan explicando que un problema a afrontar en el entrenamiento de Policías es como hacer que adquieran experiencia en tomar decisiones ante situaciones peligrosas, sin que experimenten esas situaciones y lleguen a sentirse en peligro.

Y es que nadie puede negar la diferencia que existe entre un ejercicio de tiro contra un blanco fijo a la luz del día, después de un mínimo de 8 horas de descanso, etc., y una intervención policial cuyas condiciones ambientales raras veces son óptimas, cuando el blanco al que se dispara no solo se mueve (de forma intencional, buscando cubrirse) sino que devuelve el fuego obligando al policía a modificar su posición, además hay que evitar dañar a inocentes, etc., configurándose ambas situaciones como estresantes pero con unos niveles incomparablemente distintos. Cannon-Bowers, Salas & Pruitt (1996) hablan al referirse a éstas últimas, de "ambientes inciertos y dinámicos" describiéndolos como incompletos, ambiguos y con información cambiante.



## ESTRES Y ACTIVACION FISIOLÓGICA

En cualquier momento de su vida un ser vivo está sometido a una serie de demandas ambientales, que requieren cambios adaptativos en respuesta a situaciones que varían desde agradables o positivas a desagradables o negativas. En el caso de los organismos vegetales o animales, éstas se suelen basar en el paradigma estímulo respuesta, por ejemplo podemos observar el movimiento de un girasol en respuesta al desplazamiento del Sol o la huida de un animal al percibir la presencia de un depredador. Ante dichas situaciones se produce la activación de la división simpática del sistema nervioso autónomo, preparando al organismo para responder ante unas circunstancias urgentes, que requieren de una acción como luchar o huir, reacción denominada "síndrome miedo-fuga-lucha" (Brown & Wallace, 1989).

En el ser humano este tipo de respuestas puede seguir la misma pauta en respuestas automáticas (ej.: retirar la mano del fuego), pero en su mayoría incorporan procesos cognitivos intermedios en los que se analizan, evalúan los estímulos recibidos y tras un pro-

cesamiento consciente se escoge una respuesta de entre las disponibles.

Así lo describe la Teoría cognoscitiva-fisiológica de la emoción de Schachter (1971), quien propone como hipótesis, que aunque una experiencia emocional se compone de los cambios fisiológicos producidos por la activación simpática, también incluye un componente cognoscitivo por el que el individuo toma conciencia e interpreta la situación.

Este procesamiento superior se ve afectado por el estado emocional del individuo. Bermúdez (1991) dice "la ansiedad puede deteriorar el rendimiento, al ocupar una parte de la capacidad de procesamiento reduciéndose, en la misma medida, la capacidad disponible para atender a los requerimientos de la tarea"

Esta incidencia del estrés en la capacidad ejecutiva y en concreto relacionada con el uso de armas ha sido estudiado por Olson (1998), quien acuña el término Estrés de Supervivencia para aquellos casos en que la persona siente que su supervivencia está amenazada y afirma tras realizar diversas investigaciones en varios departamentos de Policía de los Estados Unidos, que las tareas motoras se ven ampliamente afectadas y que dicho estrés tiene un impacto negativo sobre ellas (tabla I).

	GRUESAS	FINAS	COMPLEJAS
DESCRIPCIÓN	Incluyen la acción de grandes grupos musculares (cuello, espalda, pierna, brazos). Estas habilidades dependen de la fuerza y mejoran bajo condiciones de alto estrés debido a la liberación de adrenalina y otras hormonas.	Utilizan pequeños grupos musculares (manos y dedos). Incluyen habitualmente coordinación mano-ojo, tal como disparar un arma. Requieren que los niveles de estrés sean nulos o muy bajos para una ejecución óptima.	Incorporan componentes múltiples, a menudo incluyen coordinación mano-ojo, apreciación de tiempos, seguir un blanco móvil y equilibrio. Para conseguir una óptima ejecución el nivel de estrés deber ser bajo.
GRADO DE AFECTACIÓN	El estrés de supervivencia tiene poca o nula incidencia en estas conductas.	El estrés de supervivencia las deteriora rápidamente.	El estrés de supervivencia reduce la habilidad para su ejecución.

Tabla I

El mismo autor lo relata de una forma más aplicada al tema que nos ocupa cuando señala que durante un enfrentamiento donde perciben que su integridad física se halla ame-

nazada, los agentes poco preparados o mal entrenados, tienden a experimentar una cadena de reacciones de escalada de estrés que incrementa su tasa cardiaca. Cuando se



eleva esta tasa las tareas motoras finas y complejas se deterioran rápidamente, disminuyendo consecuentemente la pericia para empuñar un arma, disparar o adoptar la postura de fuego.

A lo mismo se refiere Michel (1998) cuando apunta que además el sospechoso, el oficial o ambos están en movimiento antes y durante el tiroteado y este movimiento reduce el rendimiento visual.

## CIRCUNSTANCIAS AMBIENTALES

Otro aspecto importante de cualquier escenario en el que se deba desarrollar una actividad humana, son las diferencias en cuanto a elementos ambientales que pueden haber de uno a otro, tomando como ejemplo la iluminación en relación con el uso de armas, puede ser interesante revisar el experimento desarrollado por Paul Michel (1998) con cadetes de Policía.

Utilizando a doce de ellos previamente seleccionados por tener una agudeza visual

estándar y descartados aquellos que tuviesen problemas de refracción, los colocó en una situación experimental en la que podía modificarse el nivel de iluminación disponible y con la ayuda de un asistente que portando una chaqueta negra (como fondo para el objeto), mostraba a los cadetes cuatro objetos, tres de ellos no letales (15,24 cm de manguera verde de jardín; 20,32 cm de tubería negra y un destornillador cromado de 15,24 cm) y un arma (revólver Smith & Wesson modelo 59 de acero azul), durante un segundo al bajarse un separador que lo ocultaba.

Utilizó grados de iluminación de .04 candelas hasta .45 (comparativamente el brillo de la luna llena se corresponde con unas .01 candelas y una persona de pie a una distancia de 9 a 12 metros, alumbrada directamente por los faros de un coche en la noche se corresponde a .45 candelas).

Tras mostrarles el objeto, pedía a los sujetos experimentales que lo identificaran, los resultados se muestran en la tabla II confeccionada en base a los resultados expuestos en dicho artículo.

ILUMINACION (CANDELAS)	OBJETOS IDENTIFICADOS	OBJETOS NO IDENTIFICADOS	PORCENTAJE ACIERTOS
.04	4	4	9%
.10	8	8	18%
.25	15	15	34%
.45	37	37	77%

Tabla II

Basándose en los factores que afectan a las percepciones de los oficiales en situaciones de baja iluminación, concluye que los oficiales necesitan entre 2.5 y 3 candelas de luz para identificar exactamente un objeto.

Viene a concluir que ante la falta de suficiente claridad en el estímulo recibido, los cadetes tomaban decisiones en base a estructurar la situación basándose en su experiencia previa, además muchos cadetes afirmaron que habían sido encañonados, cosa que no sucedía pues el ayudante permanecía inmóvil.

Otro aspecto a considerar en base a las situaciones de iluminación artificial o deficiente, son las condiciones de luz previas al incidente ya que puede afectar significativa-

mente a la habilidad para discernir sombras y detalles en un entorno oscuro. Así tras un proceso de 40 minutos de adaptación de una persona a baja iluminación, si esta condición cambia por una fracción de segundo la adaptación a la oscuridad se pierde.

Helsen y Starkes (1999) en un estudio realizado con agentes de la Gendarmería Belga, señalan que entre 1975 y 1995 los incidentes con disparos se incrementaron en un 300 %. Aunque el número total es limitado, el análisis de los mismos refleja los siguientes extremos. El 96 % ocurren en exteriores, el 53 % en áreas urbanas congestionadas, el 51 % bajo condiciones de luz artificial, el 38 % con luz natural, finalmente en el 58 % de los casos los



disparos se realizaron desde menos de quince metros.

Por lo tanto habría que incorporar estas variables ambientales (iluminación, interior/ exterior, ruido, día/noche, etc.) al programa de entrenamiento, si queremos que éstas condicionen en la menor medida posible la actuación del Agente.

En España también se está registrando un aumento de los incidentes con armas de fuego, tanto a nivel de personas que sufren trastornos y utilizan armas de caza contra sus conciudadanos, como por parte de delincuentes violentos que utilizan armas de fuego, en algunos casos armas con capacidad de tiro automático.

## PROCESAMIENTO COGNITIVO Y RESPUESTA ANTE AMENAZAS

Finalmente no podemos pasar por alto el proceso de decisión ¿disparar / no disparar?, con todos los componentes que engloba.

Una vez que se ha percibido la amenaza y se pretende reaccionar, suponiendo que contamos con el entrenamiento técnico adecuado, debemos abordar la toma de decisiones, proceso complejo en el que como se expone hay que conjugar una amplia serie de variables, pero sírvanos lo expuesto por Olson (1998) para comprender la importancia que este proceso tiene: *"Los entrenamientos dinámicos han demostrado que un sujeto en una confrontación mortal puede empuñar un arma que lleve y disparar antes que el oficial pueda responder apretando el gatillo de un arma ya empuñada y dirigida hacia el sospechoso. Muy sencillo la acción es más rápida que la reacción"*.

Recurriendo nuevamente a ejemplos, quien haya tenido la oportunidad de visionar la película de Oliver Stone, *Platoon*, puede recordar la escena en la que Tom Berenger dispara sobre Daniel Defoe (ambos encarnando el papel de Sargento de los Marines), el segundo percibe la amenaza del arma, pero al identificar a su compañero sonríe, no obstante al ver que aquél no baja el arma vuelve nuevamente a mostrar preocupación en el semblante, finalmente recibe dos disparos. Durante un "largo" período temporal, el Sargento Elías está inten-

tando procesar la información disonante que recibe para tomar una decisión acorde a las circunstancias. Si la amenaza hubiese provenido de un Vietcong, no hubiese existido la incongruencia y la reacción hubiese sido más veloz.

Acabamos de mostrar como una de las variables que diferencian la acción de la reacción, es la toma de decisiones. En el ejercicio de su profesión el Guardia Civil no puede ni debe comportarse como un autómatas, su actuación debe adecuarse al ordenamiento jurídico y estar presidida por un principio de prudencia, así lo señala en su punto final la Instrucción del M<sup>o</sup> del Interior de fecha 14 de abril de 1983 cuando dice: *"...es preferible no detener a un delincuente que lesionar a un inocente."*; de aquí que mientras el delincuente ya tiene su decisión tomada y no requiere procesar las variables de la situación para decidir, el Agente de la Autoridad necesita de un *"tiempo extra"* antes de emprender la acción.

No obstante cuando se realizan las prácticas de tiro, no se pide al Guardia Civil que considere la posibilidad de que disparar sea un error, sólo se marca el tiempo de disparo, sus impactos van a un blanco de papel que está hecho para eso y el impacto emocional que le produce agujerearlo es inexistente, pero cuando hipotéticamente se dirigiesen a un ser humano al que se puede ver caer, sangrar, y quizás morir por ese disparo, el choque psíquico puede ser intenso y en un enfrentamiento con varios delincuentes puede bloquear al agente.

Williams (1999) señala la necesidad de abordarlo cuando dice: *"Los Departamentos de Policía, que comprenden la resistencia humana a matar y los efectos del condicionamiento, pueden desarrollar programas de entrenamiento que permitan a sus oficiales, primero emplear de forma apropiada y sucesiva la fuerza letal y segundo, sobrevivir a los efectos emocionales y psicológicos derivado de esos incidentes"*.

Helsen & Starkes (1999) a la búsqueda de soluciones a éste y otras deficiencias ponen en práctica un experimento para valorar la posible aplicación de nuevas tecnologías al entrenamiento de la Gendarmería Belga e intentan pasar desde técnicas reactivas de disparo a una aproximación desde las técnicas



de resolución de problemas. Pretenden que los oficiales aprendan a centrar la percepción en la información correcta y a manejarla de forma juiciosa.

Observamos en el estudio realizado, como dan una gran importancia a la toma de decisiones, considerando, que éstas deben planearse como cadenas de elecciones, siendo cada una de ellas contingente con la anterior, todo ello imbuido en un contexto lleno de significado. Nuevamente recordamos como los aspectos estresantes de la situación afectan al rendimiento, así Olson (1998) señala que las tareas cognitivas comienzan a deteriorarse al alcanzar tasas cardiacas de 155 latidos por minuto, tasa que puede alcanzarse rápidamente por una persona no preparada.

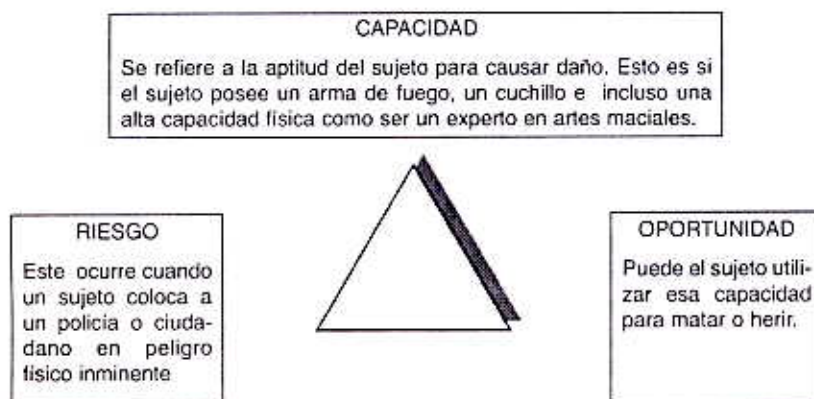
Este tipo de deterioro que se produce en el rendimiento a causa de la ansiedad también ha sido estudiado en el deporte, por ejemplo tenemos el caso de la tiradora olímpica norteamericana Tammy Foster, quien a pesar de realizar un buen ejercicio de puntería (seguido mediante un láser de infrarrojos) a causa de una actitud perfeccionista comenzaba a realizar ajustes que le reportaban una pérdida de efectividad, cuando aplicaron a su entrenamiento técnicas psicológicas de visualización, alcanzó un 90% de efectividad (Kearney, 1996).

En el mencionado programa de entrenamiento de la Gendarmería (Helsen & Starkes, 1999), se utilizó un diseño Pre-test/Post-test, se formaron cuatro grupos recibiendo cada uno de ellos respectivamente entrenamiento: el primero clásico (puntería a blancos fijos y/o que se alzan), el segundo con utilización de diapositivas, el tercero mediante proyección

de vídeo y el cuarto una combinación de vídeo y diapositivas.

En base a lo anterior se analizó: la precisión y legalidad de cada disparo, el riesgo potencial para otros y el acierto al elegir disparar en relación al marco legal. Los resultados mostraban que el entrenamiento que utilizaba vídeo proyecciones conseguía, en tan sólo 10 horas, que se aumentase en un 600% las acciones comprobatorias para resolver las situaciones. De esta manera en términos de procesos cognitivos el entrenamiento con vídeo, hizo que los policías realizaran más fijaciones visuales pero de menor duración. Eso resultó efectivo en las situaciones estresantes, debido a que un agente dispone ante ellas de un tiempo limitado para explorar el entorno y tomar decisiones, entonces, qué mira y durante cuánto tiempo lo hace resulta muy importante. A esto mismo se refiere Fernández Trespalacios (1986) cuando dice *"Los organismos destacan del medio exterior e interior sólo aquello importante adaptativamente. Así, en la estructura de toda respuesta sensorial está la actividad, que es también configuradora del estímulo, aunque lo sea todavía de un modo muy elemental, convirtiendo a los estímulos energía en estímulos información"*, podemos decir de otra forma, adquiriendo una mayor rapidez en la conversión señalada. Además este tipo de preparación permite revisiones posteriores donde se facilita feedback sobre la ejecución y se discuten aspectos relevantes a la misma.

Entre los diversos estudios que contemplan los procesos de decisión para el uso de la fuerza letal, se observa una coincidencia en los parámetros a contemplar: Capacidad-Riesgo-Oportunidad (Olson, 1998; Williams, 1999; Helsen & Starkes, 1999).





La conjunción de las tres circunstancias (similares a las descritas en nuestra legislación) sería la que justificaría la utilización de lo que en dichos estudios denominan  *fuerza letal* , puesto que la ausencia de cualquiera de ellos reduce cualitativamente la peligrosidad de la situación.

En sus trabajos sobre los modelos de decisión legal Larsen y Yelom (1997) llegan a una definición de los mismos como:  *"Una representación visual, simplificada y organizada del pensamiento requerido para aplicar la Ley a una clase particular de situaciones"* . Sirven como referencia a aquellos profesionales como: jueces, abogados y policías, que deben responder de forma inmediata y  *"...no tienen tiempo para investigar, argumentar, consultar y evaluar sus decisiones legales."*

Sus características les permiten: simplificar (eliminar toda la información irrelevante), organizar (los aspectos relevantes de la situación), visualizar (adoptan la forma de diagrama), conceptuar (explicitar los pasos mentales a seguir) y clasificar (servir para agrupar las situaciones por tipos); sirviendo esto de gran ayuda en el proceso tanto de aprendizaje como de aplicación.

De esta manera y mediante su aplicación tanto en el periodo formativo previo a la obtención de la condición de Guardia Civil, como en las posteriores prácticas de tiro una vez en las Unidades, se puede obtener una mejor comprensión e integración en los procesos cognoscitivos del procedimiento a seguir para tomar la decisión adecuada con respecto al uso de las armas.

Todo lo anterior favorecido por un incremento del esfuerzo formativo mediante conferencias, charlas, etc.; en técnicas de resolución de problemas, negociación y habilidades sociales, tomando como referente las modernas teorías de la Inteligencia Emocional de Daniel Goleman, que tan efectivas se han mostrado para modular las relaciones interpersonales.

A modo de ejemplo podemos desarrollar un supuesto modelo para una situación general de uso de armas de fuego, posteriormente y en base al mismo se pueden diseñar modelos para actuaciones concretas como: controles de carretera, persecuciones, etc., que con-

templen las variables que afectan de forma relevante a la misma.

## SUPERVISION CONTINUADA

El miembro de las FCSE desde su ingreso en las mismas hasta su retiro, como media pasa un periodo temporal que en muchas ocasiones llega a estar por encima de los 30 años, no se puede obviar que durante los mismos, al igual que cualquier persona puede desarrollar trastornos físicos o psicológicos que mermen su capacidad de desempeño, incluso sin llegar a desarrollar un trastorno puede verse sometido a situaciones especialmente estresantes tanto a nivel profesional como personal que incidan en su desempeño.

De lo anterior nace la necesidad de mantener un proceso de supervisión permanente (necesidad reflejada en la sentencia citada en este mismo artículo), con el fin de garantizar que se haya en óptimo estado para el uso de las armas.

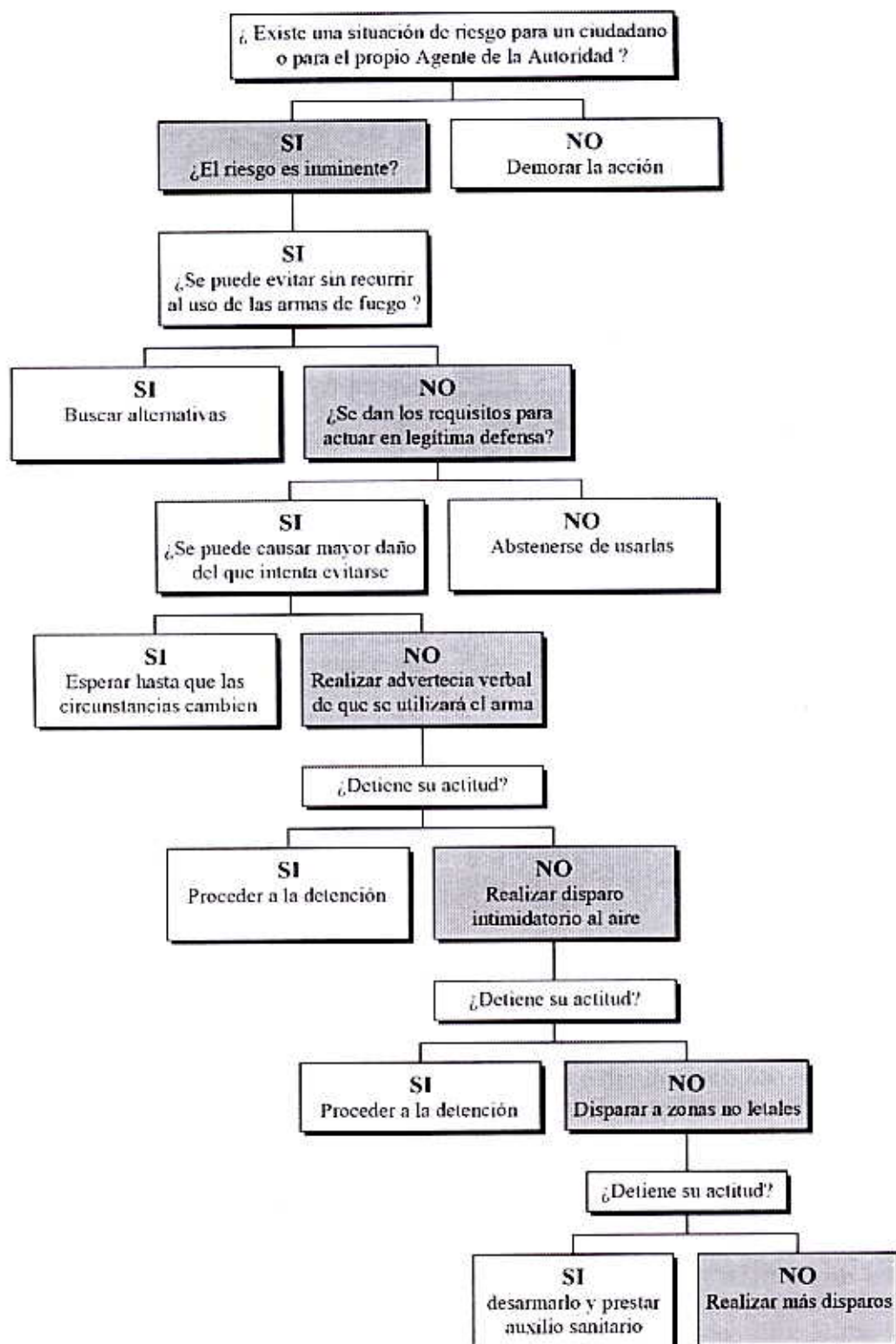
En otros ámbitos donde se manejan armas encontramos esta imposición de revisiones periódicas, así el Real Decreto 137/1993, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Armas establece reconocimientos de aptitudes psicofísicas periódicos para los tenentes.

También en el ámbito de la Seguridad Privada la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada, establece esos reconocimientos periódicos para poder prestar servicio con armas de fuego.

Igualmente sucede en las Fuerzas Armadas que en el Real Decreto 944/2001, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento para la determinación de la aptitud psicofísica del personal de las Fuerzas Armadas; establece en sus artículos 4,5 y 6 la obligatoriedad y periodicidad con que han de pasar pruebas médicas, psicológicas y físicas todos sus miembros.

En la Guardia Civil encontramos que la Ley 42/1999, de 25 de noviembre, de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil, señala en su artículo 49 que existirán reconocimientos médicos y pruebas psicológicas y físicas con periodicidad, quedando a la espera de su desarrollo reglamentario.

## MODELO DE DECISIÓN PARA EL USO DE ARMAS DE FUEGO





Por lo tanto es de esperar que en breve se dispongan de directrices para que se pueda disponer de un expediente personal donde se recojan todos estos aspectos y que permitan una adecuación de los Recursos Humanos disponibles a las tareas asignadas a la Institución teniendo en cuenta las diferentes capacidades y aptitudes.

En el momento actual esa supervisión aunque no completa, se lleva a efecto sobre aquellos miembros de la Institución que causan baja por causas psíquicas a los que se procede a retirarles el armamento y que son valorados por el Servicio de Psicología, lo mismo puede decirse de aquellos que presentan conductas atípicas y cualquier otro a solicitud del Mando.

## CONCLUSIONES

Como hemos visto a lo largo de todo el texto precedente, existen condiciones que no son suficientemente abordadas con los procedimientos actuales de entrenamiento para el uso de armas, pudiéndose aproximar más a una preparación de tipo deportivo que planificada para intervenciones de tipo policial.

También se han expuesto las iniciativas llevadas a cabo en otros departamentos de Policía con el fin de salvar esas limitaciones, por lo tanto tomando como ejemplo los mismos se podrían poner en marcha planes de instrucción más ambiciosos que aborasen todos los aspectos expuestos.

Así dentro del constante proceso de modernización que se desarrolla en la Institución, sería conveniente el plantear un estudio multidisciplinar (Armamento, Jurídico, Psicológico, etc.) con el fin de proponer las medidas que pudiesen servir para acercar el proceso de entrenamiento a la práctica real.

Williams (1999), por ejemplo, señala la posibilidad de incorporar al entrenamiento escenarios de role play y el uso de pistolas de bolas de pintura. Mediante el uso de los cuales dice que los oficiales aprenden a evaluar cuando un objetivo representa una amenaza mortal y si debe disparar o no.

Weinberg y Gould (1996) dicen "la visualización es un plan mental muy detallado sobre el modo de ejecutar una destreza, lo que debe traducirse en tomas de decisión rápidas y precisas, aumento de la confianza y mejora de la concentración", lo cual aplicado al entrenamiento para el uso de armas, vendría a significar que procedimientos que no suponen una gran inversión en medios económicos ni técnicos, permiten mejorar la capacidad de respuesta en base a crear escenarios mentales en los que se practican las acciones.

Sin duda, nos encontramos ante un problema de difícil abordaje, donde conseguir confeccionar un programa de entrenamiento que aborde todas las variables citadas es complicado, no obstante el reto merece la pena teniendo en cuenta las consecuencias que tienen para el prestigio de la Guardia Civil los incidentes con armas de fuego en los que su utilización no ha sido la adecuada.

## BIBLIOGRAFIA

- Bermúdez Moreno, J. (1991) *Psicología de la Personalidad*. Madrid: U.N.E.D.
- Brown, T.S. y Wallace, P.M. (1989) *Psicología Fisiológica*. México: McGraw-Hill.
- Cannon-Bowers, J.; Salas, E. & Pruitt, J. (1996) Establishing the Boundaries of a Paradigm for Decision-Making Research. *Human Factors*, 38,(2), 206-219.
- Cohen, M.; Freeman, J. & Wolf, S. (1996) Metarecognition in Time-Stressed Decision Making: Recognizing, Critiquing, and Correcting. *Human Factors*, 38,(2), 206-219.
- Cooper, C. (1997) Patrol police officer conflict resolution processes. *Journal of Criminal Justice*, 25(4), 87-101.
- Helsen, W.F. y Starkes, J.L. (1999) A new training approach to complex decision making for Police Officers in potentially dangerous interventions. *Journal of Criminal Justice*, 27(5), 395-410.
- Kearney, J. (1996) La preparación del atleta olímpico. *Investigación y Ciencia*, julio, 74-63.
- Klopf, G. P. (1999) Fast Track. *FBI Law Enforcement Bulletin*, October, 10-15.
- Larsen, C.; Yelom, S. & Irwing, D. (1997) Legal Decision Models: Training for Aids and Job Aids for Professionals. *Journal of Criminal Justice*, 25,(1), 46-60.
- Levar, L., Greenfeld, H. & Baruch, E. (1979) Psychiatric combat reactions during the Yom Kippur War. *American Journal of Psychiatry*, 136(5), 637-641.
- Michel, P. (1998) Visual Perception in Low-Light Levels: implications for shooting incidents. *FBI Law Enforcement Bulletin*, may, 6-9.
- Olson, D.T. (1998) Improving Deadly Force Decision Making. *FBI Law Enforcement Bulletin*, February, 1-9.
- Weinberg, R.S. y Gould, D. (1996) *Fundamentos de Psicología del deporte y el ejercicio físico*. Barcelona: Ariel Psicología.
- Williams, G.T. (1999) Reluctance to Use Deadly Force: causes, consequences and Cures. *FBI Law Enforcement Bulletin*, October, 1-5.



## RESPONSABILIDADES POR INFRACCIONES EN LA GESTION DE FONDOS PUBLICOS

JAIME VALCARCEL RUBIO  
Comandante Interventor

**L**A Administración Pública en el ejercicio de su actuación financiera se sirve de fondos o recursos que son escasos por lo que no es indiferente, en absoluto, el modo en que éstos son gestionados.

El Ordenamiento tiene que garantizar la gestión regular de las finanzas públicas, evitando o corrigiendo las actuaciones improcedentes, por ilegales, de los gestores de los caudales públicos. La protección de los intereses de la Hacienda Pública se realiza a través de distintas vías. Para ello, el ordenamiento jurídico ha diseñado un sistema de garantías tendentes a asegurar la regularidad de la actuación financiera, existiendo medidas de reacción contra las eventuales infracciones antijurídicas. Estas garantías pretenden que los intereses públicos se preserven en la realización del gasto público tal y como dispone la ley.

Dada la distinta entidad de los bienes jurídicos protegidos, así como de las distintas normas jurídicas que tratan de desarrollar esa misión de garantía de la legalidad, existe la posibilidad de que el Ordenamiento jurídico se contente con su restitución misma, ordenando al causante de un daño su reparación o indemnización, o que se adopten una serie de medidas de castigo o prevención. Incluso que ambas formas de reacción se combinen simultáneamente ante una infracción determinada. Si se acude a una mera reparación del daño estamos ante actos ilícitos civiles que exigen la necesaria indemnización de resarcimiento al dañado. Por otro lado, si se adoptan medidas de castigo estamos ante actos ilícitos penales, donde existe una mayor gravedad en el daño producido.

Como ha reiterado el Tribunal Constitucional (1), los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al



Derecho Administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal y como refleja la propia Constitución (artículo 25) y una reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo (2), hasta el punto de que un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales.

La protección de la Hacienda Pública mediante la potestad sancionadora de la Administración ha tenido más desarrollo en el ámbito de las infracciones cometidas por los contribuyentes y otros sujetos pasivos tributarios. Sin embargo, en la vertiente del gasto público, en la que las infracciones son atribuibles a las autoridades y funcionarios públicos, los mecanismos de protección se han orientado a la simple reparación del daño causado y a la aplicación, en su caso, de sanciones de carácter disciplinario.

Por lo que se refiere a las responsabilidades civiles derivadas de los delitos de malversación, hay que indicar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la LOTCU, cuando los hechos generadores de responsabilidad contable fueran constitutivos de delito, la responsabilidad civil será determinada por la jurisdicción contable en el ámbito de su competencia.

Hacemos referencia sólo a algunos supuestos de responsabilidad derivada de infracciones en la gestión de los fondos públicos, limitados a la denominada responsabilidad contable (modalidad de responsabilidad patrimonial o civil), a los delitos de malversación (penal), además de una breve mención a las infracciones directamente relacionadas con esta materia y tipificadas como faltas en la Ley Orgánica de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

## 1. LA RESPONSABILIDAD CONTABLE O CIVIL POR EL MANEJO DE FONDOS PÚBLICOS

Dice el artículo 1.902 del código civil que "el que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado". Esta cláusula general está prevista en los artículos 140 y siguientes del Texto Refundido de la Ley

General Presupuestaria (en adelante LGP), al contemplar la responsabilidad contable de las autoridades y funcionarios derivada de sus funciones en la gestión financiera.

Por otro lado, el art. 38.1 de la Ley Orgánica 2/1982 del Tribunal de Cuentas (LOTCU) dispone que "el que por acción u omisión contraria a la ley originase el menoscabo de los caudales o efectos públicos quedará obligado a la indemnización de los daños y perjuicios causados", concepto demasiado amplio de responsabilidad contable, ya que establece una responsabilidad objetiva, donde no es necesaria conducta dolosa o culposa por parte del infractor. Por ello la Ley 7/1988 de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCU) en su art. 49.1 dice "la jurisdicción contable conocerá de las pretensiones de responsabilidad que, desprendiéndose de las cuentas que deben rendir todos *cuantos tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos*, se deduzcan contra los mismos cuando, *con dolo, culpa o negligencia graves*, originaran menoscabo en dichos caudales o efectos a consecuencia de acciones u omisiones contrarias a las leyes reguladoras del régimen presupuestario y de contabilidad..."

La responsabilidad contable es una modalidad de responsabilidad patrimonial que conlleva la obligación de indemnizar a la Hacienda Pública de los daños y perjuicios causados a la misma. Las infracciones contables, al contrario que las disciplinarias o penales, no dan lugar a la imposición de una pena o sanción sino únicamente a la reparación del daño causado.

Como decimos es una responsabilidad de carácter patrimonial ya que las pretensiones tienen por objeto conseguir la indemnización por los daños y perjuicios a los caudales públicos, sólo existirá responsabilidad contable en el caso de que exista un daño y perjuicio efectivo. Si sólo se da una antijuricidad formal, en el sentido de infracción de la normativa presupuestaria o contable, pero falta la antijuricidad material, la producción de un menoscabo en los caudales o efectos públicos, entonces no habrá lugar a que se declare la responsabilidad contable.

En los artículos 140 a 146 de la LGP se tipifican diversas infracciones presupuestarias y se establecen los procedimientos para exigir la



responsabilidad de los autores y partícipes en las mismas, procedimientos que no van más allá de restituir los daños causados a la Hacienda Pública, la obligación de indemnizar a la misma por los actos y resoluciones lesivas. Responsabilidad contable o civil que es compatible con la responsabilidad penal y la disciplinaria que pudiera corresponder a los infractores.

## 1ª CLASES O TIPOS DE RESPONSABILIDAD CONTABLE.

La responsabilidad contable puede ser de dos tipos, directa o subsidiaria (de segundo grado).

La LOTCU y la LGP no se ponen de acuerdo respecto a la responsabilidad directa, para la primera esta responsabilidad será siempre solidaria, sin embargo la LGP entiende que será solidaria en los casos de dolo y mancomunada en los demás y comprenderá todos los perjuicios causados. Son responsables directos quienes hayan ejecutado, forzado, inducido a ejecutar o cooperado en la comisión de los hechos o participado con posterioridad para ocultarlos o impedir su persecución; se incluyen por lo tanto, a los autores, inductores, cooperadores necesarios, cómplices y encubridores.

La subsidiaria se limitará su cuantía a los perjuicios que sean consecuencia de los actos originadores de la responsabilidad contable. Son responsables subsidiarios quienes por negligencia o demora en el cumplimiento de obligaciones legales o reglamentarias hayan dado ocasión directa o indirecta a que los caudales públicos resulten menoscabados o a que no pueda conseguirse el resarcimiento total o parcial del importe de las responsabilidades directas. No cabe dolo, ya que si existiese estaríamos ante un supuesto de responsabilidad directa. Podemos decir que la responsabilidad subsidiaria se fundamenta en la denominada culpa in vigilando.

Esta última es una responsabilidad que no es solidaria y puede moderarse en forma prudencial y equitativa, y sólo procede cuando no hayan podido hacerse efectivas las directas. La existencia de responsabilidad subsidiaria presupone la existencia de responsabilidades directas contables, no existiendo responsabilidades subsidiarias autónomas.

Según la *sentencia del Tribunal de Cuentas (Sala de Justicia) de 14/2/1997*, no habrá lugar a la exigencia de responsabilidad subsidiaria cuando se pruebe que el presunto responsable no pudo cumplir las obligaciones, cuya omisión es causa de aquella, con los medios personales y materiales que tuviese a su disposición en el momento de producirse los hechos.

Según el artículo 38.5 de la LOTCU, la responsabilidad contable (tanto la directa como la subsidiaria) es transmisible a los causahabientes de los responsables por la aceptación de la herencia. Se transmite la deuda, pero nunca la responsabilidad, por lo que la muerte de un presunto responsable antes de declarar su responsabilidad impide su condena y por lo tanto que se transmita la deuda objetiva derivada de dicha condena.

La disposición adicional 3ª de la LFTCU establece el plazo general de prescripción de 5 años, coincidente con el del art. 40 LGP para los derechos de la Hacienda Pública. Plazo que se computa desde la fecha en que hubieran ocurrido los hechos que las originan. Junto al plazo general de 5 años se establecen dos plazos especiales, el de tres años para las responsabilidades contables detectadas en el examen y comprobación de cuentas o en cualquier procedimiento fiscalizador, y las declaradas por sentencia judicial. Este plazo de tres años se computa desde la fecha de terminación del examen o procedimiento correspondiente o desde que la sentencia sea firme.

## 2ª CONCEPTO Y CLASES DE INFRACCIONES.

La Ley General Presupuestaria no da un concepto de infracción presupuestaria, ya que el artículo 140 sólo se limita a prever la necesidad de la existencia de dolo, culpa o negligencia grave (elemento subjetivo), que se trate de autoridades o funcionarios, y que su comisión dará lugar a indemnizar a la Hacienda Pública.

Dice el artículo 140 que "Las autoridades y funcionarios de cualquier orden que por dolo, culpa o negligencia graves adopten resoluciones o realicen actos con infracción de las disposiciones de esta ley estarán obligados a



indemnizar a la Hacienda Pública los daños y perjuicios que sean consecuencia de aquéllos, con independencia de la responsabilidad penal o disciplinaria que les pueda corresponder”.

A estos efectos el artículo 141 enumera una serie de infracciones y las concibe como acciones u omisiones culpables. La naturaleza jurídica de las infracciones de dicho artículo es de carácter civil, aunque se exija en vía administrativa, ya que se produce un daño a la Hacienda Pública y existe la obligación de repararlo mediante la correspondiente indemnización.

Con relación a las infracciones enumeradas en el artículo 141 LGP, estamos ante conductas ilícitas especiales, en el sentido de que sólo las pueden cometer las autoridades y funcionarios públicos y se refieran a la gestión de caudales públicos.

Se incluyen tanto las acciones como las omisiones (al menos en los supuestos e y f del artículo 141.1).

El artículo 141 de la LGP establece,

“1. Constituyen infracciones, según determina el artículo inmediato anterior:

a) Haber incurrido en alcance o malversación en la administración de los fondos públicos.

b) Administrar los recursos y demás derechos de la Hacienda Pública sin sujetarse a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación o ingreso en el Tesoro.

c) Comprometer gastos y ordenar pagos sin crédito suficiente para realizarlos con infracción de lo dispuesto en la presente Ley o en la de Presupuestos que sea aplicable.

d) Dar lugar a pagos indebidos al liquidar las obligaciones o al expedir documentos en virtud de funciones encomendadas.

e) No rendir las cuentas reglamentariamente exigidas o presentarlas con graves defectos.

f) No justificar la inversión de los fondos a que se refieren los artículos 79 y 81 de esta Ley.

g) Cualquier otro acto o resolución con infracción de la presente Ley.

2. Las infracciones tipificadas en el número anterior darán lugar, en su caso, a la obliga-

ción de indemnizar establecida en el artículo 140 de esta Ley”.

Los supuestos no son *numerus clausus*, queda claro por lo dispuesto en la letra g) del 141.1.

Por ello se pueden clasificar las distintas conductas infractoras, siguiendo a Martínez Lago (3), estructurándolas de la siguiente forma:

*A.—Por el procedimiento seguido para declarar la responsabilidad:*

— Procedimiento ante el Tribunal de Cuentas: alcance o malversación de fondos públicos, 141.1.a.

Se entiende por alcance el saldo deudor injustificado de una cuenta, la ausencia de numerario o de justificación en las cuentas que deban rendir las personas que tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos. Se considera malversación de caudales o efectos públicos su sustracción, o el consentimiento para que esta se verifique, o su aplicación a usos propios o ajenos (se entiende que privados) por parte de quien los tenga a su cargo.

— Procedimiento administrativo mediante expediente instruido al interesado, todas las demás infracciones, a excepción de la letra a.

*B.—Por el objeto de la acción infractora:*

— Referidas a la gestión de recursos de la Hacienda: administración de los recursos y demás derechos de la Hacienda sin sujetarse a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación o ingreso en el Tesoro, 141.1.b.

— Referidas a la función financiera de gasto público, todas las demás infracciones.

*C.—Por el comportamiento infractor:*

— Acciones culpables: infracciones de las letras a, b, c y d del 141.1.

— Omisiones culpables: infracciones de las letras e y f.



López Alonso (4) entiende que los requisitos necesarios para que exista la responsabilidad contable a que se refieren los artículos 140 y siguientes de la LGP son:

1º) Que exista un acto o resolución dictado con infracción de la Ley General Presupuestaria. La infracción debe serlo de dicha Ley, y no de cualquier otra norma con rango legal o reglamentario, salvo que la LGP se remita a éstas. A estos efectos constituyen infracciones de esta Ley, entre otros los señalados en el apartado 1º del artículo 141:

- a) Haber incurrido en alcance o malversación en la administración de los fondos públicos, en cuyo caso la responsabilidad será exigida por el Tribunal de Cuentas.
- b) Administrar los recursos y demás derechos de la Hacienda Pública sin sujetarse a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación o ingreso en el Tesoro. Estas disposiciones que regulan tales procedimientos se recogen en normas legales y reglamentarias, por lo que se posibilita la existencia de supuestos de responsabilidad contable en vía administrativa por infracción de normas de rango legal distintas a la LGP, así como de rango reglamentario.
- c) Comprometer gastos y ordenar pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en la LGP o en la Ley de presupuestos aplicable.
- d) Dar lugar a pagos indebidos al liquidar las obligaciones o al expedir documentos en virtud de funciones encomendadas.
- e) No rendir las cuentas reglamentariamente exigidas o presentarlas con graves defectos. Este apartado debe entenderse incluido en los supuestos contemplados en los apartados restantes, de tal manera que por sí mismo, según la redacción del artículo 144, 1) LGP, no da lugar a la exigencia de responsabilidad contable en vía administrativa. Para que la ausencia de rendición de cuentas o su presentación con graves defectos de lugar a responsabilidad contable es necesario, además, que exista alcance o malversación o que concurra infracción de la LGP.

· f) No justificar la inversión de los fondos a que se refieren los artículos 79 (fondos librados con el carácter de pagos a justificar y anticipos de caja fija) y 81 (ayudas y subvenciones públicas) de la LGP.

2º) Que de esa infracción se derive un daño o perjuicio a la Hacienda Pública.

A los efectos anteriores, en virtud del artículo 2 LGP, se entiende por Hacienda Pública el conjunto de derechos y de obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde al Estado o a sus Organismos autónomos. De este modo la responsabilidad contable a que se refiere la LGP sólo abarca la exigencia de reparación de los perjuicios causados a la Hacienda Pública estatal, que comprende los derechos y obligaciones económicas de la Administración General del Estado y de sus Organismos autónomos.

3º) Que concurra dolo, culpa o negligencia graves.

El dolo supone una intención deliberada de causar un perjuicio a la Hacienda Pública, mientras que la culpa o negligencia graves suponen un incumplimiento de los deberes que da origen a la producción del perjuicio ocasionado.

Por ello, la culpa o negligencia leves no darían lugar a la exigencia de responsabilidad contable, caso por ejemplo, de una interpretación errónea, pero justificada, de la legislación que resulte de aplicación.

En este sentido la *Sala de Apelación del Tribunal de Cuentas en sentencia de 25 de junio de 1992* señaló que "la responsabilidad contable directa ha de surgir de acciones u omisiones llevadas a cabo por quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, que con infracción de leyes contables o presupuestarias e interviniendo dolo o culpa grave, hayan originado menoscabo en tales caudales o efectos. Lo que significa que la responsabilidad contable se configura como una responsabilidad por culpa... Se precisa, por tanto, la concurrencia del elemento intencional para su determinación..."

4º) Que el acto o resolución se dicte o realice por autoridades o funcionarios de cual-



quier orden. A los efectos anteriores tiene la consideración de funcionarios de la Administración las personas incorporadas a la misma por una relación de servicios profesionales y retribuidos, regulada por el Derecho Administrativo, ya se trate de funcionarios de carrera, eventuales o interinos.

Por otro lado, tienen la consideración de autoridades aquellos funcionarios públicos cualificados por el ámbito de sus competencias por las cuales ejercen el mando sobre sus subordinados. A efectos del R.D. 700/1988, que regula la tramitación a seguir en los procedimientos de responsabilidad contable en vía administrativa, también se consideran autoridades a los altos cargos de la Administración del Estado a que se refiere el artículo 1º de la Ley 12/1995 con la modificación introducida por la disposición derogatoria única de la Ley 50/1997 del Gobierno.

### 3º SUJETOS INFRACTORES Y RESPONSABLES.

El artículo 142 LGP establece "1. Están sujetos a la obligación de indemnizar a la Hacienda Pública, además de las autoridades y funcionarios que adopten la resolución o realicen el acto determinante de aquélla, los Interventores y ordenadores de pagos con dolo, culpa, negligencia o ignorancia inexcusable, que no hayan salvado su actuación en el respectivo expediente, mediante observación escrita acerca de la improcedencia o ilegalidad del acto o resolución.

2. La responsabilidad de quienes hayan participado en la resolución o en el acto será mancomunada, excepto en los casos de dolo, que será solidaria".

Este artículo extiende la responsabilidad a los Interventores y ordenadores de pagos, pero por infracciones cometidas por otros (autoridades y funcionarios) que son los causantes directos del daño, siempre que no hayan salvado su responsabilidad.

Quedan excluidos de la responsabilidad los terceros ajenos a la Administración, cualquiera que fuere el daño causado por ellos. No obstante todos los que manejen fondos públicos, aunque sean particulares (subvenciones), quedan sujetos a rendición de cuentas y a responsabilidad contable, no requiriéndose que

sean cuentadantes en sentido formal (obligados a rendir las cuentas según las normas administrativas), sino que basta tener a su cargo el manejo y custodia de fondos públicos.

### 4º PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD CONTABLE.

Las normas reguladoras de las clases de procedimientos judiciales están en la LFTCU, siendo supletorias la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, Ley de Enjuiciamiento Civil y Ley de Enjuiciamiento Criminal, por este orden. Las clases de procedimientos se citan en el artículo 25 LOTCU, siendo los más característicos los juicios de cuentas y los procedimientos de reintegro por alcance.

Pueden ser de dos tipos, según se realicen ante el Tribunal de Cuentas o mediante expediente administrativo instruido al efecto.

El artículo 143 dispone que en los casos de alcance o malversación de fondos públicos (141.1.a) la responsabilidad será exigida mediante expediente de responsabilidad contable ante el Tribunal de Cuentas.

El artículo 144 señala que en los supuestos indicados en los apartados b) a g) del artículo 141.1, y sin perjuicio de dar conocimiento de los hechos al Tribunal de Cuentas, la responsabilidad será exigida en expediente administrativo instruido al interesado.

No obstante, en los casos en que concurren infracciones del apartado a) del artículo 141.1 con alguna otra mencionada en otro apartado, se dará traslado al Tribunal de Cuentas, dejando de actuar la Administración.

#### 1) *Procedimiento administrativo.*

El artículo 144 LGP señala que en los supuestos descritos en los apartados b), c), d), f) y, en su caso, g) del apartado 1º del artículo 141, la responsabilidad será exigida en expediente administrativo instruido al interesado, sin perjuicio de la facultad del Tribunal de Cuentas de avocar el conocimiento del asunto, a tenor de lo previsto en el artículo 41 de la LOTCU, y en el apartado e) del artículo 3º de la LFTCU.

El R.D. 700/1.988, de 1 de julio, regula la tramitación de los expedientes de responsabilidad contable que se incoen en vía administra-



tiva como consecuencia de las infracciones contempladas en el Título VII de la Ley General Presupuestaria.

#### A) *Inicio del procedimiento.*

El artículo 2 del citado R.D. señala como posible origen de estos expedientes de responsabilidad contable:

1. Las comunicaciones dirigidas al Ministro de Hacienda por los jefes de los presuntos responsables tan pronto se tenga noticia de un daño o perjuicio a la Hacienda Pública o que hayan transcurrido los plazos señalados en el artículo 79 LGP sin haber justificado las órdenes de pagos a justificar y la aplicación de los anticipos de caja fija.

2. Las actuaciones de control interno realizadas por la Intervención General de la Administración del Estado.

3. Las inspecciones de servicios.

4. Denuncia, investigación administrativa u otra causa.

Las comunicaciones que a estos efectos se realicen al Ministerio de Hacienda deben contener los datos y antecedentes necesarios para efectuar la calificación de las posibles infracciones y la identificación de los presuntos responsables. Si de las comunicaciones se desprende la posible existencia de infracciones del apartado a) del artículo 141.1 (alcance o malversación) se dará traslado al Tribunal de Cuentas, poniendo fin la Administración a sus actuaciones.

#### B) *Competencia.*

El artículo 144 LGP dispone que el nombramiento de Juez instructor y la resolución del expediente corresponderán al Gobierno cuando se trate de personas que tengan la consideración de autoridad (altos cargos de la Administración del Estado). En los demás casos corresponde al Ministro de Hacienda.

La incoación del expediente, así como el nombramiento del instructor y sus adjuntos deben notificarse al responsable y al órgano que lo hubiera promovido, además de darse traslado al Tribunal de Cuentas por si recabase el conocimiento del asunto.

#### C) *Tramitación.*

Las funciones del Instructor y sus adjuntos consisten en recabar los documentos, antecedentes e informes necesarios, y practicar las pruebas y demás actuaciones conducentes al esclarecimiento de los hechos y a la determinación de las posibles responsabilidades.

Si el Instructor apreciase que la infracción puede ser constitutiva de delito lo pondrá en conocimiento de la Autoridad que ordenó la incoación del expediente para su comunicación al Ministerio Fiscal. Si apreciase que los hechos pudieran ser constitutivos de falta disciplinaria lo pondrá en conocimiento del Subsecretario del Departamento respectivo.

La resolución, dictada por el Ministro de Hacienda o el Consejo de Ministros, que ponga fin al expediente (tramitado con audiencia de los interesados) deberá ser previamente informada por el Servicio Jurídico del Estado, y se pronunciará sobre los daños y perjuicios causados a los bienes y derechos de la Hacienda, imponiendo a los responsables la obligación de indemnizar en la cuantía y plazo que se determine. Contra las resoluciones dictadas por la Administración en estos expedientes cabe recurso ante el Tribunal de Cuentas, en un plazo de dos meses desde la notificación al inculpado.

Los perjuicios declarados en los expedientes tendrán la consideración de derechos económicos de la Hacienda Pública, gozando de las garantías que les reconoce el artículo 32.1 de la LGP, entre ellas la vía de apremio. Además dichos perjuicios devengarán intereses de demora desde el día en que se produzcan los mismos.

#### 2) *Procedimiento ante el Tribunal de Cuentas.*

Junto a la función fiscalizadora que el Tribunal de Cuentas ejerce por delegación de las Cortes Generales, la función jurisdiccional la ejerce como propia, constituyendo una auténtica jurisdicción contable, con el carácter de necesaria e improrrogable, exclusiva y plena. El carácter de verdadera y propia jurisdicción aparece reconocido tanto por el Tribunal Constitucional (5), como por el Tribunal Supremo (6).



El Tribunal de Cuentas en cuanto a su función de enjuiciamiento es único en su orden, abarcando su jurisdicción exclusiva y plena todo el territorio nacional. No está integrado en el Poder Judicial, pero tiene jurisdicción propia como declara el artículo 136 de la Constitución. Contra las sentencias dictadas por su Sala de Justicia cabe recurso de casación ante el Tribunal Supremo (Sala de lo contencioso-administrativo) produciéndose así el entronque con el Poder Judicial.

El Tribunal de Cuentas tiene, pues, competencia para el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales públicos, por lo tanto, quienes sean cuentadantes (128 LGP).

El ejercicio de la jurisdicción contable es compatible con la potestad disciplinaria y la jurisdicción penal. Si los hechos enjuiciados por el Tribunal de Cuentas fuesen constitutivos de delito, el artículo 18.2 de su ley reguladora dice que la responsabilidad civil será determinada por la jurisdicción contable, lo que implica que el juez o Tribunal que entendiera de la causa se tendrá que abstener de dicho asunto, dando traslado al Tribunal de Cuentas de los antecedentes necesarios para que este concrete el importe de los daños y perjuicios causados en los caudales o efectos públicos.

La LOTCU y la LFTCU configuran un concepto de responsabilidad contable más amplio que el establecido en la LGP, por referirse a todo el sector público y no sólo a la Hacienda Pública estatal, pero a su vez más restrictivo, ya que sólo se sustancian por vía del Tribunal de Cuentas los supuestos de alcance y malversación.

El artículo 141.1.a LGP y el 15.2 LOTCU se refieren al término tradicional de "alcance" que tiene un significado puramente contable, equivalente a desarreglo en las cuentas o saldo deudor o negativo, injustificado para quien las rinde, fácilmente constatable con un mero examen y comprobación de las mismas. De otra parte, el artículo 72 LFTCU dispone que a los efectos de esta ley se entiende por alcance "el saldo deudor injustificado de una cuenta o, en términos generales, la ausencia de numerario o de justificación en las cuentas que deban rendir las personas que tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, osten-

ten o no la condición de cuentadantes ante el Tribunal de Cuentas".

En el apartado 2º del mismo artículo se señala que "a los mismos efectos, se considerará malversación de caudales o efectos públicos su sustracción, o el consentimiento para que ésta se verifique, o su aplicación a usos propios o ajenos por parte de quien los tenga a su cargo".

En este sentido la *sentencia de 10 de marzo de 1995 de la Sala de Apelación del Tribunal de Cuentas* dictó que "no se trata de dilucidar si el Sr.....malversó ("se quedó" podríamos decir) con fondos públicos, sino, muy por el contrario, si tales fondos fueron justificados como es debido en cuanto a su empleo y utilización".

También, la infracción de otros deberes relativos a la gestión presupuestaria dan lugar a responsabilidad contable. En estos casos se precisa, además de un resultado dañoso a la Hacienda, la culpabilidad del infractor.

Las características de esta responsabilidad contable se recogen en los artículos 38 de la LOTCU y en el artículo 49 de la LFTCU. A partir de estos dos preceptos la Sala de Apelación de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas ha configurado cuales son los requisitos necesarios para que pueda considerarse que existe responsabilidad contable exigible por el Tribunal de Cuentas, indicando los siguientes:

1º) Acción u omisión contraria a las leyes. En concreto el artículo 49 LFTCU exige textualmente "acciones u omisiones contrarias a las leyes reguladoras del régimen presupuestario y de contabilidad que resulte aplicable".

La Ley infringida puede ser una Ley distinta a la LGP ya que el Tribunal de Cuentas extiende su jurisdicción a todo el sector público, integrado por la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales, las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, los Organismos autónomos, las sociedades estatales y las demás empresas públicas. La referencia que se hace a la ley debe entenderse en sentido amplio, ya que existen normas reguladoras del régimen presupuestario y de la contabilidad recogidas en textos reglamentarios, cuya



infracción da lugar a la exigencia de responsabilidad contable.

2º) Menoscabo de caudales o efectos públicos. Menoscabo que, según la *sentencia de la Sala de Apelación del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 1992*, debe ser "efectivo e individualizado con relación a determinados caudales o efectos y evaluable económicamente".

3º) Que exista dolo, culpa o negligencia graves, en los términos ya expuestos.

4º) Que el responsable tenga a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos.

El artículo 15 de la LOTCU amplía el ámbito subjetivo del artículo 140 LGP que se refiere sólo a las autoridades y funcionarios, al referirse a todos aquellos que "recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos". Este ámbito incluye a los perceptores de subvenciones, créditos, avales u otras ayudas procedentes del sector público, lo que amplía más el marco de la jurisdicción contable del Tribunal.

5º) Que la acción u omisión se derive de las cuentas que deban rendir quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos.

La *sentencia de la Sala de Apelación del Tribunal de Cuentas de 30 de octubre de 1992* define que extensión debe darse al término "cuentas", indicando lo siguiente:

"...entendiendo el término cuentas en el sentido más amplio posible, como aquél documento público o privado, según los casos, de índole contable, en el que constan, se registran o figuran, con o sin valoraciones finales o ajustes numéricos, según técnicas habituales y generalmente normadas, operaciones relacionadas directa o indirectamente con la actividad económico-financiera del sector público o de las personas físicas o jurídicas destinatarias de las subvenciones o ayudas".

6º) Que exista una relación de causalidad entre la acción u omisión de referencia y el daño efectivamente producido.

La exigencia de responsabilidad contable en los supuestos de alcance o malversación de fondos públicos se lleva a cabo a través de los

juicios de cuentas y de los procedimientos de reintegro por alcance.

## JUICIO DE CUENTAS

Es el procedimiento tradicional del Tribunal de Cuentas, se reúnen en él la comprobación y examen de las cuentas y la depuración de las responsabilidades que resulten de dicho examen. En este procedimiento se deducen las pretensiones de responsabilidad contable por ilícitos distintos al alcance. Se regirá, en lo no previsto en la LFTCU, por los trámites del procedimiento contencioso-administrativo.

Una vez concluido en la Sección de Fiscalización del Tribunal un procedimiento fiscalizador, si aparecieran hechos que pudieran dar lugar a responsabilidades contables distintas del alcance el Consejero de Cuentas que hubiese dirigido la fiscalización acordará la formación de pieza separada con la finalidad de concretar los hechos, los presuntos responsables y la cuantía de los perjuicios ocasionados. La pieza separada se remite a la Sección de Enjuiciamiento a efectos de la iniciación del juicio de cuentas.

Se podrá iniciar el juicio de cuentas cuando comunicado un expediente administrativo de exigencia de responsabilidad contable, el Tribunal de Cuentas avoque el conocimiento del asunto por entender que los hechos son propios de su jurisdicción.

Una vez presentada y contestada la demanda según lo regulado en la LFTCU, el procedimiento se continúa conforme a los trámites del contencioso-administrativo.

## PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO POR ALCANCE.

Según los artículos 72 a 74 LFTCU este procedimiento tiene lugar cuando el resultado dañoso para la Hacienda Pública es descubierto en el examen y comprobación de cuentas o de cualquier otro procedimiento fiscalizador, o también en los casos de gestión que haya tenido lugar al margen del proceso normal de rendición de cuentas al Tribunal. La Instrucción la lleva a cabo un funcionario delegado del Tribunal (Delegado Instructor).

De conformidad con el art. 72 LFTCU por alcance se entenderá el saldo deudor injustifi-



cado de una cuenta o la ausencia de número o de justificación en las cuentas que deban rendir las personas que tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, ostenten o no la condición de cuentadantes ante el Tribunal de Cuentas. Malversación de caudales o efectos públicos es la sustracción o el consentimiento para que esta se verifique, o su aplicación a usos propios o ajenos por parte de quien los tenga a su cargo.

El Delegado Instructor realiza las actuaciones previas tales como la liquidación provisional del alcance, el requerimiento a los presuntos responsables para que efectúen una fianza o depósito del importe provisional del alcance y el embargo de sus bienes, en caso de no constituir dicha fianza en debida forma. En este procedimiento jurisdiccional se siguen los trámites del juicio declarativo que corresponda a la cuantía del alcance, según la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Los procedimientos jurisdiccionales ante el Tribunal de Cuentas podrán terminar por sentencia, auto de sobreseimiento, allanamiento, desistimiento y caducidad. El Tribunal ejecuta por sí mismo las resoluciones que dicta.

Las resoluciones del Tribunal serán susceptibles de recurso de casación y revisión ante el Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-administrativo).

## 2. LA RESPONSABILIDAD PENAL. DELITOS DE MALVERSACION.

El vigente Código Penal, Ley Orgánica 10/1995 de 23 de noviembre, cambió de denominación el antiguo título VII "De los delitos de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos" por la del nuevo título XIX "Delitos contra la Administración Pública". Dentro de este título XIX el capítulo VII se denomina "De la malversación", abreviando el del anterior capítulo X "De la malversación de caudales públicos". El artículo 434 creó una figura delictiva nueva, cuyo objeto no son los caudales públicos sino bienes que pueden ser inmuebles, por tanto, elementos patrimoniales ajenos al concepto de caudales públicos.

Hacemos referencia exclusivamente a los delitos de malversación regulados en los artículos 432, 433 y 435 del CP, únicos en que

aparecen mencionados los caudales públicos, prescindiendo de la figura delictiva del artículo 434 que se refiere a bienes muebles o inmuebles. Dicho precepto dispone que "La autoridad o funcionario que, con ánimo de lucro propio o ajeno y con grave perjuicio para la causa pública, diere una aplicación privada a bienes muebles o inmuebles pertenecientes a cualquier Administración o Entidad estatal, autonómica o local u Organismos dependientes de alguna de ellas, incurrirá en las penas de prisión de uno a tres años e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de tres a seis años".

### 1º CONCEPTOS.

En esta figura delictiva hay que delimitar tres conceptos: que se entiende por autoridad o funcionario público, por malversación y por caudales o efectos públicos.

#### *Autoridad o funcionario.*

El concepto de autoridad o funcionario público, no coincide con el del Derecho Administrativo, nos lo da el artículo 24 del CP, "1. A los efectos penales se reputará autoridad al que por sí sólo o como miembro de alguna corporación, tribunal u órgano colegiado tenga mando o ejerza jurisdicción propia. En todo caso, tendrán la consideración de autoridad los miembros del Congreso de los Diputados, del Senado, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y del Parlamento Europeo. Se reputará también autoridad a los funcionarios del Ministerio Fiscal.

2. Se considerará funcionario público todo el que por disposición inmediata de la Ley o por elección o por nombramiento de autoridad competente participe en el ejercicio de funciones públicas".

El concepto es tan amplio que permite considerar como funcionario, a efectos penales, al personal contratado, en este sentido se manifiesta la *sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 1996*.

#### *Malversación.*

En sentido penal significa, según Landecheo y Molina Blázquez (7), el delito contra la pro-



piedad pública cometido por los que tienen los caudales públicos bajo su custodia.

### **Caudales o efectos públicos.**

En el ámbito penal los caudales o efectos se entienden, según Luzón Cánovas (8), como el conjunto de recursos financieros, en bienes, dinero, valores o créditos y, en general cualquier bien mueble con valor económico.

La creación de la figura delictiva del artículo 434 relativa a la malversación de bienes muebles o inmuebles y la supresión de la expresión caudales públicos de la rúbrica del capítulo induce a pensar, según Pascual García (9), que se ha realizado una aproximación al concepto del Derecho Financiero de manera que sólo sean considerados caudales o efectos los recursos financieros. Sin embargo el artículo 432 hace mención a las cosas de valor histórico o artístico, que no tienen el carácter de recursos financieros.

Se consideran caudales o efectos públicos los de las empresas de capital público creadas para la prestación de un servicio público (*STS de 5 de febrero 1993*), los intereses abonados en la cuenta paralela de un procesado (*STS de 11 de febrero 1994*), los percibidos por el funcionario desde que surge en el organismo el derecho expectante a su entrega e ingreso en las arcas públicas (*STS de 22 de febrero de 1995*), y los constituidos en forma de depósito irregular por razón de un giro postal (*STS de 8 de noviembre 1996*).

### **2º BIEN JURIDICO PROTEGIDO.**

La doctrina entiende que los delitos de malversación suponen una infracción del deber propio del funcionario de integridad y fidelidad para con la Administración, pero además la malversación ostenta un carácter patrimonial evidente, al incidir sobre los fondos públicos, lesionando los intereses patrimoniales del Estado (10). La jurisprudencia (11) ha dictaminado que los objetos de protección son el patrimonio público o el derecho de propiedad del Estado, Provincia o Municipio, y por otro lado el buen orden de los servicios públicos.

Queralt (12) considera que el bien jurídico protegido es la Hacienda Pública en su vertiente del gasto público, con lo que la malver-

sación se agruparía con el fraude de subvenciones, frente al delito fiscal que afecta a la vertiente del ingreso. Otros autores entienden que el único bien jurídico tutelado es el patrimonio público. La incriminación del ilegal proceder del funcionario obedece al interés en proteger la correcta prestación de los servicios públicos, y en concreto la correcta gestión de los servicios públicos.

### **3º FIGURAS DELICTIVAS.**

#### **A. Malversación propia.**

Dentro de esta malversación, que es la que se comete por autoridades y funcionarios, hay dos modalidades: sustracción de caudales públicos, y aplicación de los mismos a usos ajenos a la función pública.

#### **A.1) Sustracción de caudales públicos.**

Se regula en el art. 432 donde se recogen tres tipos, básico (ap. 1), cualificado (ap. 2) y privilegiado (ap. 3).

"1. La autoridad o funcionario público que, con ánimo de lucro, sustrajere o consintiere que un tercero, con igual ánimo, sustraiga los caudales o efectos públicos que tenga a su cargo por razón de sus funciones, incurrirá en la pena de prisión de tres a seis años e inhabilitación absoluta por tiempo de seis a diez años.

2. Se impondrá la pena de prisión de cuatro a ocho años y la de inhabilitación absoluta por tiempo de diez a veinte años si la malversación revistiera especial gravedad atendiendo al valor de las cantidades sustraídas y al daño o entorpecimiento producido al servicio público. Las mismas penas se aplicarán si las cosas malversadas hubieran sido declaradas de valor histórico o artístico, o si se tratara de efectos destinados a aliviar alguna calamidad pública.

3. Cuando la sustracción no alcance la cantidad de quinientas mil pesetas, se impondrán las penas de multa superior a dos y hasta cuatro meses, prisión de seis meses a tres años y suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a un año."



La acción punible presenta dos modalidades, la sustracción de los caudales públicos por el propio funcionario o, el consentimiento del funcionario para que otro sustraiga dichos caudales. En ambos casos la conducta está dirigida a la sustracción o apropiación, ya sea directa o indirectamente. Requieren como elemento subjetivo del injusto, por lo tanto, las dos modalidades de la conducta, de una voluntad claramente intencional o dolosa de perpetración del tipo delictivo, para lo cual es indiferente el móvil de su realización.

#### **A.2) Aplicación de caudales públicos a usos ajenos a la función pública.**

Se regula en el artículo 433 el cual dispone, "La autoridad o funcionario público que destinare a usos ajenos a la función pública los caudales o efectos puestos a su cargo por razón de sus funciones, incurrirá en la pena de multa de seis a doce meses, y suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a tres años. Si el culpable no reintegrara el importe de lo distraído dentro de los diez días siguientes al de la incoación del proceso, se le impondrán las penas del artículo anterior".

La diferencia esencial de este tipo delictivo con el anterior es la ausencia de ánimo de apropiación definitiva, consistiendo en el uso ajeno de los fondos públicos a la función pública pero con ánimo de reintegro. Aquí se tipifica la conducta de distracción de los caudales públicos, ya que el funcionario no se apropia de los mismos, aunque sí los aparta de la finalidad a la que estaban destinados.

#### **B. Malversación impropia.**

Con esta expresión la doctrina hace referencia a la extensión de los delitos de malversación a sujetos activos distintos de los funcionarios y autoridades,

El art. 435 dice,

"Las disposiciones de este capítulo son extensivas:

1º A los que se hallen encargados por cualquier concepto de fondos, rentas o efectos de las Administraciones públicas.

2º A los particulares legalmente designados como depositarios de caudales o efectos públicos.

3º A los administradores o depositarios de dinero o bienes embargados, secuestrados o depositados por autoridad pública, aunque pertenezcan a particulares."

Con respecto al último supuesto la jurisprudencia ha dicho que el precepto legal recurre a una doble ficción, la de conceder a los depositarios de los bienes embargados la cualidad de funcionarios públicos, y la de considerar caudales públicos a los bienes embargados aunque pertenezcan a particulares.

#### **4º SUJETO ACTIVO.**

El sujeto activo del delito es el funcionario o autoridad (malversación propia). Se requiere que el funcionario tenga a su cargo los fondos "por razón de sus funciones", es decir, que esa tenencia derive de sus competencias específicas.

En este sentido, en la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de noviembre de 1989, relativa a un supuesto de malversación de caudales, dice "...no ser imprescindible que el funcionario tenga en su poder los caudales públicos por razón de la competencia que las disposiciones adjudiquen al cuerpo administrativo a que pertenezcan, sino que basta con que aquellos caudales hayan llegado a su poder con ocasión de las funciones que concreta y efectivamente realice el sujeto como elemento integrante del órgano público".

Se atribuye la condición de funcionario a efectos del delito de malversación a los particulares en los que concurre las circunstancias del art. 435 CP (malversación impropia). Por otra parte, la doctrina se ha planteado que delito comete el particular que sustrae con consentimiento del funcionario, si un delito común de apropiación indebida o el delito de malversación; según la jurisprudencia más reciente el particular que participe en la malversación incurrirá en este delito y no en el de apropiación indebida.



## 5º TIPO SUBJETIVO.

La sustracción de caudales públicos (art. 432) exige ánimo de lucro por el cual hay que entender, según la jurisprudencia (13), cualquier ventaja, provecho, beneficio o utilidad que pretenda obtener el sujeto activo. Dicho ánimo de lucro debe concurrir en el funcionario que consiente que un tercero sustraiga los caudales públicos y en el tercero que los sustrae.

En la aplicación de los caudales a usos ajenos (art. 433) se requiere ánimo de usar (*animus utendi*) en lugar de intención de incorporarlos a su patrimonio (ánimo de lucro). Precisamente la jurisprudencia del Tribunal Supremo (14) admite que el reintegro de lo sustraído en un plazo de 10 días constituye una presunción de que sólo existió *animus utendi*, lo que dará lugar a la aplicación del tipo recogido en el artículo 433.

## 6º PENALIDAD.

Para el tipo básico de malversación consistente en sustracción (art. 432.1) se establece una pena de prisión de tres a seis años e inhabilitación absoluta de seis a diez años. Para el tipo cualificado, penas prisión de cuatro a ocho años e inhabilitación absoluta por tiempo de diez a veinte años. Para el tipo privilegiado, multa superior a dos y hasta cuatro meses, prisión de seis meses a tres años y suspensión de empleo y sueldo o cargo público por tiempo de seis meses a un año. Para el destino de caudales o efectos a usos ajenos a la función pública (art. 433), las penas son multa de seis a doce meses y suspensión de empleo o cargo por tiempo de seis meses a tres años. Si el culpable no reintegra lo distraído, dentro de los diez días siguientes a la incoación del proceso, se le imponen las penas del art. 432.

Hay que tener en cuenta que es común que en la legislación funcionarial se contemplen sanciones administrativas por estos mismos hechos, que a veces son más graves. En estos casos ambas sanciones son compatibles, ya que a las mismas no resulta aplicable el principio "non bis in idem". El Tribunal Constitucional (15) ha declarado que es admisible la dualidad de sanciones en las llamadas relaciones de sujeción especial, como la fun-

cionarial, siempre que el interés jurídicamente protegido sea distinto y que la sanción sea proporcionada a esa protección.

## 3. LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA

Las sanciones disciplinarias constituyen la forma más característica del género de las sanciones administrativas de autoprotección, que se imponen a las personas que están en una relación de sujeción especial con la Administración, por infracciones cometidas a la disciplina interna por la que se rige dicha relación. Las sanciones por infracciones disciplinarias son compatibles con la responsabilidad civil o penal en que pueden incurrir los funcionarios responsables de las conductas ilícitas.

La Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública tipifica en su artículo 31 las faltas que pueden cometer los funcionarios. En desarrollo de dicha Ley se dictó el Reglamento de Régimen Disciplinario (R.D. 33/1986, de 10 de enero) que clasifica las faltas en muy graves, graves y leves.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA), regula en su Título IX, artículos 127 a 138, los principios de la potestad sancionadora y del procedimiento sancionador. En este Título se acoge el principio de legalidad del artículo 25 de la Constitución en la interpretación dada por el *Tribunal Constitucional en la Sentencia de 8 de junio de 1988*, donde exige que la potestad sancionadora haya sido atribuida expresamente por norma con rango de ley, y que las infracciones y sanciones sean establecidas, de igual forma, por ley.

Las normas reglamentarias, por tanto, no pueden establecer infracciones y sanciones, pero pueden especificarlas y graduarlas dentro de los límites fijados por la ley.

En el ámbito más concreto de la Guardia Civil hay que hacer mención a la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, que regula el Régimen Disciplinario de la Guardia Civil. Esta Ley divide las infracciones disciplinarias en faltas leves, graves y muy graves. Seguidamente



indicamos aquellas faltas tipificadas en la citada Ley de Régimen Disciplinario que, a nuestro entender, suponen infracciones relacionados con la gestión de los fondos públicos:

## FALTAS

1. Dentro de las faltas leves se recoge, en el punto 25 del artículo 7, "sustraer o deteriorar material o efectos de carácter oficial y de escasa cuantía". Figura que guarda relación con la sustracción de caudales públicos del artículo 432 del código penal.

Esta falta se configura como leve dentro de las denominadas faltas contra la propiedad o la Hacienda en el ámbito de la Guardia Civil. Por material y efectos de carácter oficial hay que entender a todos los bienes que para cumplimiento de sus fines poseen los centros, unidades y dependencias de la Guardia Civil, y en general el combustible, víveres, metálico o fondos públicos, vestuario, equipo, mobiliario, armamento, munición, vehículos, y demás instrumentos y aparatos de uso profesional.

### 2. Faltas graves.

A) "Emplear para usos particulares medios o recursos de carácter oficial o facilitarlos a un tercero cuando no constituya delito" (artículo 8.24). Sería, semejante a la figura tipificada penalmente, en el artículo 433 del código penal, como aplicación de caudales o efectos a usos ajenos a la función pública.

Esta falta, desde un punto de vista subjetivo, no da idea de ánimo de apropiación sino de uso en beneficio propio o de un tercero.

La escasa entidad del hecho distingue a la falta contra la Hacienda del delito tipificado en el artículo 433 del código penal, o del tipificado en el artículo 190 del código penal militar (Título IX "Delitos contra la Hacienda en el ámbito militar"). Respecto a estos últimos delitos es interesante indicar la *sentencia del Tribunal Supremo (Sala 2ª) de 27 de marzo de 1993* en delito de malversación seguido contra un miembro de la Guardia Civil, dice "...que si las conductas relatadas precedentemente y sin ánimo de prejuzgar, pudieran ser incardinadas en alguna o algunas infracciones delictivas contempladas en el Código Penal

Militar... pueden y deben ser encuadradas en alguna de las figuras de malversación de caudales... del Código Penal vigente, en virtud de lo dispuesto en el art. 12 de la Ley Orgánica 4/1987, de 15 de julio, de "Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar" y doctrina de esta Sala contenida en importantísima sentencia de 30 de enero de 1989, que proclama la vis atractiva de la jurisdicción ordinaria sobre la especial".

B) "Sustraer o deteriorar material o efectos de carácter oficial cuando no constituya delito" (artículo 8.25). Lo que guarda similitud con la figura de la sustracción de caudales públicos tipificada por el código penal del art. 432. Esta infracción grave se dará, en todo caso, cuando se trate de material de guerra, armamento o munición cualquiera que sea su cuantía.

## SANCIONES

Las sanciones que pueden imponerse por faltas leves son (art. 10.1): reprensión por escrito, pérdida de 1 a 4 días de haberes, arresto de 1 a 30 días en domicilio.

Por faltas graves se pueden imponer las sanciones siguientes (art. 10.2): pérdida de 5 a 20 días de haberes, arresto de 1 mes y 1 día a 2 meses en establecimiento disciplinario militar (según modificación operada por la Ley Orgánica 8/1998, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas), o pérdida de destino.

## PRESCRIPCIÓN

A) De las faltas: la prescripción de las faltas supone la extinción del derecho a sancionar al infractor por el mero transcurso de los plazos previstos en la Ley. De conformidad con el artículo 68.1, las faltas graves prescribirán a los seis meses, y las leves a los dos meses. El plazo de prescripción comenzará a contarse desde que la falta se hubiese cometido.

B) De las sanciones: la prescripción de las sanciones supone una causa de extinción de la responsabilidad disciplinaria, por el transcurso de los plazos de tiempo determinados por la Ley, para las faltas leves, graves y muy graves. Las sanciones impuestas por faltas graves prescriben (art. 68.5) a los seis meses, y las impuestas por faltas leves a los dos meses.

#### NOTAS

- (1) Sentencia núm. 18/1981 de 8 de junio.
- (2) Sentencias de 29 de septiembre, 4 y 10 de noviembre de 1980.
- (3) M.A. Martínez Lago, Manual de Derecho Presupuestario, Ed. Colex, 1.992, pág. 352.
- (4) J. López Alonso. "Irregularidades detectadas en el ejercicio del control interno", Jornadas organizadas por la IGAE con motivo de su 125 aniversario.
- (5) Sentencias de 16/11/1992, 17/10/1988, 31/1/1991
- (6) Sentencias de la Sala 3.ª de 16/7/1988, 22/5/1990, 27/5/1995, 23/10/1996, y de la Sala 2.ª 27/9/1991 y 10/2/1995.
- (7) Landecho Velasco y Molina Blázquez: Derecho Penal Español. Parte especial. Tecnos, 1996. Pág. 431.
- (8) A. Luzón Cánovas: Actualidad Jurídica Aranzadi núm. 276/1997.
- (9) J. Pascual García. Régimen Jurídico del Gasto Público. Presupuestación, ejecución y control. BOE, 1999, pág. 686.
- (10) Muñoz Conde: Derecho Penal. Parte especial. Tiran lo Blanch, 1996, pág. 870.
- (11) Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de junio de 1986.
- (12) Oueralt Jiménez: Derecho Penal español. Parte especial, pág. 441.
- (13) Sentencias del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 1993 y 15 de marzo de 1996.
- (14) Sentencias del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 1981 y 20 de diciembre de 1990.
- (15) Sentencia 234/91, de 10 de diciembre.



# LA EVOLUCIÓN DEL ACCIDENTE

*José Andrés Campón Domínguez  
Capitán de la Guardia Civil  
Área de Investigación de Accidentes de Tráfico  
Escuela de Tráfico de la Guardia Civil*

## **1. El origen de la Teoría de la Evolución del Accidente.**

En la relativamente corta historia de la Investigación de Accidentes de Tráfico hay que resaltar la figura del ingeniero norteamericano, Stannard Baker, que desde 1947 hasta 1975, fue Director del Instituto de Tráfico de la Universidad Northwestern. Este Instituto se encuentra en Evanston (Illinois), en pleno corazón industrial del norte de los Estados Unidos de Norteamérica. Su primer Manual de Investigación de accidentes vio la luz en 1940, en plena Segunda Guerra Mundial, a pesar de lo cual alcanzó dos ediciones. Acabada la Guerra se produce la incorporación de Baker, quien comienza a sistematizar las labores de investigación de accidentes. Se realizan las primeras experiencias en torno a la determinación de parámetros de importancia, como pueden ser el centro de gravedad del vehículo o el coeficiente de rozamiento. En 1953 se publica otro Manual de Investigación de Accidentes que se componía de quince capítulos.<sup>1</sup> La quinta edición, que vio la luz en 1957, es la primera que se puede denominar completa.<sup>2</sup> La segunda reimpresión en 1959 de este Manual de Accidentes de Tráfico para la Policía fue la primera que colocó, en exclusiva y en la portada, el nombre de Stannard Baker. El manual ha sufrido diferentes revisiones, y las más importantes han sido en 1963 y 1975.<sup>3</sup> Finalmente en 1986 se incorporó como autor Lynn B. Fricke y se modificaron sustancialmente trece capítulos del Manual.<sup>4</sup> El Instituto de Tráfico de la Northwestern University sigue conservando, en la actualidad, un importante prestigio a nivel mundial en la formación de investigadores de accidentes de tráfico, tanto en la faceta clásica como en la impartición de cursos sobre la utilización y aplicación de los más conocidos programas de reconstrucción de accidentes.<sup>5</sup>

Fue Baker el primero que formuló una teoría sobre la evolución del accidente, con la finalidad de que sirviera de base y de guía al investigador a lo largo de los sucesivos pasos que se deben recorrer para llegar a una posible solución. En un principio, lo que hizo Baker fue describir el procedimiento de conducción. Posteriormente, realizó un estudio de cómo se ve influido este proceso por la aparición de una situación o circunstancia de peligro.

---

<sup>1</sup> BAKER, J. STANARD y otros: "A.I Manual". Northwestern University Traffic Institute. Evanston (Illinois) USA (1953). Fruto de la creación de la Unidad de Investigación y Desarrollo. Salió a la luz como la tercera edición del manual, aunque su contenido era claramente diferente al del libro editado con anterioridad a la Guerra Mundial.

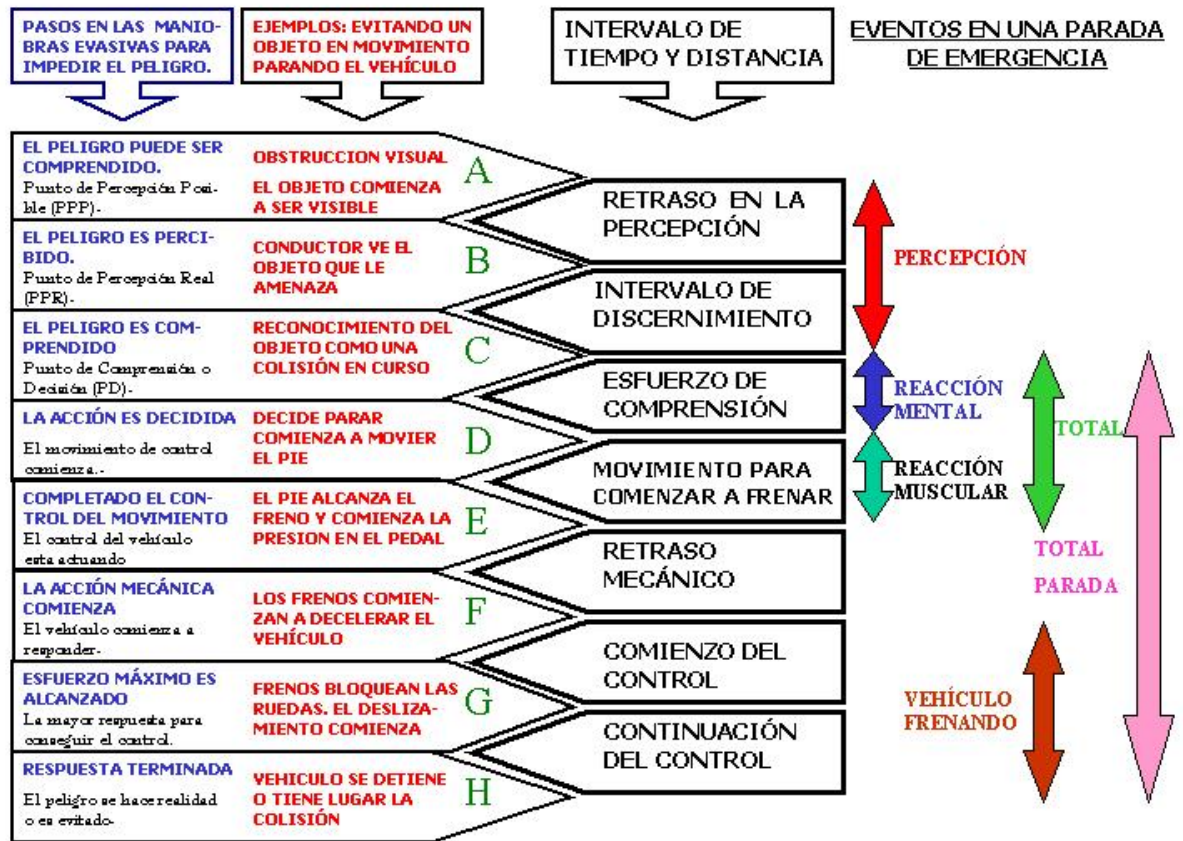
<sup>2</sup> BAKER, J. STANARD y otros: "Traffic Accidents Investigatigator's Manual for Police". Traffic Institute of Northwestern University. Evanston (Illinois) USA (1957). Pgnas. 617. Esta fue numerada como la quinta edición del Manual. El añadido "for Police" (para la policía) se introdujo porque el autor pensó en publicar un volumen independiente para otro tipo de investigadores, pero este libro no vio la luz nunca. Como dato anecdótico este Manual era el doble de grande que el manual de 1953.

<sup>3</sup> BAKER, J. STANARD: *The Traffic Accident Investigation Manual*. Northwestern University Traffic Institute. Evanston (Illinois) USA (1975). En esta Edición vuelve a perder el destinatario específico "for Police" (para la Policía) alcanzando de nuevo una generalidad indeterminada.

<sup>4</sup> FRICKE, LYNN B; BAKER, STANNARD: *The Traffic-Accident Investigation Manual. At scene investigation and technical follow-up*. Novena Edición. Northwestern University Traffic Institute. Evanston (Illinois) USA (1986).

<sup>5</sup> A lo largo del tiempo han sido varios los Oficiales de la Guardia Civil que han recibido cursos de formación en este centro. Por lo que la influencia de aquellos Manuales en los sucesivos textos de formación de los Guardias Civiles de Tráfico especialistas en Atestados e Informes es patente, continua y manifiesta. Fue un Oficial de la Guardia Civil el primero que tradujo uno de los Manuales del Instituto de Tráfico de la Universidad Northwestern con el patrocinio de la Dirección General de Tráfico. El último Oficial en asistir a uno de estos curso, hasta el momento, lo ha hecho en el año 2001.

El accidente, a pesar de su rapidez, no se produce de una manera instantánea sino que sufre una evolución que se desarrolla en el tiempo y en el espacio. Baker se dio cuenta que el accidente se podía y debía estudiar por fases.<sup>6</sup> La mayoría de los autores e investigadores siguen su división, que se ha convertido en tradicional.<sup>7</sup>



Fuente: BAKER, S. "Traffic Accident Investigation Manual"

Gráfico 1. Teoría de la Evolución del Accidente.(Aplicación de S.Baker a una frenada de emergencia)

Viendo el cuadro podemos deducir que toda maniobra evasiva requiere una secuencia de tres actos:

1. Percepción de la situación de peligro (A, B y C).
2. Decisión sobre como evitar el peligro (D).
3. Ejecución de la maniobra decidida (E).

<sup>6</sup> FRICKE, LYNN B.; BAKER, STANNARD: Op. cit. pag 64-4. Realmente Baker divide la maniobra evasiva en una secuencia de tres actos: percepción de la situación como un peligro; decisión sobre como evitar el peligro y ejecución de la maniobra decidida.

<sup>7</sup> CENTRO ZARAGOZA: *Curso sobre Técnicas de reconstrucción de accidentes en Centro Zaragoza Pedrola (Zaragoza) (1997).* En el capítulo segundo del Nivel RAI se distingue entre cuatro fases, añadiendo a las tres ya citadas una fase previa. En esta fase previa se incluyen todos los sucesos que han ocurrido con anterioridad al accidente, pero que pueden haber influido en su posterior ocurrencia. Los sucesos que componen esta fase finalizan en el punto en que el conductor hubiera podido percibir el peligro de haber permanecido en estado de máxima alerta. A su vez, dentro de esta fase se distinguen los sucesos anteriores al viaje de los sucesos durante el viaje.

La maniobra evasiva elegida, en este caso, es realizar una frenada de emergencia. El vehículo va dotado con un sistema de frenos convencional sin ABS. Una vez decidida la maniobra se inician los movimientos para ejecutarla. Instantes después, se inicia la respuesta de los frenos, seguida del comienzo de la huella de deslizamiento debida al bloqueo de ruedas. Por último, se alcanza el punto de colisión o, en caso contrario, ha tenido éxito de la maniobra evasiva no llegándose a producir el accidente.

Baker realiza las siguientes definiciones para desarrollar las tres secuencias arriba enunciadas:<sup>8</sup>

1. Percepción es el proceso general por el que se detecta algún objeto o situación y se comprende su significado. Es un factor humano. Se corresponde con los puntos B y C del gráfico. El discernimiento se produce cuando algún objeto es visualizado lo suficientemente claro y con el tiempo suficiente para ser comparado con los conocimientos previos acumulados. El discernimiento consigue determinar si lo que estamos viendo constituye una situación de peligro. De esta forma se consigue la comprensión o apercebimiento (punto C). En este momento la percepción esta completa. Hay que diferenciar los obstáculos a la percepción, que son aquellas circunstancias que afectan a los sentidos disminuyendo sus capacidades (circunstancias atmosféricas, lluvia, viento u oscuridad que afectan negativamente a la percepción visual), de los obstáculos al apercebimiento, como pueden ser la ignorancia, la falta de habilidades o la inexperiencia, que impiden comprender el significado de ciertos peligros. El retraso en la percepción es el intervalo de tiempo comprendido entre el instante en que el peligro debió haber sido percibido y el momento en el que es realmente comprendido. No puede ser medido experimentalmente. El factor que afecta de una forma más clara a la percepción es la velocidad, ya que a mayor velocidad menor tiempo para percibir y apercebirse de las posibles situaciones de peligro. La percepción tiene lugar en tres pasos:

a. Percepción posible. Algunas veces un objeto puede aparecer antes de que el conductor se dé cuenta de ello. Este desfase sucede normalmente porque algo atrae su atención hacia otro sitio, pero también puede producirse por un lapsus en la atención debido al cansancio o al sueño. El tiempo transcurrido entre los puntos de percepción no puede ser tratado como un valor medio para su uso en la reconstrucción de accidentes, debido a que las circunstancias difieren mucho de un accidente a otro. A pesar de esto, el retraso en la percepción ha de tener una consideración especial en una investigación.

b. Percepción real o discernimiento. Se trata de una actividad mental. Pueden existir algunos indicios de este discernimiento. Por ejemplo, la fijación de la pupila del ojo.

c. Apercebimiento.<sup>9</sup> (Punto de comprensión). El tiempo para comprender lo que el objeto percibido significa, es virtualmente imposible de evaluar, y puede simplemente ser tratado como una parte del tiempo de reacción.

---

<sup>8</sup> BAKER, STANNARD; FRICKE, LYNN B.: Op. cit. Título del capítulo "Traffic-accident information from and about people (información del accidente de tráfico de y sobre las personas) pag 15-25 hay referencias y definiciones como percepción, reacción y ejecución. Hay que resaltar el gráfico 8 de la página 15-26 que se refiere al proceso de la conducción en la cual se introduce la teoría de la evolución del accidente. FRICKE, LYNN B.: *Traffic Accident Reconstruction*. Primera edición. Northwestern University Traffic Institute. Evanston (Illinois) USA(1990). En el título 852 redactado por BAKER, STANNARD se reproducen muchos de los conceptos del título anterior. Además se introduce un nuevo título, el numerado como 864 que trata de la percepción y reacción en accidentes de tráfico (perception and reaction in traffic accidents). En este último hay algunas matizaciones, desarrollos de conceptos e, incluso, definiciones nuevas.

<sup>9</sup> BAKER, STANNARD; FRICKE, LYNN B.: Op. cit. pag. 64-15. Aquí utiliza el termino "apperception" que se puede traducir como apercebimiento. Pero en el punto C del gráfico 1 se le denominaba en ingles "point of comprensión", que se puede traducir como punto de comprensión.



2. Decisión, también es un factor humano, sigue a la percepción y se basa en ella. El error o el retraso en la percepción impide la decisión. Reacción es la respuesta voluntaria o involuntaria de una persona a un peligro u otra situación que ha sido percibida, en otras palabras, es la respuesta a un estímulo sensorial. El tiempo de reacción es el intervalo que transcurre entre la percepción y el comienzo del control del vehículo para la realización de una operación táctica o estratégica. La reacción se compone de dos fases: una primera, puramente mental, en que se decide la maniobra evasiva adecuada para evitar la situación de peligro percibida (punto D); y una segunda, muscular, que comienza cuando la mente manda el mensaje a los pies o las manos y que continua hasta que el comportamiento del vehículo se ve afectado (punto E). El tiempo de reacción puede ser medido experimentalmente. Hay que diferenciar tres tipos de reacciones: la reacción simple, la reacción compleja y la reacción discriminatoria.<sup>10</sup>

3. Ejecución de la operación decidida. Esta acción es parcialmente un asunto de habilidades, otro factor humano mejorable con la práctica. La ejecución es, normalmente, satisfactoria si la decisión es correcta, pero, a veces, puede errarse por diversos motivos, especialmente cuando el tiempo disponible es pequeño debido al retraso en la percepción o a un tiempo de reacción excesivo. La operación ejecutada es una maniobra evasiva, que generalmente se limitan a seis: deceleración (pérdida de velocidad o parada); aceleración (aumento de velocidad); giro a la derecha, giro a la izquierda, marcha atrás y no hacer nada.

En la reconstrucción de accidentes de tráfico, los valores de percepción y reacción son principalmente utilizados para:

- a. Estimar las posibles distancias de parada de un vehículo de motor, normalmente, para determinar si un peligro podría haber sido evitado bajo unas determinadas circunstancias.
- b. Comparar el punto de percepción real con el punto de percepción posible para estimar el retraso en la percepción como indicador de la atención.
- c. Determinar si la respuesta de un usuario de la carretera a una situación de peligro era la mejor manera posible de reaccionar teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes.

Inmediatamente después de explicado lo anterior, Baker nos realiza las siguientes advertencias: primera, la línea entre percepción y reacción no está clara e, incluso, existen solapes; segunda, normalmente se piensa solamente en el estímulo visual en relación con la conducción en carretera, pero los estímulos auditivos y táctiles juegan también un importante papel en este campo; y finalmente, la percepción y la reacción son importantes en la ingeniería del automóvil, en la ingeniería del tráfico y en el diseño de carreteras, tanto como en la reconstrucción de accidentes.

Desde el punto de vista práctico, se nos abren dos técnicas complementarias a utilizar en la reconstrucción de accidentes en relación con la percepción:

La primera es consiste en realizar a cada conductor o testigo este tipo de preguntas: “¿Cómo supo, por primera vez, que estaba ocurriendo un accidente?”, “¿Dónde se encontraba usted?”, “¿Qué estaba haciendo?”. La respuesta, generalmente, revelará cómo, cuándo y dónde fue percibida la situación.

---

<sup>10</sup> Otros autores añaden también la reacción refleja. Sin embargo, en la acción refleja no hay propiamente voluntad del individuo por lo que no existe comprensión.

La segunda técnica es localizar el lugar donde el conductor o el peatón pudo, por primera vez, haber percibido el peligro confrontándolo en el terreno. Comparar este punto con el que el conductor dijo que era donde se dio cuenta que estaba en peligro, o con el punto donde comienzan las huellas de frenada u otras señales que indiquen su primera reacción al peligro. La distancia entre estos puntos es la medida de la distancia que recorrió la persona hasta que percibió el peligro. La determinación de esta distancia puede ser difícil o imposible, pero hay que intentarlo.<sup>11</sup> En esta tarea, hay que considerar la visibilidad de los vehículos y los peatones, la cantidad de luz, las posiciones de las fuentes de luz y la altura del vehículo.

## **2. Cuestiones terminológicas y conceptuales derivadas de la Teoría de la Evolución del Accidente.**

Baker era consciente de la dificultad de establecer una teoría homogénea. Los problemas terminológicos que apuntaba eran de naturaleza diversa, por un lado, algunos autores denominaban con diferentes nombres los mismos intervalos, y por otro lado, con las mismas denominaciones se consideraban puntos, posiciones y áreas diferentes. Pero los principales obstáculos eran de índole conceptual.

Como ejemplo, Baker, expone que Olson<sup>12</sup> define el tiempo de percepción solamente como el transcurrido desde la primera señal del obstáculo hasta que el sujeto comienza a responder levantando su pie del acelerador. Si nos fijamos en el gráfico 1 el tiempo de reacción de Olson representa el intervalo B, C y D, mientras que Baker es más restrictivo excluyendo el punto D.<sup>13</sup>

Hay una teoría alternativa a la evolución del accidente denominada PIEV<sup>14</sup>, en ella, las diferentes etapas son definidas de la forma siguiente:

- Percepción.- Ver, oír y sentir el estímulo o peligro.
- Identificación o intelección.- Comprender lo que ha sido visto como un peligro.
- Emoción, juicio intelectual o comprensión.- El proceso de realización de la decisión.
- Volición o reacción.- Ejecutar la decisión.

Pero si alguien piensa que la solución es unirse a esta teoría abandonando la de la Evolución del Accidente por sus problemas terminológicos, no está en el buen camino. La Teoría del PIEV tiene diferentes versiones. Ni tan siquiera es fácil determinar el origen de la misma, Baker lo atribuye a Pignataro<sup>15</sup> mientras que otros autores lo atribuyen a Matson, Smith y Hurd.<sup>16</sup> En esta última versión las mismas fases anteriores significan lo que a continuación se expone:

---

<sup>11</sup> Vid. Epígrafe último. Se ofrece un método útil para realizar esta tarea.

<sup>12</sup> OLSON, P.L.; CLEVELAND, D.E.; FANCHER, P.S.; COSTYNUIK, L.P.; SCHNEIDER, L.W: "Parameters Affecting Stopping Sight Distance". National Cooperative Highway Research Program Report 270. Washington (USA). *Olson es la cabeza de un colegio que tiene autores, más o menos vinculados en los siguientes centros e instituciones: Ford Motor Co., Universidad de Michigan, Universidad de Ohio, Universidad de Indiana, Universidad de California, Universidad de Wayne, Ben Gurion y Universidad del Negev (Israel).*

<sup>13</sup> Comparar este problema con las definiciones y diferencias apuntadas en la recepción de la Teoría en España.

<sup>14</sup> Se corresponde con las siglas en inglés de Perception (Percepción), Identification or Intellection (Identificación), Emotion o judgment (Emoción o juicio) y Volition o reaction (Volición).

<sup>15</sup> PIGNATARO, LOUIS: Traffic Engineering, Theory and Practice. Prentice Hall. Englewood Cliffs. (USA). (1973).

<sup>16</sup> MATSON, SMITH Y HURD: Técnica del Traffico Stradale. Traducido al italiano por Alighiero Bottaro. Cedam. Padova

- Percepción.- Ver, oír y sentir el estímulo o peligro.
- Identificación o intelección.- Percibida la sensación, ésta se transmite a través del sistema nervioso al cerebro, que ha de valorarla y ordenar una situación acorde con la percepción, y que sea la más adecuada; nos encontramos entonces ante las reacciones de elección. Si la actuación está condicionada por los reflejos adquiridos, la inteligencia apenas actúa, y la reacción es siempre más rápida. El tiempo necesario para la asimilación de la sensación y elaborar el consiguiente impulso lógico, es lo que se llama “tiempo de inteligencia”.
- Emoción, juicio intelectual o comprensión.- La situación anímica y emotiva del individuo influye de manera notable en la percepción, en el tiempo de inteligencia y hasta en la reacción lógica.
- Volición o reacción.- Percibida la sensación y elaborado el juicio intelectual, interviene la voluntad para la realización de lo deseado, actuación que ha de manifestarse a través de los órganos físicos adecuados

Bernard Abrams divide el tiempo de percepción-reacción PRT (perception-reaction time) en cuatro fases que denomina: Detección, Identificación, Evaluación y Reacción. El profesor Robert Dewar, conocido especialista canadiense de la materia, considera que las fases son las siguientes: Búsqueda (Search), Detección (Detection), Reconocimiento (Recognition), Decisión (Decisión), y Acción (Action).<sup>17</sup>

La cosa no queda aquí, podemos ahondar en los estudios psicológicos sobre el tema y encontramos, el siguiente conjunto de teorías que intentan explicar los fenómenos relacionados con la percepción y la reacción: la Teoría de la Detección de Señales<sup>18</sup>, la Teoría de los Estadios,<sup>19</sup> la Teoría de la Atención,<sup>20</sup> la Teoría de la Información<sup>21</sup> ,...

En el fondo de todas estas teorías subyace un componente común, que puede tener una aplicación útil en la reconstrucción de accidentes de tráfico. En un intento de superar las diferencias, Baker estima que las fases de su teoría pueden tener un equivalente en la Teoría del PIEV: Percepción e Identificación se corresponden con la fase de percepción; mientras que la Emoción y la Volición son esencialmente el paso segundo y tercero (B y C) de su Teoría. El problema latente es el tratamiento práctico que debe darse a la estimación del tiempo de reacción y el tiempo de percepción, que será tratado en el último epígrafe de este trabajo.

<sup>17</sup> BADGER, JOSEPH : *Human factors: perception and reaction*. Law and Order Magazine, Agosto (1996)

<sup>18</sup> GREEN, D.M.; SWETS, J.A.: *Signal detection theory and psychophysics*. J. Wiley. Nueva York. (USA) (1966).

<sup>19</sup> STERNBERG, S.: *The Discovery of processing stages: Extensions of Donders' method*. En G.Koster (editor): *Attention and performance II*. Acta Psychologica. (1969). Págs 276.

<sup>20</sup> SHAW, M.L.: *Attending to multiples sources of information: I. The integration of information in decision-making, II. Coding selectivity versus decision selectivity*. Cognitive Psychology. (1982). Existen dos procesos en la atención: el proceso de codificación y el de decisión. El primero transforma el estímulo en una representación interna. Esta fase tiene una serie de subestadios que el autor definió y desarrolló.

<sup>21</sup> ATTNEAVE, F.: *Applications of Information Theory to Psychology*. Hout, Reinhart y Winston. Nueva York (USA) (1959).



### 3. La recepción de la Teoría de la Evolución del Accidente en España.

En España, el primer autor que expuso, amplió y desarrolló la teoría de la evolución del accidente fue el Magistrado Miguel López-Muñiz Goñi.<sup>22</sup> Su visión de la evolución del accidente fue más amplia que la de Baker porque abarcó el espacio y el tiempo comprendido entre el punto de conflicto y la posición final. Existen algunas diferencias, en las definiciones de las etapas y puntos, entre uno y otro autor. También comprobaremos que la terminología no es exactamente coincidente. Es encomiable el esfuerzo sistematizador realizado por López-Muñiz, consiguiendo, posiblemente, el planteamiento más claro realizado de la parte teórica de la evolución del accidente. Esta versión, con ligeros matices, es la que ha pasado a la Escuela de Tráfico de la Guardia Civil.<sup>23</sup>

Para analizar la evolución del accidente es necesario introducir una serie de conceptos espaciotemporales que nos delimiten conductas, comportamientos o conocimientos que en cada momento tuvo o pudo tener el conductor del vehículo.

El tiempo durante el cual se lleva a cabo el desarrollo del accidente, ha de ser reconstruido secuencialmente a base de “momentos” en los que las personas que intervienen en el accidente han debido obrar de una manera determinada, y será labor del investigador averiguar si lo han hecho o no, y si lo han hecho, de qué manera.

En el espacio, es decir, en el tramo de vía en el que se desarrolla el accidente, existirán “áreas” o “zonas”, en las que los hechos se producen y, dentro de ellas, determinados “puntos”. Estos, no son más que el lugar en donde situar acciones concretas.

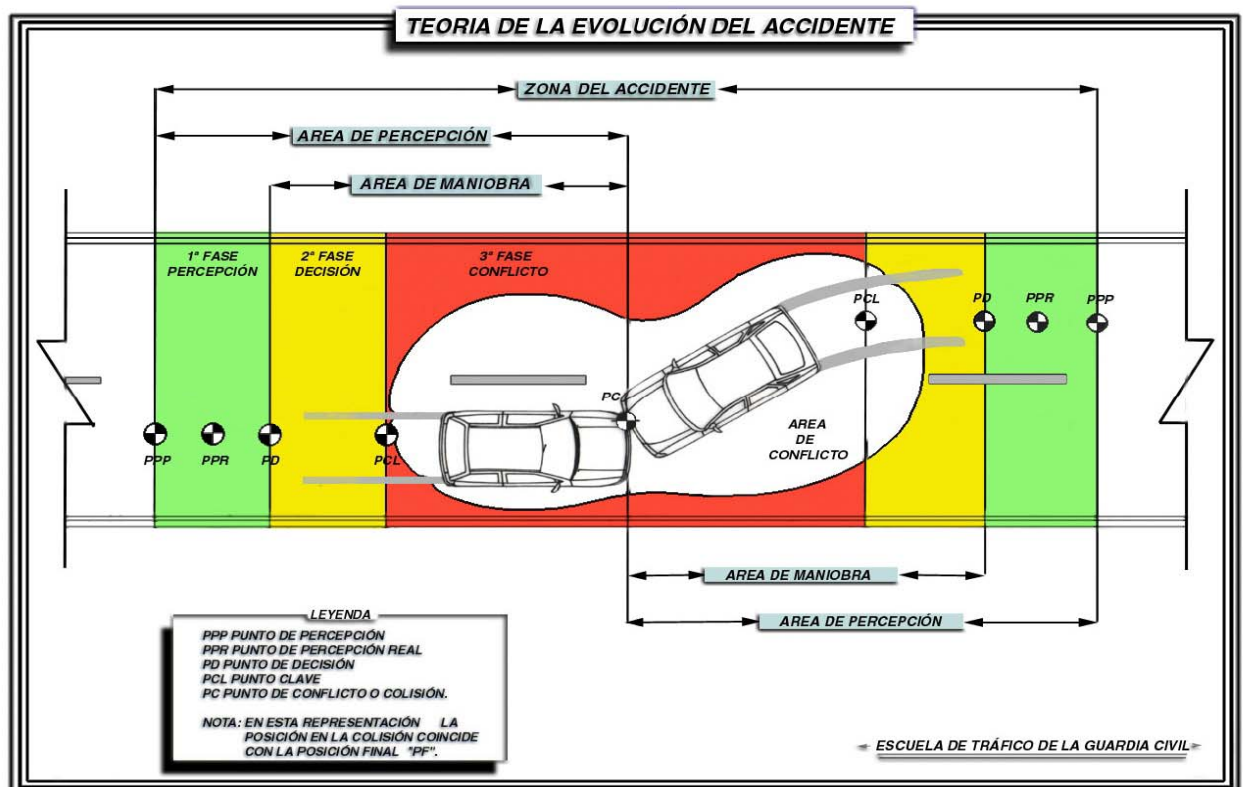
Finalmente, “la posición” se define como el conjunto de un “momento”, es decir, tiempo en el que el hombre ha debido obrar de una manera determinada, y lo ha hecho o no, y un “punto”, espacio físico donde situar acciones concretas. La unión de varias posiciones dará lugar a una “fase” del accidente.

Analicemos, a continuación, las diferentes fases de que se compone el desarrollo del accidente:

---

<sup>22</sup> LOPEZ-MUÑIZ GOÑI MIGUEL: *Derecho y técnica de la circulación*. Editorial Gesta, RD Judicial Madrid (1964). Tomo I Pgnas 153 y ss. En la versión publicada LOPEZ-MUÑIZ GOÑI MIGUEL: *Accidentes de Tráfico: Problemática e Investigación*. 2ª Edición Colex Madrid (1995). Pgnas 163, se hace la referencia a la versión de 1964 del “Traffic Accident Investigator’s Manual for Police” diciendo que es uno de los manuales mas completos para la investigación de accidentes y que se han recogido de él numerosos sugerencias. Hay que hacer una merecida referencia, por su anticipación, a JORDAN MONTAÑES, MANUEL: “La investigación de accidentes” en Comentarios en torno a la Ley de 24 de diciembre de 1962. Colegio de Abogados. Valencia (1963).

<sup>23</sup> BORRELL VIVES, JOAQUIN; ALGABA GARCIA, PEDRO; MARTINEZ-RAPOSO PIEDRAFITA JUAN: *La Investigación de accidentes de tráfico*. Editorial DGT (1991). Pгна. 41 y ss. La parte que ha sufrido una ampliación considerable es la denominada “investigaciones a realizar entre puntos” que se trata un poco más adelante.



Fuente: Escuela de Tráfico de la Guardia Civil

Gráfico 2. Teoría de la Evolución del Accidente.

## 1. Fase de percepción

La inmensa mayoría de los investigadores y autores dicen que esta fase está delimitada espacialmente, en su inicio, por la posición de percepción posible y, en su final, por la posición de conflicto.<sup>24</sup> Para ser coherente hay que ampliarla hasta la posición final (PF).

En esta fase sobresalen por su importancia dos posiciones diferentes:

- *Posición de percepción posible (PPP)*. Denominamos de esta forma, al momento y lugar donde el movimiento o condición inesperada o extraordinaria, que podía desembocar en un accidente, puede haber sido percibido por una persona normal.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Aunque la forma clásica de definirlos y desarrollarlos es como puntos, es decir, como una consideración en el espacio. En el Departamento de Investigación de la Escuela de Tráfico algunos autores han comenzado a denominarlos posiciones. Esta denominación y explicación es más correcta, ya que las fases del accidente se componen de posiciones y no de puntos o de momentos por separado. A efectos de formación de investigadores es más beneficioso el tener en cuenta siempre conjuntamente el tiempo y el espacio a la hora de investigar la evolución de un accidente de Tráfico. El primero en formular esta corrección fue MERA REDONDO, ANTONIO: *La reconstrucción del accidente*. FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias): *Curso de Investigación de Accidentes y Primeros Auxilios*. 19-21 junio. Valladolid (2001). Págs. 32. Baker nunca se refiere a fases o posiciones confusión pudiera, sino que siempre habla de puntos. Este puede ser el motivo de esta confusión. BAKER, STANARD; FRICKE, LYNN: Op. cit. pág. 64-3 y ss.

<sup>25</sup> LOPEZ-MUÑOZ GOÑI MIGUEL: Op. Cit. Págs. 154. Dice que es un espectador cuidadoso y perfectamente atento. En cambio en el Manual de Investigación de Accidentes de la Guardia Civil se introduce el concepto de persona normal. En mi opinión es más correcto tener en cuenta a la persona normal, con una diligencia y un nivel de atención media. MERA REDONDO, ANTONIO: *Las Técnicas y métodos de la investigación de accidentes de tráfico (plano microscópico)*. En Curso Selectivo de Técnicos de Tráfico organizado por la Dirección General de Tráfico. 27 marzo. Madrid (2001). Págs. 28. Define como persona normal, a estos efectos, como aquella que está habilitada para la conducción y que por tanto ha superado las pruebas y aptitudes -psicofísicas- para la obtención del Permiso de Conducir, y que además, se encuentra "libre" de la "influencia o efectos" de "sustancias extrañas" o enfermedades súbitas).

Esta percepción podría desglosarse en dos distintas: la que correspondería al conductor que reúne y circula con todas las garantías de seguridad, y la que pudiera aplicarse al mismo en las condiciones en que lo hacia el vehículo afectado por el accidente.

Generalmente el PPP es objetivo y se podrá comprobar sobre el terreno. Debe determinarse correctamente, ya que servirá de base para valorar la conducta de las personas que intervienen en el accidente.

- *Posición de percepción real (PPR)*. Considerándolo como el momento y lugar en el cual el conductor o peatón percibió, realmente, por primera vez el peligro o la situación anormal.

El PPR es subjetivo y, por tanto, difícilmente determinable sin la manifestación del conductor o peatón. Es posible realizar estudios analíticos de reconstrucción de accidentes a partir de una velocidad conocida de forma más o menos precisa, pero en cualquier caso es necesario acudir a presunciones y simplificaciones para que el procedimiento de cálculo matemático no sea excesivamente complicado.

- *El área de percepción*.- Es el espacio existente entre el punto de percepción posible y el punto final.<sup>26</sup> Con esta ampliación del área de percepción se pretende un doble objetivo: primero, que no se dejen de investigar hechos que son percibidos con posterioridad al primer indicio de peligro observado; y segundo, el conductor aun después del punto de colisión sigue percibiendo e incluso puede realizar maniobras evasivas como se verá a continuación. Esto no debe hacernos perder de vista que lo realmente importante a efectos de la investigación del accidente es el área comprendida entre el punto de percepción posible y el punto de decisión, como se encarga de enfatizar el gráfico 2.

## 2. Fase de decisión.

En esta fase, una vez lograda la percepción real, el conductor o peatón reacciona ante el estímulo. Se encuentra delimitada inicialmente por la posición de decisión (PD) y finaliza en la posición clave (PCL).<sup>27</sup>

- *Posición de decisión (PD)*. Aquel momento y lugar en el que el conductor o el peatón reacciona ante el estímulo exterior, es decir, inicia la decisión que ha adoptado, generalmente en forma de maniobra evasiva. Fácilmente determinable, mediante cálculos físico-dinámicos, cuando exista huella de frenada previa al conflicto.
- *Tiempo de Reacción*. Se llama de esta forma al intervalo entre un estímulo sensorial y la correspondiente reacción voluntaria, que puede ser más o menos automática. Es el tiempo que transcurre desde que el conductor o peatón se da cuenta del peligro en la Posición de

<sup>26</sup> LOPEZ-MUÑIZ GOÑI MIGUEL: *Op. Cit.* Pagna. 158. Es más restrictivo en su definición de área de percepción, porque entiende que es el espacio existente entre el punto de percepción posible y el de conflicto real o punto falta. BAKER, STANARD; FRICKE, LYNN: *Op. cit.* pgn 64-3 y ss. Como se puede comprobar en el gráfico arriba expuesto enfatiza que la percepción abarca desde el punto de percepción posible al punto de comprensión. Esta última opción es la que se corresponde con el gráfico 2.

<sup>27</sup> BORRELL VIVES, JOAQUIN; ALGABA GARCIA, PEDRO; MARTINEZ-RAPOSO PIEDRAFITA JUAN: *Op. Cit. Pag. 47.* En cambio no existe definición del punto clave, ni es tenido en cuenta a efectos de análisis, en LOPEZ-MUÑIZ GOÑI MIGUEL: *Op. Cit. Pag. 153 y ss.* Baker lo denomina punto de no retorno.



Percepción Real (PPR) hasta que decide actuar con el fin de soslayarlo o minimizarlo en el Punto de Decisión (PD).<sup>28</sup>

- *Maniobra de evasión.* Es la maniobra o conjunto de ellas que efectúa el usuario para evitar que el accidente se produzca. Consistirán en la elección de una de ellas o una combinación de varias de las siguientes acciones:
  - Tocar el claxón.
  - Dar destellos de luz intensiva.
  - Disminuir la velocidad.
  - Detención del vehículo.
  - Aumentar la velocidad.
  - Giro a la derecha o a la izquierda.
  - Estando el vehículo parado, dar marcha atrás.

Jordán Montañés considera también como maniobra de evasión la de elegir otro accidente menor.<sup>29</sup> En este caso la decisión iría encaminada a conseguir una minimización del daño.

- *Área de maniobra.* La acción de evasión se realiza sobre un determinado espacio, que se conoce con el nombre de área de maniobra. Comienza en el punto en el que el conductor apercebido puede iniciar confortablemente una maniobra normal. Dentro del área de maniobra se encuentra siempre el punto de decisión, y pueden hallarse los de percepción posible y real.

### 3. Fase de conflicto.

Comprende el espacio y el tiempo que existe entre la posición clave PCL y la posición final PF. Es la culminación del accidente, es decir, comprende el último período de la evolución de éste, desde que el accidente resulta inevitable, pasando por el momento en el que se produce el máximo efecto hasta llegar a la posición final de las unidades de tráfico implicadas, o lo que es lo mismo, a su conclusión.

- Posición clave (PCL). Se entiende que es aquél momento y lugar en el cual el accidente resulta inevitable, es decir, el accidente se producirá ya independientemente de la voluntad del hombre. Es determinable en función de la posibilidad de realizar cálculos matemáticos.
- Posición de conflicto (PC). Entendemos por tal a aquel momento y lugar en el que se consume el accidente y que corresponderá a la posición de máximo efecto. Generalmente es fácil de localizar por las huellas y vestigios que se pueden observar en la inspección de la escena del accidente.
- Posición final (PF). Es aquella que adoptan las personas, vehículos y objetos cuando llegan a la inmovilidad tras la sucesión de eventos que dan lugar al accidente.

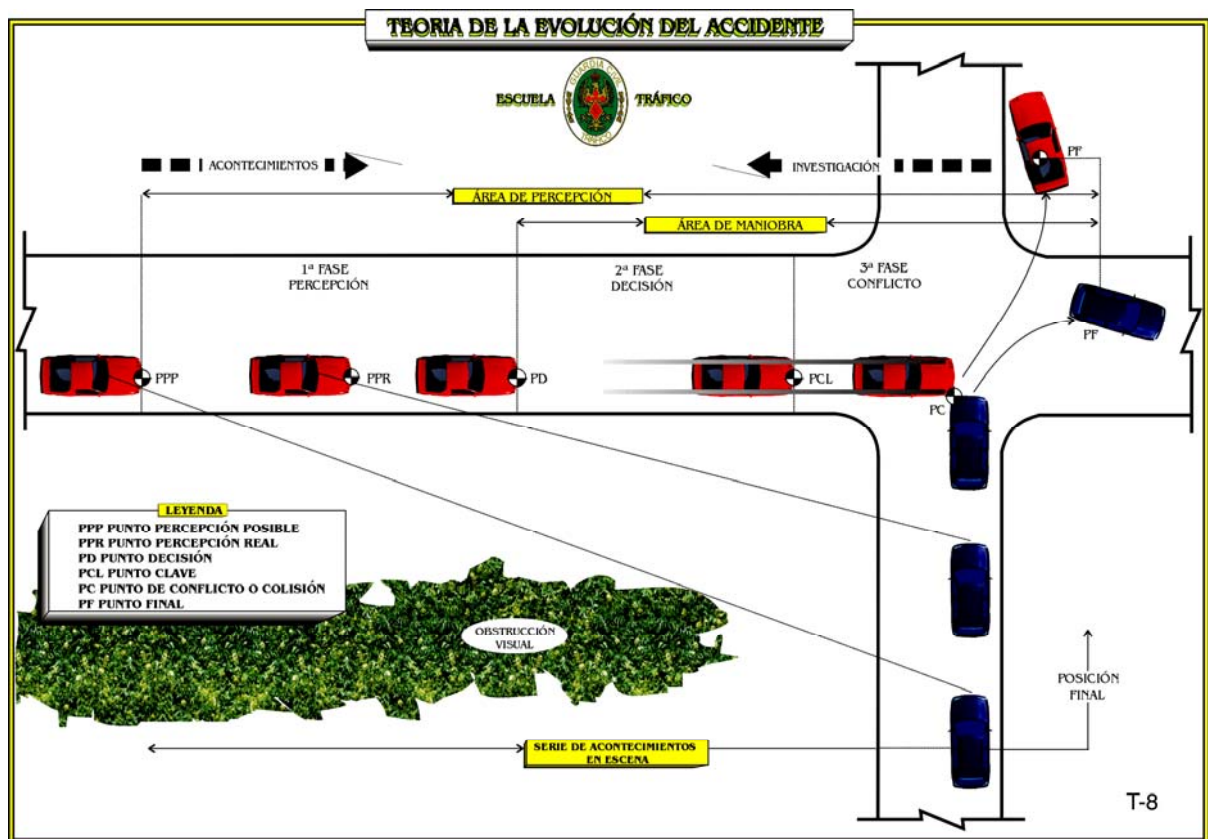
---

<sup>28</sup> En el marco de la Teoría de la Evolución del Accidente, este concepto, como otros vistos hasta ahora, nos hacen ver claramente que tenemos que adoptar una perspectiva psicológica en la investigación de accidentes de tráfico. En concreto los aspectos más sobresalientes, desde el punto de vista de la Psicología, a tener en cuenta en la reconstrucción de accidentes son tratados en el correspondiente apartado de este capítulo.

<sup>29</sup> JORDAN MONTAÑÉS, MANUEL: "La investigación de accidentes" en Comentarios en torno a la Ley de 24 de diciembre de 1962. Colegio de Abogados. Valencia (1963).

### 3. Aplicaciones de la Teoría de la Evolución del Accidente en la practica.

Una vez finalizada la tarea de acumular definiciones, conceptos y divisiones no podemos quedarnos aquí. La teoría de la evolución del accidente no es un mero ejercicio dogmático sin ningún interés práctico. Si hemos logrado, cuestión compleja y difícil, determinar las posiciones arriba definidas en un ejercicio retrospectivo a partir de las posiciones finales,<sup>30</sup> nos queda interpretar los resultados en función de las situaciones relativas de los principales hitos en la evolución del accidente. El análisis de los resultados nos llevará directamente a las primeras conclusiones relevantes para explicar las causas del mismo.<sup>31</sup>



Fuente: Escuela de Tráfico de la Guardia Civil

Gráfico 3. Teoría de la Evolución del Accidente (aplicación práctica).

La sistemática siguiente ayuda a tener en cuenta todos los aspectos a investigar:

<sup>30</sup> LASÉN PAZ, MAXIMILIANO: *La investigación de accidentes de tráfico*. En MONTORO GONZALEZ, LUIS; CARBONELL VAYÁ, ENRIQUE; SANMARTIN ARCE, JAIME; TORTOSA GIL, FRANCISCO: *La Seguridad Vial: Del factor humano a las nuevas tecnologías*. Síntesis Psicológica. Valencia (1995). El Coronel Lasén sitúa como inicio de la determinación de los puntos y posiciones de la teoría de Baker, en el estudio de la vía que debe realizarse dentro del proceso intelectual del accidente.

<sup>31</sup> Es la aplicación de esta Teoría la que nos permite realizar una reconstrucción secuencial espacio-temporal de todas las unidades de tráfico y personas implicadas en el accidente, y a partir de estos resultados comenzar la segunda parte del proceso intelectual del accidente. El desconocimiento de la teoría de la evolución del accidente, la falta de método adecuado en la práctica del proceso material de la investigación, los errores en la fijación de las principales posiciones, la mala interpretación de las evidencias y finalmente las ideas prefijadas y los saltos impiden llegar a realizar un análisis adecuado de las verdaderas causas de los accidentes de tráfico. Vid. Premisa segunda y tercera de este capítulo.

- En base al lapsus de tiempo y la distancia existente entre la Posición de Percepción Posible (PPP) y la Posición de Percepción Real (PPR) el investigador tiene que plantearse diferentes hipótesis que expliquen por que existe este espacio y tiempo en mayor o menor amplitud. Los motivos de este hecho los puede encontrar realizando una investigación psíquica y somática de los agentes intervinientes, y una investigación física de las condiciones ambientales.<sup>32</sup>

La diferencia entre las posiciones de percepción nos determinará el grado de atención, el retraso en la percepción y la posibilidad de maniobra.<sup>33</sup>

Si dicha distancia es grande, cabe pensar con muchas posibilidades de acierto, que el conductor iba distraído por cualquier motivo. Como ejemplos que pueden explicar una distracción podemos citar los siguientes: fatiga, sueño, cansancio, alcohol, drogas, medicamentos, enfermedad, charla o disputa con sus acompañantes, realización de una actividad que es causa de distracción (atender el teléfono móvil, radiocasete, encender un cigarrillo, etc.), etc.

- En base a la distancia y el intervalo entre la posición del punto de percepción real (PPR) y la del Punto de Decisión (PD), se debe investigar psíquica y somáticamente al conductor, insistiendo en sus conocimientos, experiencia y reflejos.

Si esta distancia es grande, habremos de pensar en unas reacciones lentas, poco enérgicas, fundadas en una demora en adoptar una decisión o en ejecutarla (intelección o volición). No cabe ahora pensar en distracciones, pues ya hemos superado el Punto de Percepción Real (PPR) y por tanto el peligro ya ha sido visto.

- Entre la posición del PD y la PCL, se llevan a cabo las Maniobras Evasivas con el fin de evitar el resultado dañosos o minimizar sus consecuencias. El investigador debe estudiar, en este caso, la pericia del conductor, sus conocimientos de acción evasiva fundamentados en experiencias anteriores o erróneas, el estado de funcionamiento de los principales órganos del vehículo, y las condiciones ambientales.<sup>34</sup>

Con respecto a la acción evasiva, es conveniente precisar qué es lo que hizo el conductor, o peatón, para evitar el accidente, después de darse cuenta del peligro, y considerar, en consecuencia, sus conocimientos, experiencia, pericia y tiempo de reacción.

- Entre la Posición Clave (PCL) y la Posición de Conflicto (PC).<sup>35</sup> En este intervalo el accidente ya resulta inevitable. Según las definiciones anteriores estamos dentro del área de maniobra, luego cabe realizar una maniobra evasiva de minimización de resultados.

<sup>32</sup> MERA REDONDO, ANTONIO: *La reconstrucción del accidente*. FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias): *Curso de Investigación de Accidentes y Primeros Auxilios*. 19-21 junio. Valladolid (2001). Pgnas 32. En la investigación de este intervalo, en el tiempo y en el espacio, además de recabar, cuando fuere necesario, datos médicos con finalidad de investigar psíquica y físicamente al elemento humano, a través de los testimonios el investigador necesitará información sobre las condiciones ambientales y, sobre todo, con respecto al grado de atención en el momento de encontrarse en la PPP, para lo cual, formulará preguntas del tipo siguiente: "Cuál fue el primer momento y lugar en que (el conductor o peatón) tuvo conciencia del peligro"(Punto de Percepción Real,-PPR-, en la Evolución del accidente), "A cuanto, o cómo, cree Vd., que circulaba (Referido a su velocidad)", "Hacia dónde prestaba su atención, en ese "momento".

<sup>33</sup> JORDAN MONTAÑES, MANUEL: *El retraso en la percepción como causa de accidente* en I REUNIÓN INTERNACIONAL DE PSICOLOGÍA DE TRÁFICO Y SEGURIDAD VIAL - Dirección General de Tráfico, Madrid (19). Pgnas 481-486. Este autor que fue uno de los primeros conocedores de las enseñanzas de Baker. En este trabajo ahonda en el retraso de la percepción, en la atención necesaria para conducir y las relaciones entre ambas con la acción evasiva.

<sup>34</sup> MERA REDONDO, ANTONIO: Op. Cit. Formulando para ello preguntas tipo, como: "Qué hizo exactamente, si es que hizo algo, para evitar el accidente", "Qué ocurrió luego", "Qué es lo último que recuerda antes del accidente".

<sup>35</sup> Los estudios entre posiciones a partir de aquí han sido añadidos por MERA REDONDO, ANTONIO: Op. Cit.



La existencia de una pequeña diferencia de espacio y tiempo entre la Posición de Percepción Posible (PPP) y la Posición de Conflicto (PC), tiene una gran importancia desde el punto de vista jurídico a efectos de la determinación de la diligencia empleada por el peatón o conductor. Si se diera esta circunstancia, no habría posibilidad de determinar los PPP, PPR, PD y PCL, ya que sólo se habría producido la secuencia Percepción-Efectos.<sup>36</sup>

- Entre la Posición de Conflicto (PC) y la Posición Final (PF). El accidente ya se ha producido, pero cabe la posibilidad de que el conductor conserve su capacidad de control y por lo tanto pueda modificar las trayectorias post-colisión. La influencia en la reconstrucción es muy importante, pero sobre todo, es crucial para minimizar las consecuencias del accidente.<sup>37</sup>

#### **4. Consideraciones para llevar a cabo la determinación práctica de las principales referencias de la Teoría de la Evolución del Accidente en la realidad.**

Siempre que se quiera tener éxito en una actividad es necesario contar con unos amplios fundamentos teóricos, como los hasta ahora vistos. Pero, además en nuestro caso, debemos contar con un método práctico de realización de las tareas de determinación de puntos y posiciones. Estas actividades se realizan: primero, en la inspección de la vía dentro del proceso material de la investigación,<sup>38</sup> y segundo, en tareas complementarias de gabinete consistentes en la realización de gráficos y cálculos analíticos que nos faciliten numéricamente coordenadas, tiempos y velocidades de los vehículos y peatones implicados en el accidente.

En los apartados siguientes hacemos un repaso somero a cuales pueden ser las técnicas y el material necesario para realizar una reconstrucción técnica siguiendo la base teórica de la evolución del accidente:

- *Determinación del Punto de Percepción Posible.*

En principio no podemos determinar más que el punto en el espacio<sup>39</sup>, es decir, el lugar de la vía donde pudo ser observado o percibido el peligro o la situación anómala. Todos los autores destacan la objetividad de este punto, pero es necesario introducir un importante matiz: la percepción esta íntimamente relacionada con el movimiento. En un accidente de tráfico, por lógica y por definición, al menos un conductor ha de percibir en movimiento la realidad que le rodea.

El material disponible, hasta hace bien poco, no permitía nada más que realizar el mismo itinerario a una velocidad aproximada a la que circulaba el vehículo o los vehículos accidentados intentando determinar aproximadamente donde se encuentra este punto. Esta forma de estimación

<sup>36</sup> CASTRO PEREZ, BERNARDO: "Las Circunstancias de irresponsabilidad en el Derecho de la Circulación". V Curso Internacional de Derecho de la Circulación. Madrid. (1963). En este trabajo se detallan todas las circunstancias que pueden concurrir en un caso concreto liberando de responsabilidad penal al autor de los hechos.

<sup>37</sup> MERA REDONDO, ANTONIO: Op. Cit. Las preguntas a formular en este caso son: "Qué es lo primero que recuerda después del primer impacto", "A quién vio primero después del impacto; qué le dijo", etc.

<sup>38</sup> LASEN PAZ, MAXIMILIANO: *La investigación de accidentes de tráfico*. En MONTORO GONZALEZ, LUIS; CARBONELL VAYÁ, ENRIQUE; SANMARTIN ARCE, JAIME; TORTOSA GIL, FRANCISCO: *La Seguridad Vial: Del factor humano a las nuevas tecnologías*. Síntesis Psicológica. Valencia (1995). *El Coronel Lasen considera que la Investigación de Accidentes de Tráfico se lleva a cabo en dos procesos: el material y el intelectual. En el primero las tareas a realizar se dividirían en tres: recogida de datos, tareas de gabinete y tareas de laboratorio. El proceso intelectual se lleva a cabo realizando, sucesivamente, la reconstrucción técnica del accidente y el análisis de las causas que lo motivaron.*

<sup>39</sup> LASEN PAZ, MAXIMILIANO: Op. Cit.

del punto de percepción posible es altamente subjetiva y, puede tener, grandes márgenes de error. Rara vez se introduce una fotografía que facilite información visual sobre las posibilidades perceptivas que tenía el conductor en el punto de percepción posible y, en todo caso, esta fotografía nos facilitaría una información estática, y no dinámica, de la percepción. Es necesario superar la subjetividad de un reconocimiento dinámico del itinerario previo al accidente, a la vez que se avanza en el sistema de fijación de lo que se observa.

La aplicación de la tecnología de video a la investigación de accidentes de tráfico nos brinda la solución para superar la visión estática que nos ofrece la fotografía.<sup>40</sup> Entre las posibilidades que la tecnología nos ofrece, es preferible la utilización de cámaras de video digitales debido a su facilidad para extraer imágenes concretas, a su posible interacción informática para introducirlas en un atestado o informe, a la capacidad para recoger los resultados en formato Cd-rom. Como inconveniente se podía haber aludido a su coste, pero el margen entre video convencional y video digital se ha estrechado formidablemente en los últimos tiempos. Todavía existe diferencia en cuanto a la calidad fotográfica.

La grabación del itinerario de acercamiento de cada unidad de tráfico a la zona del accidente debe hacerse circulando a una velocidad aproximadamente igual a la que se movía el vehículo accidentado o, en todo caso, a la máxima permitida en ese tramo de la vía. El registro conseguido de esta forma permite hacerse una idea de lo que pudo percibir cada conductor

En sentido descendente de tendencia a lo ideal se debería hacer la grabación: primero, con el mismo vehículo accidentado; segundo, con un vehículo de la misma marca, modelo y año de fabricación; tercero, con un vehículo del mismo tipo (turismo, furgoneta, camión, autobús,...), y finalmente, con el vehículo disponible. Otro detalle a tener en cuenta para realizar la grabación es hacerlo con unas circunstancias ambientales semejantes a las que existían en el momento del accidente.<sup>41</sup> Como último requisito nos faltaría simular las mismas circunstancias anómalas o el peligro detonante del accidente de tráfico.<sup>42</sup>

Hay que realizar una segunda grabación del mismo tramo de vía, pero esta vez situados detrás de un vehículo que circula normalmente por la carretera, comprobando si la forma de conducir del vehículo accidentado se corresponde con la manera normal de conducirse por el tramo afectado. También es útil para comprobar el grado de influencia de la carretera en un determinado accidente, o como los vehículos pesados toman una curva o se mueven por la vía objeto de la grabación. En este caso lo determinante es que el conductor no sabe que se le está grabando y se comporta de una forma normal en la manera de conducir su vehículo. Podemos extraer consecuencias sobre cual es la percepción y la reacción de un conductor normal en un determinado tramo de vía.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> BORRELL VIVES, JOAQUIN: *La investigación de los accidentes de tráfico. Aplicación de nuevas tecnologías*. Ponencia presentada en el Seminario sobre Seguridad en la Circulación Vial. Abril. Mérida (2000) Pgnas. 31. McKNIGHT, SCOTT A.; MOSHER, CLARENCE, W.; BOZAK, DAVID J.: *Evaluation of Emerging Technologies for Traffic Crash Report*. U.S Department of Transportation. FHWA-RD-97-023. Febrero. Office of Safety and Traffic Operations Research and Development. Georgetown Pike (USA). (1998). Pgnas. 88. *En este informe se analiza el uso de la tecnología en la fase material de la investigación. En concreto se utilizaron los siguientes medios: computadoras, tecnología GPS, tecnología GIS (información de zona), una combinación de los dos anteriores, formularios y croquis.*

<sup>41</sup> Estas circunstancias ambientales serían la hora del día, las circunstancias de visibilidad, niebla, lluvia, ...

<sup>42</sup> No hace falta recalcar que no se puede poner en peligro, de ninguna forma, la seguridad vial y la integridad física de las personas que intervienen en la grabación y las terceras personas que pueden circular por la carretera en ese momento. Para esta grabación el mayor nivel de seguridad se consigue con el tramo de vía objeto de la grabación cerrado por unos instantes al tráfico.

<sup>43</sup> En el proyecto MAIDS (investigación en profundidad de accidentes de motocicleta) que se lleva a cabo en España en la ciudad de Barcelona se exigen para el estudio de cada accidente un total de 3500 parámetros. Este ingente volumen de información empieza a obtenerse a partir de la notificación del siniestro, a través de todo tipo de mediciones de la vía y los vehículos y entrevistas con implicados o testigos. Y finaliza una semana después, cuando se realiza "a la misma hora y bajo las mismas condiciones" una filmación lo más exacta posible de la zona del siniestro. Aunque esta forma de operar no es exactamente la que se aconseja en nuestro trabajo, si que tiene como punto de contacto la utilización de la tecnología videográfica a la investigación de accidentes de tráfico.

- *Determinación del Punto de Percepción Real (PPR).*

El Punto de Percepción Real (PPR) es de naturaleza subjetiva, por lo que tendremos que acudir, esencialmente, a la declaración del conductor y, confirmarlo, en su caso, con las manifestaciones de los testigos. No es suficiente con esto para dar por buena una versión de los hechos, sino que tendremos que comprobar lo declarado o manifestado con los cálculos conseguidos de la forma que se detalla más adelante.

- *Determinación del Tiempo de Percepción y Reacción.*

Algunos autores separan conceptualmente el tiempo necesario para percibir del tiempo necesario para reaccionar, pero en la práctica es muy difícil de realizar esta diferenciación. Toda la experimentación en la materia intenta determinar como tiempo de reacción el que transcurre entre la emisión de un estímulo (visual, auditivo,...) y la ejecución de un acto.

La mayoría de los investigadores de accidentes, en Estados Unidos y Canada, usan 1 segundo para la percepción y 0,75 segundos para la reacción. También utilizan un concepto amplio de tiempo de percepción y reacción que engloba toda la fase, al que denominan PRT (Perception Reaction Time). Algunas asociaciones de investigadores estadounidenses recomiendan a sus asociados la utilización, para un conductor normal, como parámetro 1,5 segundos para la percepción y la decisión, y 1 segundo para la reacción. Neuman, en 1989, cuestiona el PRT de 2,5 segundos en determinadas situaciones. Él aduce que dependiendo del estado físico del conductor, la complejidad de la tarea de conducir, y la localización y funcionalidad de la clase de vía, los valores del PRT podrían variar entre 1,5 y 5 segundos.<sup>44</sup>

De Silva y Forbes en un estudio realizado sobre la reacción simple de levantar el pie del acelerador y pulsar el freno consideran que el tiempo necesario es el siguiente:

Acción	Vista	Oído
Percepción del estímulo	0,12	0,10
Decisión a adoptar	0,14	0,10
Acción acordada	0,14	0,10
Soltar el acelerador	0,22	0,22
Apretar el freno	0,45	0,45
Total	1,07 segundos	0,97 segundos

En España, para una reacción simple, los autores sitúan el tiempo de reacción entre 0,4 y 2 segundos.<sup>45</sup> Durante mucho tiempo, para conductores normales, se situó el tiempo de reacción en un segundo, denominado por algunos “el segundo del susto”, pero actualmente la mayoría de los investigadores se inclinan por tomar 0,75 segundos.

<sup>44</sup> Esta apreciación esta en consonancia con un estudio de la Administración Federal de Autopistas (FHWA) de los Estados Unidos al investigar el tiempo / distancia de parada en un alcance nocturno obtuvo los siguientes resultados: Un conductor situado en la media de reflejos, vista, decisión y sobriedad, conduciendo un coche medio a 60 millas por hora, necesitará tres segundos para ver y reconocer un peligro, y siete segundos para decidir una línea de acción, y cuatro y medio segundos para completar la maniobra. Ni que decir que el estudio comprueba que la regla que permite parar en 100 pies de distancia por cada 10 millas por hora de velocidad, es enteramente invalida. Aunque de noche, cuando un camión semitrailer esta bloqueando la carretera, los automovilistas deben identificar el problema cuando ellos están a un cuarto de milla de distancia. Así, en los 14,5 segundos necesarios para ver, percibir (reconocer), decidir que hacer, y después hacerlo, un vehículo recorrerá 1.276 pies. Si el reconocimiento comienza un cuarto de milla atrás (1.320 pies), el conductor tiene un colchón de 44 pies.

<sup>45</sup> BORRELL VIVES, JOAQUIN; ALGABA GARCIA, PEDRO; MARTINEZ-RAPOSO PIEDRAFITA JUAN: *Op. Cit. Pag. 43.* LOPEZ-MUÑIZ GOÑI MIGUEL: *Op. Cit. Pag. 153 y ss.*



Hay una multitud de factores que influyen en el Tiempo de Reacción, así en estudios realizados por Honda Co. señalan como tiempo de respuesta efectiva total, 0,75 segundos, que se descomponen en 0,4 segundos para la percepción y la decisión, 0,25 segundos para la actuación sobre el pedal y 0,1 segundos para el funcionamiento del freno. Estos cálculos están hechos con personas de 20 años. A los 50 años el tiempo de respuesta global se incrementa a 0,86 segundos como promedio. Si el sujeto está cansado, ha bebido o ha ingerido drogas, estos índices se multiplican por un factor que oscila entre 2 y 5.<sup>46</sup>

La velocidad no solo tiene influencia en un accidente por ser un posible obstáculo a la percepción, sino que también afecta a la estimación de distancias. A mayor velocidad peor estimación de las distancias, y mayor dificultad para determinar la velocidad que con la que se aproxima un móvil que supone un cierto peligro. Por este motivo, el Dr. Dewar afirma que los testigos en movimiento son poco de fiar. La mayoría de las personas subestiman su velocidad después de realizar una deceleración. De acuerdo con experimentos llevados a cabo por él, los motoristas subestiman su propia velocidad de 10 a 15 km/h durante el día y de 3 a 10 km/h por la noche. Las estimaciones son menos precisas a altas velocidades y peores para motocicletas comparadas con turismos. En cuanto a la estimación de distancias es peor por la noche que por el día. Los conductores yerran generalmente al responder a la pregunta: “¿A qué distancia comenzó a frenar?”. Por lo tanto aunque tengamos un testimonio y pensemos que es sincero, tenemos que tener en cuenta que puede ser erróneo por una falsa apreciación.

En conclusión, como Tiempo de Reacción de un conductor normal tomaremos entre 0,75 y 1 segundo, teniendo en cuenta las circunstancias meteorológicas y la hora del día. Y si concurren en el conductor circunstancias anómalas (edad, cansancio, sueño,...) que impidieran calificarlo como normal, entonces hay que valorar en que tramo del intervalo entre 0,4 a 2 segundos se encuentra.

- *Ejecución de la Maniobra evasiva.*

El comienzo de la maniobra evasiva puede determinarse en el lugar del accidente por las huellas, vestigios y otros restos que existan sobre la vía y el espacio inmediatamente adyacente. Esto nos ofrece información de distancias y trayectorias, con las que se puede reconstruir la maniobra evasiva.

Las maniobras evasivas activas más frecuentes, por separado o conjuntamente, son la frenada y el giro. La primera suele dejar restos de neumático en forma de huella sobre la vía o en forma de impresión en sus inmediaciones. La anterior afirmación es completamente cierta para sistemas de frenado convencionales, pero hay que matizarla respecto a los vehículos dotados con ABS (sistema antibloqueo de ruedas). Este sistema al impedir el bloqueo de ruedas no permite que la rueda deslice por encima de la carretera, por lo que la huella es mucho menor y más tenue. Por el contrario el sistema de frenado ABS ofrece un ruido característico que los testigos tienen forzosamente que escuchar cuando se activa. En cuanto al giro, si se produce a pequeña velocidad o no es realizado bruscamente no deja huellas, pero si el giro es repentino y brusco, con un ángulo de giro de volante grande, el vehículo derrapa, y las ruedas al desplazarse transversalmente al movimiento del vehículo comienzan a dejar una huella característica.

---

<sup>46</sup> BORRELL VIVES, JOAQUIN; ALGABA GARCIA, PEDRO; MARTINEZ-RAPOSO PIEDRAFITA JUAN: *Op. Cit. Pag. 43. Dicen que los factores que afectan al tiempo de reacción son la edad, el cansancio y el estado físico y psíquico.*

Estas huellas, sus características y sus dimensiones serán determinantes para realizar los cálculos numéricos que serán tratados a continuación. Además estas huellas nos ofrecen una información sobre la trayectoria descrita por el vehículo.

- *Punto de conflicto.*

El concepto de punto de conflicto solo es manejable en relación con las colisiones y los atropellos, pero ofrece más inconvenientes a la hora de aplicarlo a las salidas de vía. Aún así, no supone problema alguno, en la inmensa mayoría de las ocasiones, determinar cual es el punto de conflicto a partir de una primera inspección del lugar del accidente. La localización del punto de conflicto se consigue, en las colisiones, a través de las huellas y los restos, y en el caso de las salidas de vía por el lugar por donde se abandona la calzada y aparecen huellas de impronta.

Las posiciones relativas de los vehículos en el punto de conflicto, los ángulos que forman sus ejes y la superficie de contacto, se han de deducir de los daños de los vehículos.

- *Posiciones finales.*

Las posiciones finales son fácilmente determinables si se ha podido acudir al lugar del accidente con la inmediatez temporal necesaria para encontrar a los vehículos en la situación en la que alcanzaron el reposo. En caso de haber existido algún tipo de movimiento se necesita tomar testimonio a las personas presentes en el momento de la traslación para lograr determinar la posición final.

- *Cálculo numérico.*

Los principios físicos de la mecánica permiten realizar la determinación de los espacios y tiempos recorridos por cada unidad de tráfico y cada persona que se encuentra involucrada en el accidente. En una reconstrucción analítica de la forma en que se produjeron los hechos, hay que realizar determinadas simplificaciones, las más corrientes son:

Primera.- Cuando un vehículo se mueve a través de una trayectoria sin frenar y sin que conste que esta acelerando, lo hace con un movimiento constante.

Segunda.- Cuando un vehículo se encuentra frenando o acelerando el movimiento que efectúa es uniformemente decelerado o acelerado. La aceleración es constante.

Tercera.- Cuando un vehículo derrapa no se encuentra frenando ni acelerando.

Una vez conseguido el resultado de estos cálculos, tenemos que compararlo con el que nos ofrece la experimentación llevada a cabo en el vehículo en concreto. De nuevo, lo ideal es realizar la experimentación sobre el vehículo accidentado con un acelerómetro, pero si esto no es posible podemos acudir a los datos suministrados sobre aceleraciones o deceleraciones de un determinado modelo en la bibliografía especializada.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> La mayoría de las revistas del motor dedican un apartado a publicar los resultados de sus pruebas sobre algunos de los principales modelos presentes en el mercado. También venden estos datos a través de internet.

- *Punto clave.*

El punto clave necesita ser calculado mediante operaciones que en algunos casos puede alcanzar grados de complejidad apreciable. Se trata de determinar el punto en el cual, realice la maniobra que realice el conductor no puede evitar que se produzca la colisión o el accidente.

- *Comprobación del punto de percepción posible determinado.*

Si se ha determinado el punto de percepción posible objetivamente sobre el terreno, con el método especificado arriba, podemos realizar los cálculos numéricos desde la posición final hasta el punto de colisión y, desde aquí, de forma retrospectiva, hasta determinar el punto de percepción real. Este método de comprobación conlleva confrontar este punto de percepción real calculado con el facilitado por el conductor o los testigos en sus testimonios. Este sistema tiene como principal utilidad servir para que el investigador pueda aceptar o rechazar las posibles hipótesis planteadas.

- *Representación gráfica de la Evolución del Accidente.*

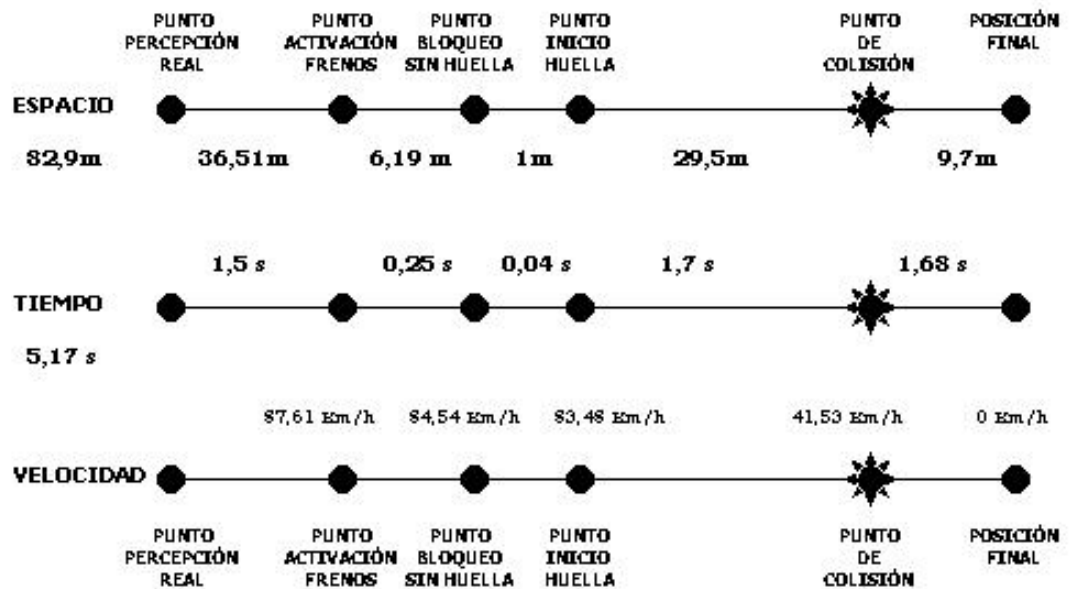
Finalmente los resultados de todos los esfuerzos anteriores deben verse plasmados de una forma que sea comprensible a una persona leiga en la materia. Existen tres métodos de representación de una reconstrucción:

1. La representación numérica. Se traduce la reconstrucción en una serie de tablas que relacionan el tiempo, el espacio y la velocidad de una forma numérica para cada unidad de tráfico o persona implicada.
2. La representación en dos o tres dimensiones de forma animada. Esta forma de explicitar los resultados de una reconstrucción es la más espectacular y resolutive, pero necesita el auxilio de un ordenador y un programa gráfico de animación. No confundir esta técnica de animación de una reconstrucción analítica, con la expresión en tres dimensiones de los resultados de un programa de reconstrucción o simulación de accidentes por ordenador.
3. La representación gráfica. Esta forma de exponer los resultados es más simple que la representación animada y conjuga la propia teoría de la evolución con los datos de espacio y tiempo fundamentales para los vehículos y personas implicadas. Es necesario coordinar las unidades de tráfico que colisionan o las personas que están involucradas. A continuación se expone un ejemplo.

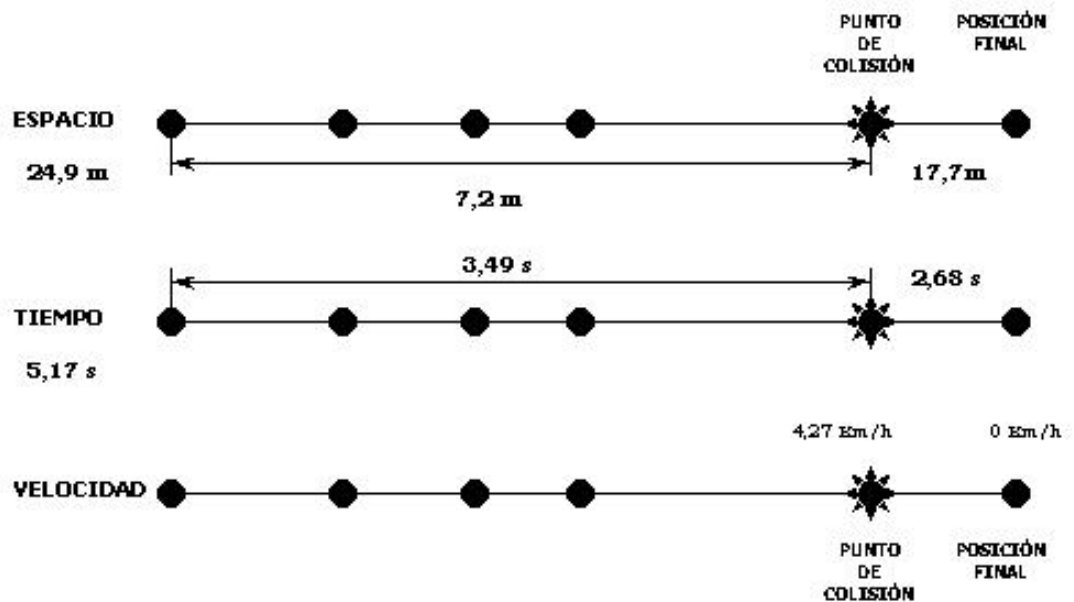


▪ RECONSTRUCCIÓN DEL ACCIDENTE EN UN MODELO GRÁFICO

**NISSAN PATROL**



**CICLOMOTOR**



La Teoría de la Evolución de Accidente es un método útil para realizar reconstrucciones analíticas de un accidente de tráfico. Su utilización masiva por parte de los Equipos de Atestados permitiría estar en disposición de acercarnos de forma más precisa a las causas últimas de los accidentes de tráfico.

## SEGURIDAD PUBLICA

*Legislación sobre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Estatal, autonómica y local*  
Editorial Tecnos, Madrid 2002  
415 páginas

**E**L presente texto es un compendio de las principales normativas legales estatales y autonómicas sobre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Se encuentra estructurada en cuatro partes: I. Disposiciones generales (Constitución, LO 2/1986 de 13 de marzo, sobre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, LO 1/1992 de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, LO 6/1985 de 1 de julio, sobre el Poder Judicial, Ley de Enjuiciamiento Criminal y RD 769/1987 de 19 de junio, sobre la regulación de la Policía Judicial), II. Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (Regímenes Disciplinarios del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil), III. Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de las Comunidades Autónomas y IV. Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de las corporaciones locales y de las ciudades autonómicas de Ceuta y Melilla.

Los textos aparecen debidamente anotados lo que, junto con el índice analógico, facilita la consulta.

Este compendio se encuentra en su 4.<sup>a</sup> edición, preparada por Carmen Chinchilla Marín, Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha, y por Francisco José Alés Moreno, Profesor Colaborador de Derecho Administrativo de la Universidad de Alcalá y analista del Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil, en la que se recogen las innovaciones y modificaciones que a lo largo de los tres últimos años se han producido sobre la materia, obligando a una gran tarea de actualización; continuando de este modo el camino seguido por la 2.<sup>a</sup> y 3.<sup>a</sup> edición.

Es pues esta obra un buen material de consulta para todos los profesionales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para el desempeño de sus funciones.

*Marcos Rubio García*

## SEGURIDAD PRIVADA

*Seguridad privada. Consulta e informes sobre la normativa vigente*

Editorial Dykinson, S. L. Madrid 2001

334 páginas

**L**A seguridad es un pilar básico de la convivencia en un Estado de Derecho, correspondiendo a éste garantizarla. La sociedad, en continuo proceso de cambio, ha ido requiriendo la prestación de una serie de actividades de seguridad por agentes privados como complemento a las llevadas a cabo por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que si bien en un principio se dedicaron a labores de vigilancia, posteriormente fueron ampliando sus ámbitos. Por ello y ante la necesidad de ordenar el sector se promulgó la Ley 23/1992, de 30 de julio de seguridad privada, y su posterior reglamento, aprobado por RD 2364/1994, de 9 de diciembre.

Desde la promulgación de la citada normativa, el Ministerio del Interior a través de la Secretaría General Técnica ha ido realizando una labor importante en la aplicación práctica de la norma, emitiendo informes e interpretando su articulado.

Es pues el presente texto una recopilación de los informes emitidos por la Secretaría General Técnica sobre temas de seguridad privada; siendo un instrumento de gran utilidad para el estudio de este sector.

El libro está estructurado en tres partes. La primera de ellas dedicada a una breve introducción, seguida de las respuestas de la Secretaría General Técnica a diversas consultas en materia de seguridad privada y, por último, se recopila toda la normativa vigente sobre la materia, incluida en un CD-ROM.

*Marcos Rubio García*

## ACTUALIDAD

*Los Talibán*

Ahmed Rashid

Península Atalaya, Barcelona

383 páginas

**A**HMED Rashid corresponsal del Daily Telegraph lleva 21 años recopilando información sobre los talibán y en el libro que aquí se presenta, recuerda sus vivencias y experiencias en Afganistán y la relación entre el terrorista saudí y el líder espiritual del régimen de Kabul, el Mulá Omar.

Los talibán, procedentes del grupo étnico mayoritario, los pashtunes, que constituyen el 40 % de la población afgana, han galvanizado el nacionalismo afgano y han



efectuado una interpretación extrema de "la sharia", o ley islámica, que ha conternado tanto afganos como al mundo musulmán.

El libro se estructura en tres partes, acompañadas de cinco apéndices, como la estructura de los talibán, decretos dictados por estos y un glosario. La primera nos introduce en la historia del movimiento talibán recordando hechos transcendentales ocurridos en las principales localidades como Kandahar, Herat, Kabul, Mazar-e-Sharif o Bamiyan. Las estructuras tribales y feudales han provocado una persecución religiosa y una limpieza étnica por parte de todos los grupos. La ONU no ha sido un mediador válido, pues nadie confiaba y hacían caso omiso de ella. Los investigadores de la ONU, han podido constatar cómo los talibán habían asesinado a campesinos hazaras chiitas y expulsado a campesinos tayicos del valle de Shomali, mientras que los uzbekos y hazaras habían matado a centenares de prisioneros talibán y aldeanos pashtunes en el norte y alrededor de Kabul.

En la segunda parte del libro, se hace un análisis sobre el Islam y el fundamentalismo de los talibán. Según un informe del Secretario General de la ONU, Kofi Annan, "...señores de la guerra, terroristas, traficantes de drogas y otros, parecen tener mucho que ganar de una guerra y demasiado que perder si hay paz". Después de la guerra civil de 1992, se destruyó la tolerancia y consenso de los afganos dividiendo a las sectas y los grupos islámicos de un modo inimaginable. El programa talibán, contrario a los chiitas, ha denigrado al Islam y la unidad del país. Mientras los talibán afirman que están librando una yihad contra los musulmanes corruptos, las minorías étnicas consideran que están utilizando el Islam como una cobertura para exterminar a los grupos étnicos distintos de los pashtunes. Por primera vez en Afganistán, el factor de cohesión del Islam se ha convertido en un arma letal en manos de los extremistas, una fuerza de fragmentación social y enormes matanzas.

Por otro lado el abuso de grupos de la sociedad como mujeres y niños ha sido más que alarmante. Pues si contra las mujeres han dictado edictos de convivencia y comportamiento, dentro del mayor desprecio y opresión, la guerra ha afectado a un número de niños más amplio que en cualquier otro conflicto civil del mundo. Todos los señores de la guerra han utilizado a soldados adolescentes, algunos de tan sólo doce años, y muchos de ellos huérfanos, sin educación y sin esperanza de trabajo siendo el ejército su única salida.

En la última parte se hace un estudio de la zona en conflicto, desde un punto de vista de sus riquezas naturales de petróleo y gas que contiene esa parte de Asia Central, sin acceso al mar y que son las últimas reservas energéticas sin explotar que existen en la actualidad. No menos importante ha sido la intensa competencia entre los estados regionales y las compañías petroleras occidentales, que se disputan la construcción de los lucrativos oleoductos y gasoductos necesarios para transportar la energía a los mercados de Europa y Asia. Esta rivalidad se ha convertido en el nuevo "Gran Juego", un retroceso al juego decimonónico entre Rusia y Gran Bretaña por el control y la dominación de esta parte del planeta.

Como manifestó en una entrevista Lakhdar Brahimi, mediador de la ONU: "Estamos tratando con un estado en quiebra que parece una herida infectada. Uno ni siquiera sabe por dónde empezar a limpiarla".

*José Villena Romera*



## TERRORISMO

*Terrorismo religioso*

Mark Juergensmeyer

Siglo XXI de España, Madrid 2001

358 páginas

**E**L abuso de justificación de aventuras militares y persecuciones violentas de grupos herejes y minoritarios condujo a Tomás de Aquino en el siglo XIII a reafirmar que la guerra era siempre pecado, incluso aunque a veces su causa fuera justa.

En la actualidad algunos teólogos modernos han adaptado la teoría de la guerra justa a la teología de la liberación, para argumentar que la Religión puede buscar la revolución justa. Las principales religiones —cristiana, judía, islámica, hindú, sij y budista— han inspirado actos violentos.

¿Cómo es posible que la religión se vincule a actos tan espantosos? Después de hacerse esta pregunta Juergensmeyer hace un estudio sobre los actos violentos y la forma en que se quiere justificar la misma.

La situación terrorista de Irlanda entre católicos y protestantes, la guerra no declarada entre palestinos y judíos, el terrorismo independentista del movimiento sij o los hechos acontecidos en el metro de Tokio son claros actos de terror, que buscan su justificación en la religión y en la defensa de ésta.

¿Qué piensa Dios? Las interpretaciones de las escrituras varían mucho siendo la voluntad de Dios una de las principales controversias internas de las religiones. La teología surge como un intento humano para tratar de construir literalmente el conocimiento o pensamiento de Dios. Si bien es difícil encontrar la justificación de la violencia en las escrituras, las escasas ocasiones en que ésta se manifiesta, son usadas por los terroristas religiosos para continuar en su tarea de matar con la creencia de que siguen la lógica de Dios.

Los movimientos radicales religiosos surgidos de estas culturas de violencia ya sean cristianos, judíos, musulmanes, budistas o sijs mantienen una similitud en cuanto al rechazo de los valores liberales y a las instituciones laicas, la negación de la separación de poderes del Estado y principalmente la frontera entre Estado laico y Religión. Igualmente han sustituido principios débiles por otros modernos más vibrantes y exigentes que consideran forman parte de los principios de sus tradiciones.

En la última parte del libro el autor se pregunta cómo acabar con este aumento de la violencia religiosa realizando diferentes planteamientos, pero sin olvidar la exigencia de la religión en la sociedad y la fuerza que esta mantiene sobre sectores de la vida pública.

*José Villena Romera*

# LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA

JOSE GARCIA SAN PEDRO

Tte. Coronel de la Guardia Civil  
Doctor en Derecho

## JURISPRUDENCIA

### ARMAS PROHIBIDAS

**Protección de la Seguridad Ciudadana** (LO 1/1992, de 21 de febrero):

Artículo 23. *A los efectos de la presente Ley, constituyen infracciones graves: a) La fabricación, reparación, almacenamiento, comercio, adquisición o enajenación, tenencia o utilización de armas prohibidas o explosivos no catalogados; de armas reglamentarias o explosivos catalogados careciendo de la documentación o autorización requeridos o excediéndose de los límites permitidos, cuando tales conductas no sean constitutivas de infracción penal.*

**Reglamento de Armas** (RD 137/1993, de 29-1-1993).

Artículo 155. *Si no constituyeren delitos, serán consideradas infracciones muy graves por la entidad del riesgo producido y sancionadas:*

b) *El uso de armas de fuego prohibidas, con multa de cinco a diez millones de pesetas e incautación de las armas utilizadas y de sus municiones.*

Artículo 156. *Si no constituyeren delito, serán consideradas infracciones graves, y sancionadas:*

a) *Cuando se trate de armas blancas, de aire comprimido o de las demás comprendidas en las categorías 4.ª a 7.ª del presente Reglamento, la fabricación, reparación, almacenamiento, distribución y comercio de armas prohibidas o de armas reglamentadas sin autorización, con multas de cincuenta mil una a cinco millones de pesetas, clausura de las fábricas, locales y establecimientos de hasta seis meses de duración e incautación de los instrumentos o efectos utilizados para la comisión de la infracción.*

### Código penal:

Artículo 563. *La tenencia de armas prohibidas y la de aquellas que sean resultado de la modificación sustancial de las características de fabricación de armas reglamentadas, será castigada con la pena de prisión de uno a tres años.*



"(..) El segundo motivo denuncia infracción de Ley por aplicación indebida del art. 563 del CP en relación con el art. 5 del RD 137/1993 de 29 Ene., e inaplicación del art. 21 del CP. Alega el recurrente que el spray utilizado no tiene el carácter de «arma prohibida», y que en todo caso el acusado lo poseía creyendo de que era legal.

A) El art. 563 del CP se configura como una norma penal en blanco al contener el concepto normativo de «arma prohibida» que ha de ser integrado con remisión a la legislación de armas, constituida por el RD 137/1993 de 29 Ene., por el que se aprueba el Reglamento de Armas.

B) Desde una perspectiva constitucional en principio cabe el reenvío de una norma penal a otra reglamentaria para la integración de las exigencias típicas. En tal sentido las TC SS de 28 Feb. 1994, 16 Sep. 1992 y 5 Jul. 1990, admiten la validez de la norma en virtud de la cual la conducta o la consecuencia jurídico-penal no se encuentra totalmente prevista en ella, debiendo para ello acudir a otra norma distinta. No obstante han de cumplirse para ello tres requisitos ineludibles: 1) que el reenvío normativo sea expreso y esté justificado en razón a la naturaleza del bien jurídico protegido; 2) que la norma penal, además de señalar la pena, contenga el núcleo esencial de la prohibición; 3) que se satisfaga la exigencia de la certeza, es decir que se dé la suficiente concreción para que la conducta calificada de delictiva quede suficientemente precisada con el complemento indispensable de la norma a la que la Ley penal se remite, resultando de esta forma salvaguardada la función de garantía del tipo, con la posibilidad de conocer cual sea la actuación penalmente castigada.

C) En relación con los «sprays» de defensa personal, el Reglamento de Armas en su art. 5 establece la prohibición de su tenencia y uso pero exceptuando los que en virtud de la correspondiente aprobación del Ministerio de Sanidad y Consumo, previo informe de la Comisión Interministerial Permanente de Armas y Explosivos se consideren permitidos, en cuyo caso podrán venderse en las armerías a personas mayores de edad.

De este modo la declaración del «spray» de defensa personal como arma prohibida no se hace depender de una concreta voluntad de la norma reglamentaria, a través de una previsión concreta que por sí misma y directamente permita conocer anticipadamente aquella condición de «prohibida», sino que al final se hace depender de la posible autorización de un órgano administrativo.

Por ello, con relación a los «sprays» de defensa personal previstos en el art. 5 del Reglamento de Armas, no pueden entenderse cumplidos los requisitos constitucionales de concreción que toda norma penal en blanco requiere de la norma a la que se hace el reenvío para su plena satisfacción, lo que conduce a la exclusión de tales instrumentos del ámbito del art. 563 del CP.

Esta Sala ya declaró que sólo la infracción de una prohibición tajante o absoluta de un tipo de armas que por su acusada peligrosidad ha determinado al legislador a su exclusión radical del mercado, tiene entidad suficiente para integrar una conducta penalmente sancionable (S 6 Feb. 1995). Y la S 21 Dic. 1998 declaró que todo ello obliga a excluir, a los efectos del concepto de arma prohibida del art. 563 del CP, tanto el art. 4.1.h), como los supuestos del art. 5 que incluye prohibiciones meramente relativas y condicionadas (..)".

En consecuencia el uso de «spray» carece de significación delictiva, sin perjuicio de las consecuencias que pudiera tener en el ámbito administrativo sancionador.



## COMENTARIO

Según la sentencia, con relación a los «sprays» de defensa personal previstos en el art. 5 del Reglamento de Armas, no pueden entenderse cumplidos los requisitos constitucionales de concreción que toda norma penal en blanco requiere de la norma a la que se hace el reenvío para su plena satisfacción, lo que conduce a la exclusión de tales instrumentos del ámbito del art. 563 del CP.

## DESORDENES PUBLICOS

### Protección de la Seguridad Ciudadana (LO 1/1992, de 21 de febrero):

Artículo 23: *A los efectos de la presente Ley, constituyen infracciones graves:*

n) *Originar desórdenes graves en las vías, espacios o establecimientos públicos o causar daños graves a los bienes de uso público, siempre que no constituya infracción penal.*

Artículo 26: *Constituyen infracciones leves de la seguridad ciudadana:*

h) *Desobedecer los mandatos de la autoridad o de sus agentes, dictados en directa aplicación de lo dispuesto en la presente Ley, cuando ello no constituya infracción penal.*

i) *Alterar la seguridad colectiva u originar desórdenes en las vías, espacios o establecimientos públicos.*

STC (Sala Segunda) 42/2000, 14 febrero.

“(..) El demandante de amparo impugna la R 9 Dic. 1993 de la Subdirección General de Recursos del M.<sup>o</sup> Interior que confirma la de la Delegación del Gobierno en Andalucía por la que se le impuso una multa de 50.005 ptas. al considerarle responsable de las infracciones administrativas tipificadas en los arts. 23 m) y 26 h) e i) LO 1/1992, de 21 Feb. sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, en la redacción anterior a la actualmente vigente. Según se afirma en esta resolución el ahora recurrente, en el curso de una manifestación de trabajadores –manifestación que había sido comunicada previamente a la autoridad gubernativa competente–, «fue identificado como integrante del grupo que interrumpió el tráfico rodado durante 45 minutos; haciendo caso omiso de las reiteradas advertencias formuladas por los agentes de la Autoridad, y dando origen a desórdenes en la vía pública y a la consiguiente alteración de la seguridad colectiva».

A juicio del recurrente esta resolución vulnera, por una parte, el derecho fundamental que consagra el art. 21 CE, pues considera que el ejercicio del derecho de manifestación a través de vías públicas conlleva inevitablemente una interrupción del tráfico rodado; y, por otra (...).

(..) Procede examinar en primer término las vulneraciones constitucionales referidas al acto administrativo impugnado, al ser éste el acto originariamente lesivo de derechos fundamentales. Concretamente, debemos enjuiciar si la sanción que se impuso al recurrente es contraria o no al derecho que consagra el art. 21 CE y, en consecuencia, si se ha vulnerado el derecho de reunión del recurrente en su modalidad de derecho de manifestación.

Este Tribunal ha tenido ocasión de señalar que el derecho de reunión cuando se ejercita en lugares de tránsito público es una manifestación colectiva de la libertad



de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria de personas que opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas, de la defensa de intereses o de la publicidad de problemas o reivindicaciones, constituyendo, por tanto, un cauce relevante del principio democrático participativo, cuyos elementos configuradores son el subjetivo –agrupación de personas–, el temporal –duración transitoria–, el finalista –licitud de la finalidad– y el real u objetivo –lugar de celebración– (TC SS 55/1988, de 28 Abr., FJ 2; 66/1995, de 8 May., FJ 3).

Ahora bien, como también hemos señalado, este derecho fundamental no es un derecho absoluto o ilimitado, sino que, al igual que los demás derechos fundamentales, tiene límites (TC SS 2/1982, de 29 Ene., FJ 5; 36/1982, de 16 Jun.; 59/1990, de 29 Mar., FF.JJ. 5 y 7; 66/1995, FJ 2; y TC A 103/1982, de 3 Mar., FJ 1) entre los que se encuentra tanto el específicamente previsto en el propio en el art. 21.2 CE –alteración del orden público con peligro para personas o bienes– como aquellos otros que vienen impuestos por la necesidad de evitar que un ejercicio extralimitado de este derecho pueda entrar en colisión con otros valores constitucionales.

Además, el ejercicio de este derecho está sometido al cumplimiento de un requisito previo: el deber de comunicarlo con antelación a la autoridad competente (TC SS 36/1982, FJ 6; 59/1990, FJ 5). Debe tenerse en cuenta que, aunque el deber de comunicación no constituye una solicitud de autorización –ya que el ejercicio de este derecho fundamental se impone por su eficacia inmediata y directa, sin que pueda conceptuarse como un derecho de configuración legal (TC SS 59/1990, FJ 5; 66/1995, FJ 2), «sino tan sólo una declaración de conocimiento a fin de que la autoridad administrativa pueda adoptar las medidas pertinentes para posibilitar tanto el ejercicio en libertad del derecho de los manifestantes, como la protección de derechos y bienes de titularidad de terceros» (TC S 66/1995, FJ 2)–, la falta de cumplimiento de este requisito constitucional podría dar lugar a «una defraudación de la potestad de prohibir que el art. 21.2 regula, posibilitando la actuación antijurídica, abusiva e incluso al margen de la buena fe del ciudadano infractor» (TC S 36/1982, FJ 2). De ahí que hayamos sostenido que el incumplimiento del plazo de preaviso –o su falta– puede conducir a la prohibición del ejercicio de este derecho, pues «el único derecho de reunión que en lugar público se reconoce en el art. 21.2 es el que necesariamente se ha de ejercer comunicándolo previamente a la autoridad» (TC S 36/1982, FJ 6).

También debe señalarse que en los casos en los que existan «razones fundadas» de que los límites antes señalados no van a ser respetados –no bastando, por tanto, la mera sospecha o la simple posibilidad de que se produzca dicho resultado (TC S 66/1995, FJ 3)–, la autoridad competente puede exigir que la concentración se lleve a cabo de forma respetuosa con dichos límites o incluso, si no existe modo alguno de asegurar que el ejercicio de este derecho respete los referidos límites constitucionales, puede prohibir su ejercicio. Ahora bien, para que los poderes públicos puedan incidir en el derecho de reunión constitucionalmente garantizado, ya sea restringiéndolo, modificando el modo de ejercicio o prohibiéndolo, es preciso, tal y como acaba de señalarse, que existan «razones fundadas», pues así lo establece el art. 21.2 CE. Por este motivo en la TC S 66/1995, FJ 3, sostuvimos que en el supuesto de que la autoridad gubernativa decida prohibir la concentración debe: «a) motivar la resolución correspondiente (TC S 36/1982); b) fundarla, esto es, aportar razones que le han llevado a la conclusión que de celebrarse producirá la alteración del orden público proscrita, y c) justificar la imposibilidad de adoptar las medidas preventivas necesarias para conjurar esos peligros y permitir el ejercicio del derecho fundamental». En todo caso, como también advertimos en la TC S 66/1995, la autoridad competente, antes de prohibir el ejercicio de este derecho fundamental, deberá



proponer, aplicando criterios de proporcionalidad, las modificaciones de fecha, lugar o duración al objeto de que la reunión pueda celebrarse, pues sólo podrá prohibirse la concentración en el supuesto de que, por las circunstancias del caso, estas facultades de introducir modificaciones no puedan ejercitarse.

Junto a esta posibilidad de prohibir con carácter previo a su celebración las reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones que no respeten los límites constitucionales, existe también la posibilidad de prohibir estas reuniones cuando en el transcurso de las mismas se produzca una vulneración de dichos límites. En estos supuestos la extralimitación en su ejercicio sitúa al participante en la concentración al margen del derecho fundamental de reunión. De ahí que en estos casos, y con el fin de garantizar que la alteración del orden público no ponga en peligro personas o bienes o el respeto de los valores constitucionales que hayan podido entrar en colisión con un ejercicio del derecho de manifestación, la autoridad pueda adoptar, dentro del ámbito del principio de proporcionalidad, las medidas que considere necesarias para el mantenimiento de dicho orden, evitando el citado peligro para personas, bienes o valores constitucionales. De ahí que la legitimidad constitucional de estas medidas dependa de que exista el presupuesto de hecho que habilita su adopción: que los participantes en la manifestación hayan transgredido los límites del derecho de reunión o que no hayan cumplido con el deber previo de comunicación. Por ello, en el caso de que sea necesario, la acreditación de la concurrencia de estas circunstancias corresponderá a la autoridad que exige el respeto de los referidos límites (TC S 56/1990, de 29 Mar., FF.JJ. 6 y 9).

(..) Pues bien, en el presente proceso constitucional de amparo debemos determinar si el recurrente, al interrumpir el tráfico rodado durante cuarenta y cinco minutos cuando estaba participando en una manifestación debidamente comunicada a la autoridad competente, estaba ejerciendo legítimamente su derecho fundamental de manifestación o si, por el contrario, tal conducta constituye una extralimitación del referido derecho, susceptible de ser sancionada sin lesión del derecho consagrado en el art. 21 CE.

Para abordar esta cuestión, además del dato ya señalado de que la manifestación se había comunicado a la Autoridad gubernativa, debe tenerse en cuenta, por una parte, que en la comunicación previa no se hacía referencia alguna a si, como consecuencia del ejercicio del derecho de manifestación, se iba o no a interrumpir el tráfico y, por otra, que dicha interrupción se produjo en un lugar comprendido dentro del itinerario previamente comunicado –la Avenida de la República Argentina de Sevilla, lugar en el que se encontraba la Consejería de Trabajo– y dentro del horario previsto. También debe señalarse que, según consta en las actuaciones, la Delegación del Gobierno, en el escrito remitido a la Sala de lo Contencioso-Administrativo completando el expediente administrativo, afirma que no existe constancia documental de que dicho órgano administrativo hubiera modificado el itinerario ni la duración de la manifestación.

(..) Este Tribunal ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre las alteraciones del orden público que ocasionan las concentraciones que afectan a la circulación de vehículos por vías de tránsito público señalando que el «ejercicio de este derecho, por su propia naturaleza, requiere la utilización de los lugares de tránsito público y, dadas determinadas circunstancias, permite la ocupación, por así decir instrumental de las calzadas», reconociendo que «la celebración de este tipo de reuniones suele producir trastornos y restricciones en la circulación de personas y, por lo que aquí interesa, de vehículos» (TC SS 59/1990, FJ 6; 66/1995, FJ 3). No obstante, tales constataciones no conducen a este Tribunal a considerar que cuando el ejercicio de este derecho fundamental conlleve las señaladas restricciones, el mismo no sea constitucionalmente legítimo, sino, al contrario, a entender que «en una sociedad



democrática el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación» (TC S 66/1995, FJ 3). Y por esta razón ha entendido que «no cualquier corte de tráfico o invasión de calzadas puede incluirse en los límites del art. 21.2 CE», ya que desde la perspectiva de este precepto constitucional «para poder restringir el derecho de reunión deberán ponderarse, caso a caso, todas las circunstancias específicas concurrentes en cada una de las reuniones» entre las que figura el deber de la autoridad gubernativa de «arbitrar las medidas adecuadas para garantizar que las concentraciones puedan llevarse a cabo en los lugares y horas programadas sin poner en peligro el orden público», y «sólo en los supuestos muy concretos» en los que tras la ponderación de estas circunstancias se llegue a la conclusión de que la celebración de estas reuniones puedan producir prolongados colapsos circulatorios que impidan el acceso a determinadas zonas, imposibilitando por completo de este modo la prestación de servicios esenciales con incidencia en la seguridad de personas o bienes —urgencias médicas, bomberos o policía— podrán considerarse contrarias al límite que establece el art. 21.2 las restricciones del tráfico que conlleva el ejercicio del derecho de manifestación (TC S 66/1995, FJ 3).

(..) La aplicación de esta doctrina al caso que ahora enjuiciamos determina que la sanción impuesta al demandante de amparo no pueda considerarse conforme con el derecho que consagra el art. 21 CE. Dicha sanción se fundamenta en la alteración del orden público que, con ocasión de su participación en una manifestación debidamente autorizada, originó el grupo de manifestantes en el que se encontraba el recurrente al interrumpir el tráfico durante cuarenta y cinco minutos. Sin embargo, como queda dicho, la interrupción del tráfico en una parte del recorrido por el que discurre una manifestación no puede considerarse, sin más, como una conducta contraria al límite que específicamente establece el art. 21.2 CE, pues, tal y como se ha indicado, los cortes de tráfico sólo pueden considerarse comprendidos en dicho límite cuando como consecuencia de los mismos puedan ponerse en peligro personas o bienes.

En este supuesto, de los hechos declarados probados no puede deducirse que existan circunstancias especiales que puedan haber requerido la no paralización del tráfico como una exigencia de orden público que viniera motivada por la necesidad de evitar los señalados peligros para personas o bienes. Es más, a tenor de los referidos hechos, puede considerarse que la interrupción de la circulación de vehículos en el tramo del recorrido de la manifestación que constituía el final del itinerario y que coincidía con el lugar en el que se encuentra emplazado el organismo público —la Consejería de Trabajo— ante el que los manifestantes tenían especial interés en exponer sus reivindicaciones (TC S 66/1995, FJ 3) es una conducta que puede encuadrarse en el ejercicio normal y legítimo del derecho de reunión. En estas circunstancias, la comunicación previa del horario e itinerario de la manifestación brindó la ocasión para que la autoridad administrativa adoptase las medidas preventivas necesarias para hacer compatible el derecho de reunión, con previsible utilización de la calzada, y la aminoración de los trastornos y restricciones en la circulación de personas y vehículos que se ven impedidos de circular libremente por el lugar en que se celebra la reunión (TC S 66/1995, FJ 3.<sup>o</sup>); el hecho de que en la comunicación previa no se especificase que podían producirse cortes en la circulación de vehículos no altera en absoluto la anterior conclusión.

Por todo ello hay que concluir que la conducta del recurrente se encontraba amparada en el ejercicio de este derecho fundamental y por esta razón la sanción impuesta debe considerarse lesiva del mismo, ya que la Administración no ha acreditado —ni siquiera ha sido alegado— que el recurrente en amparo haya originado una alteración del orden público que pusiera en peligro personas o bienes, ni que haya



realizado un ejercicio abusivo de su derecho de manifestación que, por conllevar una restricción de otros valores constitucionales, suponga una extralimitación en su derecho constitucional de reunión que le deje al margen de la protección constitucional que este derecho fundamental dispensa (..)".

## COMENTARIO

No constituye alteración del orden público la interrupción de la circulación de vehículos en el tramo del recorrido de la manifestación que constituye el final del itinerario y que coincide con el lugar en el que se encuentra emplazado el organismo público ante el que los manifestantes van a exponer sus reivindicaciones. En estas circunstancias, la comunicación previa del horario e itinerario de la manifestación debe servir para que la autoridad administrativa adopte las medidas preventivas necesarias para hacer compatible el derecho de reunión, con previsible utilización de la calzada, y la aminoración de los trastornos y restricciones en la circulación de personas y vehículos que se ven impedidos de circular libremente por el lugar en que se celebra la reunión.

## DILIGENCIAS POLICIALES DE PREVENCIÓN

### Constitución española:

Artículo 18.1. *Se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.*

2. *El domicilio es inviolable. Ninguna entrada o registro podrá hacerse en él sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito.*

3. *Se garantiza el secreto de las comunicaciones y, en especial, de las postales, telegráficas y telefónicas, salvo resolución judicial.*

### Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LO 2/1986, de 13 de marzo).

Artículo 11.1. *Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado tienen como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana mediante el desempeño de las siguientes funciones:*

f) *Prevenir la comisión de actos delictivos.*

g) *Investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición del Juez o Tribunal competente y elaborar los informes técnicos y periciales procedentes.*

### Protección de la Seguridad Ciudadana (LO 1/1992, de 21 de febrero):

Artículo 19.2. *Para el descubrimiento y detención de los partícipes en un hecho delictivo causante de grave alarma social y para la recogida de los instrumentos, efectos o pruebas del mismo, se podrán establecer controles en las vías, lugares o establecimientos públicos, en la medida indispensable a los fines de este apartado, al objeto de proceder a la identificación de las personas que transiten o se encuentren en ellos, al registro de los vehículos y al control superficial de los efectos personales con el fin de comprobar que no se portan sustancias o instrumentos prohi-*



*bidos o peligrosos. El resultado de la diligencia se pondrá de inmediato en conocimiento del Ministerio Fiscal.*

*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.*

*2. De no lograrse la identificación por cualquier medio, y cuando resulte necesario a los mismos fines del apartado anterior, los agentes, para impedir la comisión de un delito o falta, o al objeto de sancionar una infracción, podrán requerir a quienes no pudieran ser identificados a que les acompañen a dependencias próximas y que cuenten con medios adecuados para realizar las diligencias de identificación, a estos solos efectos y por el tiempo imprescindible.*

STS, 2ª, 9-5-2.001

“(..) El (..) motivo de contenido casacional, formalizado al amparo de lo dispuesto en el art. 5.4 de la LOPJ, denuncia la infracción de los arts. 17, 19 y 24 de la CE, en cuanto persigue la nulidad de la prueba sobre la posesión (preordenada al tráfico) de la sustancia estupefaciente cocaína, alegando que el registro fue consecuencia de una privación de libertad ilegítimamente practicada.

Plantean los recurrentes que el registro del automóvil en que viajaban, Fiat Tempra, fue interceptado por agentes de la Guardia Civil, encontrándose en poder de (..), ocupante, 9 papelinas de cocaína escondidas entre sus ropas, y otras 25 en un bolso masculino que portaba, y a (..), conductor del turismo, en el interior del vehículo, dentro de dos cajitas, 13 y 24 papelinas con igual sustancia, con el resultado analítico que obra en el *factum*, sin que se exponga el valor en el mercado ilícito. Tal registro se efectuó por los agentes citados como consecuencia de «confidencias anónimas», acerca de que sus ocupantes se dedicaban al tráfico de sustancias estupefacientes.

No cuestionan los recurrentes que tal actuación policial sea ilegítima (sic); al contrario, señala el autor del recurso que «no (se) plantea si las fuerzas del orden público, en este caso la Guardia Civil, en el ejercicio de sus funciones debe o no investigar una llamada anónima, que deben hacerlo, tampoco planteamos si entre los medios de que dispone la Guardia Civil para la averiguación y lucha contra el delito está la detención de un vehículo y su posterior registro y detención y cacheo de sus ocupantes, y si no lo planteamos es porque es igualmente evidente que sí debe hacerlo», pero, en cambio, lo que cuestiona es que no se hubiese verificado ninguna actuación policial previa menos agresiva con los derechos fundamentales, como vigilancias o constatación de modos o medios de vida de los sospechosos por la confidencia.

Desde esta perspectiva, el motivo tiene que ser desestimado. Toda información que se facilite a los agentes policiales sobre la comisión de un delito, debe ser contrastada por éstos, actuando sobre la base de los principios de proporcionalidad y necesidad. La intervención policial practicada está amparada en el art. 11. 1 f) y g) de la LO 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y en art. 19.2 de la LO 1/1992, de 21 Feb., sobre Protección de la Seguridad Ciudadana. Por otro lado, la jurisprudencia de esta Sala ha mantenido la legalidad de la actuación policial en casos de



cacheos personales y registros de automóviles en supuestos en que la *noticia criminis* se produjo a través de una confidencia.

Como dice la S 20 Feb. 1998, el problema de los cacheos, identificaciones, retenciones y privaciones transitorias de la libertad para deambular, ha sido de siempre seriamente controvertido porque se enfrentan el derecho fundamental a la libertad de un lado, y el derecho a la seguridad, a la investigación criminal y a la detención de los presuntos autores de hechos delictivos, de otro. Quizás haya de ser, como siempre, «la justicia de la proporcionalidad» lo que clarificará en cada supuesto de caso concreto la exacta medida. El TC ha indicado que el derecho a la libertad y a la libre deambulación por el territorio español no se ven afectados por las diligencias de cacheo e identificación pues aunque éstas comporten inevitablemente molestias, su realización y consecuente inmovilización del ciudadano, o ciudadana, durante el tiempo imprescindible para su práctica, supone para el afectado un sometimiento legítimo a las normas de la Policía (TS SS de 11 Nov. y 18 Abr. 1997, 4 Feb. 1994).

Los miembros de las Fuerzas de Seguridad tienen el derecho y la obligación de defender la seguridad y el orden, persiguiendo el delito en todas sus manifestaciones. Es su misión acudir allí donde se detecte la existencia de aquél, procediendo siempre, bajo su responsabilidad en caso de extralimitaciones inadmisibles, con racional cautela y también con racional espíritu investigador.

Por su parte, la sentencia de esta Sala de 31 Mar. 2000, ha declarado que la diligencia de cacheo personal no supone necesariamente una violación de derechos fundamentales siempre que la actuación policial cuente con amparo legal, esté racionalmente justificada y se mantenga en los límites de la proporcionalidad (SS 23 Dic. 1996 y 6 Oct. 1999). El amparo legal se encuentra en el art. 19.2 de la LO 1/1992 de 21 Feb., que autoriza su realización por la Policía Judicial en su función de averiguación y descubrimiento de los delitos. La proporcionalidad como eje definidor de lo permisible exige guardar el justo equilibrio entre lo que se quiere investigar y el perjuicio o menoscabo que puede ocasionarse a la persona. La justificación racional por su parte supone la proscripción de toda arbitrariedad en la realización de la medida, que ha de apoyarse en fundadas sospechas o en indicios racionales y suficientes que fundamente su adopción.

Tales exigencias se cumplen en este caso. Dicha resolución justifica el cacheo por informaciones confidenciales en las que se descubrió droga. Cuestión distinta del apoyo legal, justificación racional y proporcionalidad del cacheo policial, que son parámetros que delimitan su inicial legitimidad, es la relativa al modo de practicarse con posible afectación o lesión de determinados derechos fundamentales:

El cacheo no vulnera el derecho a la libertad ni el derecho a circular libremente, porque la inmovilización momentánea del ciudadano durante el tiempo imprescindible para su práctica constituye un sometimiento legítimo desde la perspectiva constitucional a las normas de policía (S 6 Oct. 1999) si cumple las exigencias de racionalidad y proporcionalidad ya examinadas antes. No equivale el cacheo a una detención y por ello las exigencias previstas en la Ley para ésta no pueden ser extendidas a aquella diligencia (SS 2 Feb., 1 Mar. y 27 Sep. 1996; 29 Sep. 1997; 11 Dic. 1998). En consecuencia no procede exigir en el cacheo presencia de letrado y demás garantías inherentes a la detención, por las siguientes razones: a) por tener que cumplir siempre una finalidad preventiva de seguridad para los Agentes de la Autoridad y para el propio detenido, que por la propia exigencia de inmediatez hace imposible su vigencia; b) porque la presencia de Letrado no supone un «plus» de garantía, dado que se trata de una actuación objetiva sólo tendente a asegurar que los derechos constitucionales del detenido sean respetados, no sufra coacción o



trato incompatible con la dignidad de la persona, y tenga el debido asesoramiento técnico sobre la conducta a observar en los interrogatorios; y no cabe entender que el sometimiento al cacheo imponga una forma de autoincriminación, siendo comparable a estos efectos al test de alcoholemia, sobre el que existe abundante jurisprudencia. El derecho a la integridad física no está afectado por el cacheo. La mínima intervención corporal que el cacheo supone excluye toda idea de riesgo para la integridad física del interesado. En cuanto al derecho a la intimidad, queda preservado si se cumplen tres condiciones: que el cacheo se realice por alguien del mismo sexo (vid. S 23 Feb. 1994); que según la intensidad y alcance corporal del cacheo se haga en sitio reservado; y que se eviten posturas o situaciones degradantes o humillantes. En este mismo sentido, la S 6 Oct. 1999, declara que este tipo de diligencias de cacheo personal y control de efectos, incluido, en su caso el automóvil, no determinan necesariamente violación de los derechos fundamentales, siempre que la actuación policial esté racionalmente justificada, cuente con amparo legal y se mantenga en los límites de la proporcionalidad (sentencia, entre otras, 1066/1996, de 23 Dic.).

Y con relación a las confidencias, denunciadas por los recurrentes, la S 17 Jun. 1999, permite tal actuación policial al obtener la noticia por confidencias, que deben ser inmediatamente investigadas (dice la misma que «estos condicionantes se cumplieron en cuanto se trataba de una persona sobre la que la Guardia Civil había obtenido confidencias de que se dedicaba al tráfico de sustancias estupefacientes»), o la de 9 Abr. 1999, que lo basa en el nerviosismo del investigado («impropio de una simple diligencia de identificación»), llegando a afirmar que «los funcionarios policiales, por razones profesionales, tienen, o deben tener, una especial capacidad para detectar la presencia de presuntos delincuentes a la hora de actuar en su importante función preventiva de la delincuencia» (TS S de 2 Feb. 1996, citada, por otra, la TS S de 27 Abr. 1994 llega a declarar que «si existe un sospechoso y no se comprueban las causas de esta sospecha, quienes faltarían a su obligación investigadora, por omisión, serían los agentes de la autoridad»). Mantiene igualmente sospechas delictivas mediante confidencias, las sentencias de esta Sala de 14 Sep. 2000 («personas no identificadas»), 5 Feb. 2000 (la policía «tenía aviso»), 19 May. 2000 («informaciones procedentes de distintas fuentes», sin mayores precisiones) y 1 Dic. 2000 («noticias a través de confidente», si bien individualizado éste).

## COMENTARIO

Considera la sentencia que "la confidencia" (noticia de que una persona se dedica a actividades delictivas) es motivo suficiente para fundamentar una actuación policial concretada en una diligencia de identificación y cacheo.



