

BASES PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN NUEVO MODELO POLICIAL

SANTIAGO LOPEZ VALDIVIELSO

Director General de la Guardia Civil

ESTE artículo pretende ser una reflexión política sobre dónde estamos y adónde podemos dirigirnos. Una reflexión que hará especial incidencia en algunos puntos que me parecen básicos y que tratará de aportar claridad en algunos aspectos en los que la información recibida pudiera, en mi opinión, haber generado alguna confusión.

La idea fundamental que me gustaría transmitir es que tenemos un sistema de seguridad interior, y (me gusta mucho más esta expresión de sistema de seguridad que la de modelo policial), que funciona y funciona más que aceptablemente. Y lo que es aún más importante, tenemos un sistema de seguridad que no sólo es razonablemente eficaz, sino que además es un sistema que se adapta a nuestra realidad y tradiciones históricas, a nuestra estructura de Estado y a nuestro modelo de sociedad.

Parto de la premisa de que no es necesario un "nuevo modelo policial", y que, por tanto, no es preciso modificar sustancialmente lo que tenemos, ni el marco normativo básico que define nuestro sistema de seguridad, un marco legal compuesto esencialmente por la Constitución, los estatutos de autonomía de las diferentes comunidades y la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

En mi opinión, este marco sigue siendo válido y tiene la flexibilidad suficiente para realizar en su seno las reformas, los desarrollos y las iniciativas precisas para adaptar nuestro sistema de seguridad a los requerimientos y demandas que nos plantea el inicio del próximo siglo.

¿Que el sistema es mejorable y perfectible? Sin duda. Todo sistema, y máxime un sistema de seguridad, que debe hacer frente a una realidad compleja y dinámica, necesita permanentemente ajustes que lo adapten a esa rea-

lidad cambiante y que mejoren su organización y funcionamiento. Pero es importante tener conciencia de las virtudes y las potencialidades de nuestro sistema de seguridad interior para conjurar complejos, evitar caer en el error de redescubrir el Mediterráneo, o pensar como tantas veces hacemos los españoles, que lo de los otros funciona mejor, aunque nuestro sistema funciona y lo hace tanto desde un punto de vista objetivo como subjetivo. Objetivamente porque nuestros índices de delincuencia se sitúan muy por debajo de los de la media de la Unión Europea. Subjetivamente porque tanto las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado como las policías autonómicas y las locales reciben siempre, cuando se les pregunta, una valoración alta, muy alta, por parte de los ciudadanos.

Se trata además de un sistema totalmente homologable al de cualquier otra democracia europea, tanto respecto al control del poder político sobre los cuerpos de seguridad, como al escrupuloso respeto a los derechos humanos como norma común de actuación de todas las fuerzas policiales. Hay por tanto que eludir cualquier complejo de inferioridad en este terreno, sin que ello signifique desde luego caer en ningún tipo de autocomplacencia.

Una segunda reflexión sobre la que me gustaría insistir es que no existen modelos policiales ideales, universales ni intemporales. En mi condición de Director General de la Guardia Civil he tenido oportunidad de visitar muchos países con modelos policiales muy diferentes. En todos ellos hemos identificado prácticamente los mismos problemas. Cada país ha optado por el sistema que mejor se adapta a su realidad política, económica y social. No creo, por tanto, que sea una buena idea pensar que sea posible importar un modelo de un país determinado para implantarlo en el nuestro. Hay muchas experiencias de las que aprender, pero nada sería más erróneo que copiar un modelo que seguramente responda a una mentalidad, a una forma de ser, a una sociedad y a un sistema político y territorial diferente. Tenemos que ser capaces, en definitiva, de desarrollar nuestro propio sistema de seguridad, el que mejor se adapte a nuestro peculiar ser y estar.

Las estadísticas son siempre susceptibles

de ser presentadas de distintas maneras para ponerlas al servicio de una idea o de unos intereses, y cuando se trata de estadísticas comparadas con otros países la cautela debe ser máxima. Algo aparentemente tan sencillo como contar policías se convierte en una tarea ciertamente compleja. Por ejemplo, hay muchos países, como España o Portugal, en los que las fuerzas de seguridad tienen competencias fiscales, pero en otros muchos no. En estas estadísticas habitualmente no se contempla al personal civil que está al servicio de las policías en labores de apoyo o administración. En muchos casos no se contabilizan como policías los vigilantes de las prisiones, porque tienen cuerpos específicos. Y así ocurre con un largo etcétera. Si tuviéramos en cuenta todos estos factores, a lo mejor resultaba que la densidad policial en España no es tan alta como algunos se empeñan en hacerlos creer.

Pero aún más, los sistemas de seguridad no se pueden regir exclusivamente por criterios economicistas, siendo éstos importantes. Los sistemas de seguridad tienen que ver con algo tan esencial como son los derechos y libertades de los ciudadanos y el poder coercitivo del Estado. En este sentido, tienen que considerarse otros criterios de legalidad, de oportunidad política o de consideración social, que los alejan en buena medida del funcionamiento de una fábrica de coches o de una empresa privada de servicios.

Una tercera reflexión previa es que los sistemas de seguridad no se improvisan, sino que se construyen y se decantan y se consolidan con el tiempo. Creo que alguien los comparó con un superpetrolero. Yo no diría tanto, pero es cierto que en la medida en que son sistemas complejos, sensibles y voluminosos, el ritmo de los cambios debe ser paulatino y moderado. Esto no significa que debamos renunciar a orientar el cambio y provocar las reformas pertinentes, pero sí que debemos actuar en este terreno con una particular prudencia.

Mi posición, por todo ello, es que nuestro sistema de seguridad interior necesita ajustes, necesita reformas y necesita desarrollos, pero ni la sociedad está demandando, ni la realidad nos impone ningún tipo de revolución o reforma radical. Por el contrario, podemos

mostrarnos relativamente satisfechos del funcionamiento global de nuestro sistema, sin que ello sea óbice para plantearnos cómo mejorarlo.

Sin embargo, haber iniciado una reflexión parlamentaria sobre nuestro sistema de seguridad me parece especialmente oportuno tanto en su sede, aquí, como en el momento. La definición de un sistema de seguridad requiere sin duda el máximo consenso político. Primero, porque su desarrollo requiere, como ya he dicho, períodos largos de tiempo, que no pueden quedar sujetos a los avatares de la normal alternancia democrática. Segundo, porque se trata, como también he dicho, de una cuestión trascendente que toca la esencia misma del Estado y de su relación con los ciudadanos.

Pero esta reflexión me parece también especialmente oportuna por el momento en el que se produce. Nuestro sistema de seguridad interior va a tener que hacer frente, está haciendo frente ya, a dos retos simultáneos y aparentemente contradictorios. Por un lado, es previsible un crecimiento cuantitativo del número de delitos. Por otro, es de esperar un agravamiento cualitativo de la criminalidad organizada que opera en nuestro país.

El crecimiento del número de delitos de los denominados menores (robos de y en vehículos, en domicilios, agresiones en el ámbito familiar, hurtos, etc.) tiene causas muy diversas que sería complejo analizar aquí como: el propio desarrollo económico de nuestro país y nuestra convergencia con Europa también en términos de delincuencia, la creciente bolsa de inmigración irregular que vive nuestro territorio (y no porque se trate de inmigrantes sino porque están casi necesariamente abocados a la marginación), las tendencias de quiebra social que experimentan las sociedades postindustriales, la proliferación de las llamadas tribus y grupos radicales violentos, el consumo de droga, entre otras. En cualquier caso, es un hecho objetivo el crecimiento lento pero constante que la delincuencia ha venido experimentando en España durante la última década.

Este incremento de la denominada pequeña delincuencia choca además con unos niveles de tolerancia cada vez menores por parte de los ciudadanos.

La sociedad exige así cada vez con mayor intensidad a los poderes públicos, y es lógico en una sociedad que va madurando democráticamente, respuestas eficaces y rápidas a estos fenómenos delincuenciales. Los ciudadanos nos demandan a los cuerpos de seguridad un servicio cada vez de mayor calidad, más cercano, más inmediato. Nos demanda todo esto al mismo tiempo que nos pone límites cada vez más restrictivos a los recursos que nos asigna para cumplir con esas funciones.

Este es un reto fundamental al que sólo podremos dar respuesta si contemplamos el sistema de seguridad en su conjunto y no tratamos de dar respuestas particulares, corporativas y parciales desde cada uno de sus componentes, estamentos o cuerpos de seguridad. He dicho en muchas ocasiones que al ciudadano le preocupa poco el color del uniforme de quien le presta un servicio, lo que quiere son soluciones a sus problemas y necesidades y estoy seguro que esta realidad se va a acentuar aún más en el futuro. El desafío no consiste sólo en ser más eficaces, sino al mismo tiempo ser más eficientes y, sobre todo, ofreciendo un servicio de más calidad. Por eso me parece esencial que demos una respuesta global a este desafío, desde el conjunto del sistema.

Junto a este aumento progresivo de la delincuencia menor vamos a asistir también a un incremento más llamativo de la gran delincuencia o criminalidad organizada, que en su mayor parte cuenta con una base internacional de operaciones. Sin querer caer en ningún tipo de alarmismo me parece que esta delincuencia organizada, en sus muy diferentes formas, desde el terrorismo internacional hasta el narcotráfico, pasando por el tráfico de seres humanos y los delitos asociados a las nuevas tecnologías, constituye la principal amenaza que España y la Unión Europea asumen de cara al siglo que estamos a punto de estrenar. Las razones son también complejas, pero entre ellas se encuentra la propia posición geoestratégica de nuestro país (nexo de unión de tres continentes), la creciente implantación de mafias y organizaciones de delincuentes internacionales en determinadas zonas del territorio, la creciente inestabilidad y conflictividad que reina en toda la periferia europea.

(Cáucaso, Balcanes, Africa), el proceso de globalización económica y social, los riesgos que implican la utilización masiva de las nuevas tecnologías telemáticas, entre otros muchos.

Para hacer frente a este nuevo tipo de delincuencia internacional creo que deberíamos ir aún más allá de nuestro propio sistema de seguridad interior. Así, la respuesta sólo puede ser eficaz si somos capaces de articularla desde el conjunto de la Unión Europea en un marco de cooperación creciente con terceros países. El desafío en este campo consiste por tanto en ser capaces de integrar el conjunto de nuestro sistema de seguridad interior dentro de un más amplio espacio europeo de libertad, seguridad y justicia.

¿Qué reformas son necesarias para poder hacer frente a este doble reto desde nuestro actual sistema de seguridad? En mi opinión, cinco son las líneas de trabajo sobre las que debemos reflexionar: Una participación más activa de las Comunidades Autónomas en el sistema de seguridad interior; un mayor protagonismo de las policías locales en el mantenimiento de la seguridad ciudadana; una mayor integración del Servicio Fiscal de la Guardia Civil en el Ministerio de Hacienda; un reforzamiento de los mecanismos de coordinación y en especial fortalecer la Secretaría de Estado de Seguridad como órgano integrador; y, finalmente, proyectar al exterior nuestra seguridad interior para hacer frente a algunos de los riesgos emergentes.

LA COLABORACION CON LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Uno de los retos más importantes que tiene planteado el sistema de seguridad español es culminar una transición desde un sistema totalmente centralizado a un sistema descentralizado. Así, los gobiernos autónomos deben tener opción a una participación más activa en el sistema de seguridad interior.

Sin embargo, integrar a las Comunidades Autónomas en el sistema de seguridad no tiene que significar proliferación de nuevos cuerpos policiales autonómicos. Es más, yo abogaría porque entre las conclusiones de esta subcomisión estuviera un gran acuerdo

político sobre la necesidad de cerrar el modelo policial actual sobre la base de los cuerpos policiales autonómicos existentes, recomendando expresamente la no creación de nuevos cuerpos. Las razones que aconsejan esta autolimitación son de dos tipos: positivas y negativas. Entre las primeras, destacaría que existen otras vías alternativas, más económicas y racionales, para poder otorgar ese necesario mayor protagonismo de las Comunidades Autónomas en el sistema de seguridad. Entre estas vías se me ocurren tres inmediatas. Primero, asumiendo una mayor responsabilidad en la formación, control y coordinación de los cuerpos de policía local de su respectivo ámbito territorial. Me consta que hay Comunidades Autónomas que han avanzado significativamente en este terreno, pero hay también gobiernos autónomos que aún no han establecido ni la normativa ni los instrumentos necesarios para asumir con plena responsabilidad esta función.

En segundo lugar está la vía de las unidades adscritas del Cuerpo Nacional de Policía. Hay tres comunidades, Andalucía, Galicia y Valencia, que ya cuentan con ellas, pero en la reforma de muchos estatutos de autonomía, como el de Aragón o Castilla y León, se ha contemplado recientemente esta posibilidad. Creo que se trata de una forma más que razonable de que la comunidad autónoma se dote de un instrumento policial propio. Sin embargo, creo que para poder extraer todo su potencial a esta fórmula y para poder extenderla a otras comunidades es preciso dos reformas en el concepto con el que se han desarrollado hasta el momento. En primer lugar, ir ampliando paulatinamente sus competencias en materia de seguridad ciudadana, porque de lo contrario estaremos detrayendo importantes recursos humanos de la policía nacional sin que estas nuevas unidades puedan colaborar activamente con ésta en materia de seguridad. Por el contrario, es absurdo que estas unidades se empleen en funciones de policía administrativa que la Guardia Civil, por su despliegue, especialización y potencial, viene desarrollando con plena eficacia. Parece de toda lógica imprescindible que las unidades adscritas deben sustituir funciones del cuerpo del que detraen precisamente sus efectivos.

Un tercer instrumento que tienen en sus

manos las Comunidades Autónomas, y que por su flexibilidad y potencialidad me parece extraordinariamente relevante para el futuro, es la suscripción de convenios con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Hay un dato que me parece especialmente significativo: sólo la Guardia Civil ha realizado en 1998 cerca de 300.000 actuaciones en beneficio de las Comunidades Autónomas. Esta estrecha y prolífica colaboración es una realidad de hecho a la que creo que debemos dar un mayor amparo tanto desde un punto de vista jurídico como político. Hemos dado ya algunos pasos, como la firma de un convenio con el gobierno de Canarias para el control de actividades pesqueras y otros que estamos tramitando para la protección del medio ambiente. La Guardia Civil puede convertirse así para muchas cuestiones en la auténtica policía administrativa que necesitan las Comunidades Autónomas mediante convenios que establezcan los instrumentos de coordinación adecuados entre la administración central de la que depende el Cuerpo y la autonómica que tiene transferida la competencia administrativa.

Por otro lado, quiero destacar el convenio firmado con la Comunidad de Madrid mediante el cual la Guardia Civil da seguridad a los edificios e instalaciones del gobierno autónomo con personal en reserva. Me parece una iniciativa extraordinariamente positiva, que permite ahorrar importantes recursos públicos y que me parece extrapolable a otras muchas comunidades, pudiendo anunciarles que estamos ya en conversaciones con el gobierno de Aragón.

Esta vía de convenios, que me parece cargada de una lógica política incuestionable, tiene perfecta cabida en el ordenamiento actual, como demuestra alguno de los convenios ya mencionados para la Guardia Civil o el suscrito por el Cuerpo Nacional de Policía en materia de juego, pero requiere para su pleno desarrollo de un impulso que perfectamente podría venir de la mano de una subcomisión parlamentaria. Me parece que es una alternativa imaginativa, flexible, económica y eficaz para lograr esa necesaria incorporación activa de aquellas Comunidades Autónomas que carecen de un instrumento policial propio, al tiempo que un complemento imprescindible

para aquellas otras que han optado por la fórmula de la unidad adscrita.

Pero decía que hay también razones negativas que desaconsejan la proliferación de nuevas policías autonómicas. La principal de ellas tiene naturaleza económica. España, al margen de las disquisiciones metodológicas sobre cómo contar policías, tiene una densidad policial suficiente en el contexto europeo (aunque insisto que no tanto como se empeñan en predicar algunos). En esta situación me parece que la proliferación de nuevas policías autonómicas supone un coste difícil de asumir políticamente.

Por otro lado, esta proliferación introduciría un nivel de complejidad a nuestro modelo policial, con tres niveles plenamente desarrollados (local, autonómico y estatal) y dos cuerpos estatales, que difícilmente resulta equiparable al de cualquier otro país del mundo si exceptuamos el caso de Estados Unidos. Por todo ello, insisto en la importancia política que puede tener un dictamen de esa subcomisión en el sentido de desaconsejar la creación de nuevas policías autonómicas más allá de las tres existentes.

Hay por tanto que propiciar, es mi opinión, una mayor participación e integración de las Comunidades Autónomas que carecen de policía propia en el sistema de seguridad interior a través de los instrumentos de los que ya se disponen en el marco normativo actual. Una coordinación más efectiva de las policías locales, esencial si se quiere dotar a éstas de un mayor protagonismo en materia de seguridad ciudadana; el desarrollo de la fórmula de las unidades adscritas, otorgando un nuevo enfoque a su formulación actual; y la firma de convenios con la administración central, especialmente en materia de policía administrativa con la Guardia Civil, serían algunos instrumentos para conseguir esa mayor implicación de las Comunidades Autónomas.

COOPERACION CON POLICIAS LOCALES

Las policías locales han tenido en la última década un desarrollo extraordinario, no sólo en lo que se refiere al número total de efectivos (en la actualidad rondan los 50.000, prácticamente los mismos que el Cuerpo Nacional

de Policía), sino también en lo que se refiere a su capacitación técnica, a su formación y a su equipamiento.

Por otro lado, la proximidad de que gozan las policías locales respecto a sus ciudadanos y su creciente presencia en las calles, especialmente en el caso de las grandes ciudades, las convierten en un instrumento insustituible de prevención de ese delito menor que como les decía tanta alarma y tanto malestar genera en la sociedad.

Hay, por tanto, un consenso bastante generalizado sobre la necesidad de dar un mayor protagonismo a las policías locales en materia de seguridad ciudadana, una necesidad que se hace especialmente acuciante si tenemos en consideración el previsible crecimiento de esa delincuencia menor y la creciente demanda de los ciudadanos de un servicio policial cada vez más cercano y personalizado.

El problema fundamental en este punto es la enorme heterogeneidad que presentan los cuerpos de policía local en nuestro país, con ciudades que tienen cuerpos con más de 2.500 efectivos frente a localidades que apenas cuentan con uno o dos policías. Esta heterogeneidad nos exige dar un tratamiento peculiar en función del caso concreto.

En cualquier caso, más que por una gran reforma normativa que otorgara a las policías locales en su conjunto nuevas competencias en materia de seguridad ciudadana, yo creo que es el momento de iniciar dos líneas pragmáticas de trabajo que permitan en definitiva esa anhelada mayor participación de la policía local en el mantenimiento de la seguridad ciudadana.

La primera de estas líneas sería lograr una mayor homogeneidad de las policías locales. En esta tarea juegan, como ya he dicho, un papel fundamental las Comunidades Autónomas, que deben ser las auténticas protagonistas en este reto común de situar a nuestras policías locales a la altura de las necesidades del nuevo siglo. Sin embargo, creo que la subcomisión podría hacer también alguna aportación si apuntase a la necesidad de un currículum académico común para la formación de estos agentes, estableciendo unos requerimientos mínimos, en cuanto al número de efectivos y otras cuestiones, para que pueda hablarse realmente de un cuerpo de policía

local y redactando unos principios de actuación que deben ser también comunes. Sin una racionalización previa del entramado de casi 1.800 cuerpos de policía local hoy existentes en España será difícil que estos cuerpos puedan en su conjunto asumir mayores competencias en materia de seguridad ciudadana y en la lucha contra el delito menor.

Una segunda línea de acción debe ser la firma de convenios de colaboración entre determinados cuerpos de policía local, aquellos con auténtica capacidad para asumir funciones de seguridad ciudadana, y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Estos convenios deben posibilitar el acceso de estos cuerpos locales a las bases de datos de señalamientos de las fuerzas de seguridad estatales. Es un requisito imprescindible que los policías locales conozcan la identidad de las personas requisitorizadas, de los vehículos robados, de los desaparecidos, etc. Hay que romper ese secretismo insano e innecesario que hacía y hace que cada cuerpo guarde la información propia como oro en paño e instaurar una nueva cultura de la cooperación en materia de seguridad. En este sentido, puedo anunciarles que en la Guardia Civil tenemos preparado ya un protocolo de acceso a nuestras bases de datos que ofreceremos a aquellos municipios que cuenten con una policía local con la que la colaboración sea posible.

Pero debemos ir aún más allá. En estos momentos estamos trabajando en un borrador de convenio marco, que supone un decidido impulso a la colaboración de la Guardia Civil con las policías locales. Este convenio establece la elaboración conjunta de planes de seguridad, el establecimiento de canales de comunicación operativa de sus respectivos centros de control de los servicios, la compatibilidad de las comunicaciones, la cesión de datos, la adopción de formularios compatibles y la colaboración en materia de formación. Me parece que ésta es una vía práctica y realista de enfocar el problema. Se trata de medidas concretas que van a permitir una coordinación y una cooperación mucho más efectiva entre las policías locales y las Fuerzas de Seguridad del Estado. En algunos casos, estos pasos han incluido la existencia de un centro de servicios común y está planteada la existencia de oficinas de denuncias conjuntas. No se trata

tanto de grandes diseños teóricos, como de dar pasos prácticos hacia una participación más activa de los cuerpos locales en las tareas de seguridad ciudadana. La opción del convenio tiene además la enorme ventaja de respetar escrupulosamente la autonomía municipal y de poder adaptar esta colaboración a las especiales condiciones de cada localidad.

Hay un tercer elemento que me gustaría destacar en relación con las policías locales. Es evidente que un mayor protagonismo de éstas en el mantenimiento de la seguridad ciudadana va a requerir necesariamente un impulso de las Juntas Locales de Seguridad y de los Consejos Locales. Las primeras como un instrumento de coordinación imprescindible, máxime cuando hablamos de planes conjuntos de seguridad o cuando queramos establecer canales de comunicación operativa. Los segundos porque forman parte de un nuevo concepto de seguridad, en la que no puedo extenderme pero sobre el que reflexioné con más extensión en una conferencia que pronuncié recientemente en el Club Siglo XXI. Este nuevo concepto de seguridad se basa en considerar al ciudadano no como un receptor pasivo de seguridad, sino como un actor protagonista en la definición de la política de seguridad.

En este sentido, me parece imprescindible que se aborde definitivamente la regulación de las juntas locales de seguridad y de los correspondientes consejos, cuestión aún pendiente desde la aprobación de la Ley 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Por otro lado, creo también necesario un impulso político para revitalizar aquellas juntas que ya existen y crear aquellas que ni siquiera se han formalizado aún.

MECANISMOS DE COORDINACION

Una mayor descentralización en la ejecución de las competencias de seguridad ciudadana, basada en conceder una mayor participación a las Comunidades Autónomas y un mayor protagonismo a los municipios, requiere a su vez reforzar los mecanismos de coordinación, en mi opinión bien diseñados y suficientes en el actual marco normativo, pero que en su desa-

rollo práctico presentan serias lagunas. En este sentido creo que es necesario potenciar la figura del Secretario de Estado de Seguridad en una doble dimensión (cómo han cambiado las cosas para que el Director General de la Guardia Civil pida potenciar la figura del Secretario de Estado). En primer lugar, como coordinador de la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. En segundo término, como elemento esencial de la coordinación del conjunto del sistema de seguridad.

Responder al desafío que supone el crimen internacional organizado nos va a exigir a las Fuerzas de Seguridad del Estado un grado de cooperación e integración como nunca antes se había producido. El único instrumento del que disponemos para propiciar esa cooperación y esa integración de la información es la Secretaría de Estado de Seguridad. No se trata de triplicar en la Secretaría de Estado órganos de información o investigación de los que ya disponen los dos cuerpos, de lo que se trata es de dotar al Secretario de Estado de los instrumentos precisos para que su labor de coordinación sea cada vez más intensa.

En este sentido, dos son las áreas donde desde mi perspectiva esa necesidad de integración se percibe con mayor intensidad. En primer lugar, en lo que se refiere a la cooperación policial internacional. El Secretario de Estado debe centralizar de forma exclusiva todas las relaciones internacionales que mantienen los cuerpos estatales de seguridad y debe coordinar efectivamente las que mantienen los cuerpos policiales autonómicos. Esta coordinación debe ser particularmente intensa en lo que se refiere a los instrumentos que dan forma al espacio de seguridad común en la Unión Europea. Esta es en mi opinión la asignatura más importante que deberá afrontar la Secretaría de Estado de Seguridad en un futuro inmediato.

En segundo término, es necesario que la Secretaría de Estado se constituya en el órgano gestor de la información que podamos aportar los diferentes cuerpos de seguridad mediante la constitución de bases de datos nacionales que estén a su vez perfectamente integradas en las correspondientes bases de datos europeas. Creo que éste es el camino en el que debemos perseverar y vuelvo a

hacer referencia a la necesidad de instaurar una nueva cultura de la cooperación entre cuerpos y entre administraciones en materia de seguridad.

Finalmente, el Secretario de Estado de Seguridad debe ampliar su papel de coordinación, que tan buenos resultados nos ha dado en los últimos años en materia de lucha contra el terrorismo, hacia otras esferas del crimen organizado. Esta coordinación constituye un requisito esencial si queremos dar una respuesta eficaz a este fenómeno que, como ya he dicho, constituye en mi opinión la más grave amenaza que pesa sobre nuestra seguridad en un futuro inmediato.

En este mismo sentido, quiero destacar el papel que viene desempeñando, y que debemos reforzar aún más en el futuro, el Plan Nacional contra la Droga en materia de represión contra el narcotráfico. Para ello sería imprescindible la integración de la Oficina Nacional de Estupefacientes en la Delegación del Plan Nacional contra la Droga.

Un segundo plano en el que debemos reforzar la figura del Secretario de Estado de Seguridad es en su función de elemento de coordinación del conjunto del sistema de seguridad interior. Tengo muy presente que en el caso de las policías autonómicas del País Vasco, Cataluña y Navarra esta función de coordinación recae sobre un órgano colegiado, las Juntas de Seguridad, a las que me referiré más adelante. Sin embargo, precisamente como interlocutor privilegiado del Ministerio del Interior en esas Juntas me parece que la contribución del Secretario de Estado a la coordinación política del sistema de seguridad en su conjunto, del que por supuesto forman parte las policías autonómicas, es un elemento esencial para el correcto funcionamiento integral del sistema.

He mencionado las Juntas de Seguridad. Me parecen un instrumento esencial de coordinación en aquellas Comunidades Autónomas que disponen de policía propia.

Creo que todos deberíamos hacer un esfuerzo por regularizar más sus reuniones, dotarlas de mayor contenido y aprovechar mejor toda su potencialidad para una coordinación más efectiva y para una colaboración más intensa entre los diferentes cuerpos de seguridad desplegados en su territorio. Eso pasa por desa-

rollar nuestra capacidad de diálogo, por un ejercicio de buena voluntad en lo que lo esencial sea el servicio y la seguridad de los ciudadanos y por reforzar nuestra lealtad mutua en el marco constitucional y estatutario.

Pero más allá de las Comunidades Autónomas, creo que en la medida en que la fórmula de las unidades adscritas se vaya extendiendo y la vía de convenios de colaboración se vaya formalizando, sería interesante ir constituyendo estas Juntas como un modo de dar participación al gobierno autónomo respectivo en la definición de la política de seguridad y como forma de lograr una mejor coordinación de todos los esfuerzos e iniciativas. Una vez desarrolladas esas Juntas de Seguridad podría pensarse con la constitución del Consejo de Política de Seguridad como vértice de todos los elementos de coordinación que configuran nuestro sistema.

RESGUARDO FISCAL

Nuestra proximidad geográfica a África y nuestra cercanía histórica a Iberoamérica convierte a España en un nexo de unión de esos dos continentes con Europa. Este hecho, extraordinariamente positivo en sí mismo, no está exento sin embargo de algunos riesgos que es preciso afrontar con seriedad.

Por otro lado, nuestra pertenencia al área Schengen, hoy en proceso de comunitarización, con la consiguiente desaparición de las fronteras interiores, nos sitúa en una posición de especial responsabilidad en lo que se refiere a la vigilancia y control de las fronteras exteriores de la Unión Europea.

En estas circunstancias, la represión del contrabando, el narcotráfico y todo tipo de tránsitos ilícitos, incluyendo el tráfico de seres humanos, a través de nuestras fronteras o nuestro territorio, constituye una de las prioridades esenciales de todas las fuerzas y cuerpos de seguridad y del conjunto de la administración pública.

En mi introducción he hecho una defensa de nuestro sistema de seguridad como un sistema democrático, eficaz y homologable al de cualquier otro país europeo, esa realidad no debe llevarnos, sin embargo, a reconocer que tenemos problemas sobre los que es necesari-

rio reflexionar. La necesaria coordinación en la lucha contra el contrabando, el fraude y los tráfico ilícitos a través de nuestras fronteras es probablemente uno de los más importantes que debemos resolver. Un problema que resulta especialmente grave porque como les he dicho la progresión de estos fenómenos, muchos de ellos asociados a la criminalidad organizada, va en aumento.

El problema de la vigilancia de nuestras fronteras y del reparto de competencias de policía fiscal tiene como casi todas las cuestiones importantes múltiples factores y raíces profundas. En primer lugar, debo entonar un *mea culpa* en nombre de la Guardia Civil que tras su fusión con el Cuerpo de Carabineros en 1941 no ha sabido probablemente conceder a esta cuestión la relevancia que en realidad tiene. Esta dejación relativa de la Guardia Civil ha hecho que el Ministerio de Hacienda haya ido desarrollando un servicio, el de Vigilancia Aduanera, dotado hoy de unos magníficos profesionales y de los medios técnicos más avanzados. El problema ahora es cómo coordinar adecuadamente este nuevo servicio de Hacienda con el tradicional Servicio Fiscal de la Guardia Civil.

Frente a quienes se rasgan las vestiduras señalando la redundancia y el despilfarro que supone tener dos cuerpos diferentes trabajando con la misma función, quiero decirles que en mi opinión esta redundancia no es necesariamente mala, especialmente cuando se trata de un campo tan delicado y tan sensible como éste. Piensen que las organizaciones de narcotraficantes mueven miles de millones de pesetas y que uno de sus objetivos es siempre corromper a este tipo de funcionarios. El mero hecho de mirar para otro lado puede suponer para uno de ellos, sea guardia civil o funcionario, unos ingresos que jamás soñaría alcanzar con su trabajo. Así, la práctica cotidiana nos ha demostrado que esta redundancia no sólo ha producido un efecto de sana competencia entre servicios y espíritu de emulación, sino que ha provocado operaciones en las que se han visto involucrados funcionarios de uno y otro cuerpo.

Sin embargo, esta redundancia es claramente negativa cuando da lugar a rivalidades innecesarias, a luchas corporativas, a fricciones e intromisiones entre los servicios y a una

ausencia de colaboración e intercambio de información.

Para evitar estos elementos negativos creo que necesitamos fundamentalmente dos cosas, un desarrollo normativo más preciso y una voluntad política inapelable de colaboración.

Respecto al desarrollo normativo me parece imprescindible dar desarrollo a la disposición adicional tercera, cuatro, de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que dice textualmente: "los Ministerios de Economía y Hacienda y de Interior darán conjuntamente las instrucciones relativas al resguardo fiscal, encomendadas al Cuerpo de la Guardia Civil". Entre las misiones que este Real Decreto debe regular me interesa destacar especialmente todo lo relacionado con el fraude, fraude no sólo a la hacienda española sino también a la comunitaria, un aspecto que va a cobrar cada vez más importancia como una de las principales amenazas financieras a nuestra unión económica. En segundo lugar, sería también deseable la actualización y desarrollo de la Unidad de Colaboración Policial contra el fraude fiscal creada en la Ley 31/90 de Presupuestos Generales del Estado para 1991 y que también ha carecido del correspondiente desarrollo.

En relación con el impulso político sería necesario que la relación entre la Dirección General de Aduanas e Impuestos Especiales del Ministerio de Economía y Hacienda y la Dirección General de la Guardia Civil se articulase sobre bases más sólidas e institucionales. Esta relación ha mejorado notablemente en los últimos meses, hemos dado pasos de gigante, pero es necesario seguir trabajando sobre la base de planificación coordinada, información compartida y operaciones conjuntas. En este sentido sería interesante proponer la creación de un órgano de coordinación, la Comisión Nacional de Lucha contra el Fraude, con presencia del Ministerio Público y todos los órganos de la administración implicados.

LA PROYECCION EXTERIOR DE LA SEGURIDAD PUBLICA

La nueva situación estratégica surgida de la postguerra fría ha hecho desaparecer la amenaza de un conflicto a gran escala sobre suelo

Europeo, pero por el contrario ha hecho aflorar una serie de riesgos emergentes, como el terrorismo internacional, el narcotráfico, el crimen organizado, la inmigración irregular, las agresiones al medio ambiente o los delitos asociados a las nuevas tecnologías que amenazan de forma grave nuestra seguridad y nuestra estabilidad.

La principal característica de estos riesgos es que no se acomodan bien a la distinción clásica entre riesgos interiores, a los que debían hacer frente los cuerpos policiales, y riesgos exteriores, a los que hacían frente las Fuerzas Armadas. Así, estos riesgos tienen en su mayor parte un origen y una dimensión internacional, pero afectan de forma grave a la convivencia, la paz y la seguridad dentro de nuestras sociedades. Es necesario, por tanto, ir generando un nuevo concepto de seguridad más global que incluya ambas esferas, la exterior y la interior, de forma que el riesgo de proliferación de armas de destrucción masiva se ponga en conexión con el peligro del terrorismo internacional o que la amenaza de un atentado cibernético sea considerado tanto desde la perspectiva de la Defensa Nacional como desde el punto de vista de la seguridad interior.

Responder eficazmente a estos riesgos emergentes nos exige a su vez ser capaces de ofrecer nuevas respuestas, crear nuevos instrumentos y, en definitiva, generar un marco de relación más estrecha entre las fuerzas de seguridad y las Fuerzas Armadas. No se trata de entrar en una confusión entre ambas, algo que nuestra Constitución deja diáfano, sino buscar espacios en los que la colaboración no sólo es necesaria sino imprescindible.

Algunos se preguntarán a donde quiero llegar con esta reflexión. No muy lejos. Estoy hablando, por ejemplo, de la necesidad de utilizar algunos medios aeronavales de las Fuerzas Armadas para realizar operaciones contra el narcotráfico en aguas internacionales. Estoy hablando de la necesidad de una estrecha colaboración entre las Fuerzas Armadas y las fuerzas de seguridad en materia de grandes catástrofes. Estoy hablando de la cooperación imprescindible que las Fuerzas Armadas nos han otorgado en la vigilancia de la frontera de Ceuta y Melilla.

Pero este apoyo es recíproco. El mejor ejemplo de ello son las misiones internacionales de paz. La Guardia Civil sería incapaz de haberse desplegado en Bosnia-Herzegovina o en Kosovo sin el apoyo logístico, el transporte y la cobertura que en todo momento hemos disfrutado de las Fuerzas Armadas. Pero los ejércitos han necesitado a la Guardia Civil para realizar unas misiones que tienen más que ver con el orden público y la seguridad ciudadana que con un conflicto bélico. Es sobre esta simbiosis sobre la que creo debemos reflexionar.

Los riesgos que afrontamos en este inicio del próximo siglo nos van a exigir ser imaginativos y, sobre todo, nos van a obligar a racionalizar al máximo el uso de los recursos que tenemos para hacerles frente. La Guardia Civil, en su condición inequívoca de fuerza de seguridad, pero con su tradicional naturaleza militar, se constituye así en un instrumento extraordinariamente polivalente capaz de dar respuestas eficaces a estos nuevos riesgos. Muchos representantes de países anglosajones me han transmitido su envidia por poder disponer de un instrumento tan flexible, tan eficaz y tan versátil como la Guardia Civil, tanto para utilizarlos en misiones internacionales de paz, como para evitar que sus Fuerzas Armadas deban involucrarse en la prevención de riesgos como el terrorismo para el que no están preparadas. Tan es así que es para mí un honor afirmar que hoy la demanda de guardias civiles por todo el mundo es superior a nuestras capacidades.

EL FUTURO DE LA GUARDIA CIVIL

Al margen de estas cinco propuestas, no puedo terminar sin hacer una referencia especial al papel que la Guardia Civil puede desempeñar en el desarrollo futuro de nuestro sistema de seguridad.

Todos coincidirán conmigo en que la Guardia Civil es hoy un pilar básico de nuestro sistema de seguridad interior. Mi convencimiento no es sólo que lo va a continuar siendo en el futuro, sino que su participación va incluso a incrementarse.

Hay varias razones para ello. En primer lugar, porque la Guardia Civil ha sabido inte-

grarse profundamente en la sociedad a la que sirve. Nuestro despliegue de más de 2.000 Puestos repartidos por toda la geografía nacional nos ha permitido configurarnos desde siempre en la policía próxima por antonomasia. Creo que ese arraigo social, ese despliegue atomizado y esa presencia de la Guardia Civil en todos los rincones de nuestro territorio son hoy por hoy elementos insustituibles de nuestro sistema de seguridad. La cancelación del plan de cierre de cuarteles es una buena prueba de nuestra vocación de proximidad.

Estamos observando además en la última década un trasvase de la delincuencia desde el centro de las grandes urbes hacia su periferia. Así, en los últimos diez años la delincuencia en la demarcación de la Guardia Civil ha crecido por encima de la del Cuerpo Nacional de Policía. Esta tendencia se puede haber acelerado en los últimos meses, si nos atenemos a la última Memoria del Fiscal General del Estado. La Guardia Civil debe hacer frente así al asentamiento de áreas urbanas o periurbanas en su demarcación y a un desarrollo espectacular de determinadas zonas turísticas. Esto supone un auténtico reto para nuestro despliegue, nuestra organización, y nuestra forma de prestar el servicio. Pero estamos siendo capaces de articular las respuestas adecuadas, mediante la creación de los puestos principales, la patrulla de un solo componente, la modalidad de guardias combinadas, y una regulación precisa de la prestación del servicio entre otras muchas iniciativas. Con todo ello esperamos dar respuesta, la estamos dando ya, a ese incremento de delincuencia menor que yo les describía como nuestro primer desafío.

La Guardia Civil, que históricamente ha

demostrado una gran capacidad de adaptación a las demandas sociales, está sabiendo también adaptarse rápidamente a los nuevos riesgos en materia de seguridad. Son muchas las iniciativas que hemos adoptado en estos últimos cuatro años para poder satisfacer esas demandas: la creación del grupo de Delitos de Alta Tecnología, la puesta en marcha del programa FENIX de identificación genética, la creación de los equipos de Delincuencia Organizada y Antidroga (EDOAS), la puesta en marcha de los Equipos Mujer-Menor (EMUMES), la creación de los destacamentos del SEPRONA en todos los Parques Nacionales.

Con este conjunto de iniciativas estamos contribuyendo a dar respuesta también a lo que describía como el segundo gran reto al que se enfrenta nuestro sistema de seguridad: la criminalidad organizada como amenaza fundamental a nuestra seguridad del futuro.

Pero quiero insistir una vez más, y con ello concluyo, que la respuesta a estos desafíos debe ser conjunta de todo el sistema de seguridad, un sistema en el que se integren armónicamente las policías locales, las policías autonómicas, las unidades adscritas, el servicio de Vigilancia Aduanera, el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil. Un sistema que desarrolle mecanismos de coordinación adecuados, que estimule la participación ciudadana y que esté imbuido por una nueva cultura de cooperación entre los cuerpos y entre las administraciones.

Un sistema que combine la calidad y la cercanía que nos demandan los ciudadanos al tiempo que tenga la especialización necesaria para hacer frente a las grandes amenazas que se ciernen sobre nuestra seguridad.