

CONSIDERACIONES SOBRE EL CONCEPTO DE SEGURIDAD

ALBERTO OLIART SAUSSOL
Ex Ministro de Defensa

ACEPTÉ que "Cuadernos de la Guardia Civil" publicase este artículo (resultado de la presentación del Instituto Universitario "Duque de Ahumada de Estudios de Seguridad"), no tanto por la confianza, que hubiera sido falsa, de mis conocimientos en temas de seguridad, como la coincidencia de dos importantes motivaciones personales: la primera, que durante casi dos años, desde el 27 de febrero de 1981 hasta el 2 de diciembre de 1982, como Ministro de Defensa, la Guardia Civil dependió orgánicamente de mi, y eran frecuentes los despachos con el entonces Director General del Cuerpo, el General Aramburu Topete, y muy estrecha la relación de confianza que con él me unió; la segunda, el significado que para mi había tenido, desde mis años de adolescencia y juventud, cuando una parte de mi tiempo y de mi trabajo quedó para siempre unido al campo extremeño donde tan importante era, la figura y presencia del Guardia Civil.

EL CONCEPTO DE SEGURIDAD

Quisiera hacer unas reflexiones previas sobre el concepto de *seguridad*. En nuestra rica lengua española la palabra *seguridad*, según el Diccionario de la Real Academia Española, significa *calidad de seguro*; y define la palabra *seguro* como: *libre y exento de todo peligro, daño o riesgo*.

La *seguridad* de la que aquí hablamos es la *seguridad pública o ciudadana*; es decir, la de los hombres que viven en una sociedad organizada políticamente y, en este caso, el concepto de *seguridad* se contrapone al de *violencia* ejercida sobre las personas o las cosas por quien no está legitimado para ejercerla. El daño a las personas o a las cosas puede pro-

venir también de fenómenos naturales, como incendios, inundaciones u otras catástrofes, esta otra fuente de daños para las personas y cosas también ha tenido siempre que ver con la seguridad y con las misiones encomendadas, en concreto, al Cuerpo de la Guardia Civil.

Todavía tiene vigencia en la ciencia política la teoría de Hobbes según la cual el estado natural del hombre es el de la violencia, la guerra de todos contra todos; para salir de este estado primero, dice Hobbes, convinieron o pactaron traspasar, en alguno o alguno de ellos, la posibilidad de ejercer la autoridad sobre todos e incluso la *violencia* para preservar la paz de la comunidad, lo que origina la creación del Estado, depositario de la legitimidad para ejercer coacción o violencia sobre sus súbditos o ciudadanos. El Estado así concebido es el Leviatán. Es decir, el poder supremo y, en cuanto capaz de ejercer la máxima violencia posible sobre las personas y sus bienes, su imagen es la del Leviatán de fuerza irresistible. Lo más importante para el hombre sensible, pensaba Hobbes, era la paz y la seguridad. Hobbes creía que los hombres se movían por dos impulsos básicos, el deseo de poder y el temor a la muerte. El deseo de poder sin el Leviatán conduce al estado de naturaleza donde la vida del hombre es "solitaria, pobre, indecente, embrutecida y corta". La civilización se basa en el miedo a la muerte; y para evitar caer en el estado de naturaleza y en la amenaza de la muerte súbita y violenta, los hombres construyen el Leviatán. "Porque los acuerdos sin la espada no tienen fuerza ni dan seguridad alguna al hombre".

Este poder del Estado delegado en un principio, según la teoría pactista, por el acuerdo de todos los ciudadanos, no de todas las ciudadanas en los siglos XVII y XVIII, para que el que lo ejercía les permitiera disfrutar del bien de la vida y de sus bienes materiales *en seguridad* y *paz*, puede llevar en los regímenes absolutistas, como ocurrió, a la arbitrariedad y abuso de poder. De ahí que en los pensadores, sobre todo en Locke, la teoría del pacto primero iniciara su transformación en la teoría de la necesaria limitación de los poderes del soberano, del Leviatán. Doctrina que se haría realidad en la obra de los Padres de la Revolución americana y que encontraría su

acabada expresión teórica en la obra de Montesquieu.

Parecía que la *democracia*, llevando a la práctica el contrapeso de los poderes del Estado, el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, acabaría con el poder y la violencia arbitraria que, de una u otra forma, el poder lleva consigo, o al menos daría al ciudadano armas suficientes para luchar contra los abusos del poder y así preservar su seguridad. Sin embargo, la condición humana lleva consigo que el hombre sea capaz de mostrar cualidades casi angélicas, de sacrificio, abnegación, amor al prójimo, honestidad y rectitud, y que también sea capaz de mostrar otras cualidades diabólicas de egoísmo, vanidad, orgullo, utilización de los otros hombres como medios, codicia y, sobre todo, de violencia y crimen. El hombre se convierte entonces en el lobo del hombre, como dijo Spinoza. Y de las acciones de violencia del hombre no están exentas tampoco las democracias. Incluso de la arbitrariedad, de la corrupción y del abuso de los poderes que le han sido delegados para preservar la seguridad de los ciudadanos. También el Leviatán puede surgir de los mecanismos de la elección de los gobernantes en las democracias, como ocurrió, por ejemplo, con la ascensión al poder de Hitler y el nazismo en Alemania.

EL CONCEPTO ACTUAL DE SEGURIDAD

El concepto de *seguridad*, dentro del concepto general que he esbozado, se concreta en la *seguridad* que al ciudadano quiere dar el Estado, a través de la acción de *policía*, ejercida en nuestro país por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, entre los que se encuentra el Cuerpo de la Guardia Civil.

El concepto y ámbito de la *seguridad* que tienen que defender y conseguir mantener las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en estas postrimerías del siglo XX, y en nuestros países occidentales, es mucho más amplio que el concepto de seguridad de la primera mitad del siglo XIX cuando se crea la Guardia Civil. Entonces la seguridad a proteger se centraba en la defensa de la vida de las personas frente a acciones de los malhechores y a la de sus propiedades.

AMENAZAS EN EL MUNDO ACTUAL CONTRA LA SEGURIDAD PÚBLICA

Hoy el eje central del concepto de *seguridad* pasa por lo que constituye el fundamento de nuestra Constitución: *proteger la dignidad de la persona y de sus derechos fundamentales*. Fue una primera conquista de enorme valor para la libertad del hombre como hombre y como ciudadano la Declaración de los derechos del Hombre y del Ciudadano proclamada por la Revolución Francesa. A partir de ella, y de su precedente americano, se construyó a lo largo del siglo XIX el conjunto de derechos políticos del hombre en cuanto a ciudadano, que le aseguraban, o así se creía, una esfera de libertad personal y le dotaban de los medios jurídicos necesarios para defenderse de los poderes del Leviatán y condicionarlos.

Pero fue después de la Segunda Guerra Mundial, y después que los regímenes totalitarios nazi y bolchevique, cuyo íntimo parentesco ha puesto magistralmente de relieve Hanna Arendt en su "Ensayo sobre el Totalitarismo", cuando se sintió por la totalidad de las naciones civilizadas la necesidad de garantizar internacionalmente los llamados derechos humanos, y en nuestra Constitución, siguiendo una terminología alemana, *Derechos Fundamentales*. Unos y otros, en realidad prácticamente los mismos, sobre la base de la defensa de la dignidad de la persona, sin distinción de sexo, edad, raza y religión, amplía el concepto de los derechos del hombre acuñados por la Revolución Americana y la Francesa, a los llamados derechos económicos, que ya habían tenido entrada en las Constituciones de después de la Primera Guerra Mundial, Constitución de Weimar, Constitución Española de la II República, y a una tercera generación de derechos que va desde los llamados derechos sociales al derecho a la conservación del medio ambiente, como parte necesaria de un concepto más amplio del derecho a la vida.

La defensa de la dignidad de la persona y sus derechos fundamentales, entre los que está el derecho a la vida, constituye hoy el objetivo primero de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, encargadas en nuestro país del mantenimiento de la seguridad pública (Ley Orgánica 2/86, de 13 de marzo, artículo 1^º, 4).

Si el objeto de la seguridad pública se ha ampliado e internacionalizado, como ha pasado con los Derechos Fundamentales, también las amenazas contra tales derechos se han ampliado e internacionalizado, como consecuencia de la rápida evolución y cambio de nuestro mundo en los últimos cincuenta años, haciéndose más complejas y varias las tareas de aquellos que tienen encomendada la defensa y mantenimiento de la seguridad pública.

En primer lugar, la vida toda del mundo actual se ha *globalizado* como consecuencia de la revolución en los medios de transporte, en los medios de comunicación y de la informática, por un lado, y por otro del exponencial crecimiento del comercio mundial y de la libertad de movimiento de los capitales financieros. Esta *globalización* tiene muchos aspectos positivos; pero en cambio, constituye una amenaza para la seguridad de todos los países la *internacionalización y tecnificación* del crimen a través de las *organizaciones internacionales*, que utilizan medios altamente sofisticados aprovechando la corriente de información y de intercambios económicos internacionales. La más notoria es la que origina el *narcotráfico* que amenaza no sólo la salud y seguridad de los individuos, sino también la seguridad pública de los Estados con su secuela de crímenes de todo tipo, e incluso amenaza a la estructura misma de los Estados y de su seguridad por los enormes recursos que maneja y su capacidad de corrupción.

En segundo lugar, no por su gravedad, citaré el *terrorismo*; sea el terrorismo de Estado contra otro Estado, el terrorismo interno de un Estado con ayudas de otros Estados o de otras organizaciones terroristas, el terrorismo de inspiración ideológica o nacionalista, la tecnificación de los medios empleados y el poder de destrucción de las armas y explosivos actuales, convierte al terrorismo en una de las primeras preocupaciones de las fuerzas de seguridad de todos los países occidentales, que puede convertirse en una trágica pesadilla si alguna organización terrorista lograra hacerse con armas nucleares.

En tercer lugar, en España una circunstancia que crea el ambiente propicio a la violencia y al crimen en todas sus formas, ha sido y es la rapidez, sin precedentes históricos en el mundo occidental, con la que la masa campesina ha emigrado a las ciudades, con todo los problemas de desarraigo del medio tradicional, de vida familiar, social, de los usos y costumbres seculares, etc. Es sabido que la violencia aumenta en las grandes aglomeraciones urbanas, y hay que recordar que en menos de treinta años, Madrid y Barcelona han triplicado su población, y que la han más que duplicado ciudades como Sevilla, Valencia, Zaragoza o Vigo. Mi pueblo de Mérida al iniciarse la década de los sesenta no llegaba a los treinta mil habitantes, en los noventa pasa de los cincuenta mil. Esta rapidísima urbanización de las masas rurales ha creado en nuestro país problemas adicionales a las Fuerzas de Seguridad.

En cuarto lugar, la revolución de los transportes, de la que he hablado, y la mejora de la red viaria en nuestro país han hecho que los sistemas de conocimiento y control de la población de un determinado territorio, tan eficaz en España gracias al despliegue de la Guardia Civil hasta hace menos de treinta años, hoy hayan quedado por completo obsoletos. En pocas horas los autores de un crimen contra las personas o la propiedad, cometido en un punto cualquiera de España, pueden estar a cientos de kilómetros o haber pasado una frontera confundidos en la corriente de un tráfico masificado de viajeros y turistas.

Todas estas nuevas formas de criminalidad, los medios que utilizan, los ambientes y estructuras sociales que los propician, requieren que los temas de seguridad se aborden de *forma multidisciplinar* utilizando los métodos y conocimientos de casi todas las ciencias, incluidas no sólo las sociales y humanísticas, sino también de la física, de la matemática, de la medicina, etc., es decir, de las llamadas ciencias, y además que sea cada vez más necesaria la comunicación y coordinación entre los Estados en materias de seguridad y lucha contra el crimen organizado. De ahí el acierto de un Instituto como el del Duque de Ahumada en el que colaboren Universidad y

Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de nuestro país, porque tan necesario como comprender las técnicas y métodos de las distintas áreas del conocimiento, es la de estar convencidos de su necesidad para abordar los temas de la *seguridad pública*.

Si es verdad que nuestro mundo se ha *globalizado* y que los temas de la *seguridad pública* por todas las causas que hemos expuesto se han vuelto más complejos y requieren una reacción, por parte de los responsables de la seguridad, más rápida y tecnificada, también es verdad que este mundo ha tendido a *homogeneizarse* y, por tanto, los problemas, por complejos que sean, es cada vez más posible analizarlos sistemática o tipológicamente. Como es verdad que gracias a la informática los responsables de la seguridad pública pueden estar informados y reaccionar en tiempo real, en defensa de esa misma seguridad.

Por otra parte, insisto y repito, el concepto de *seguridad pública*, vigente en nuestro país hasta hace dos décadas, se ha ampliado y cambiado cualitativamente. Como hemos dicho antes, el ciudadano quiere que se le asegure el disfrute y ejercicio de sus *derechos fundamentales* y de *todos los derechos que como ciudadano le corresponden*. Y esta exigencia se apoya en una conciencia social cada vez más extendida y vigilante, y en una *opinión pública* que tiene el poder de ser recogida en los *medios de comunicación*, amparados en el derecho constitucional de la *libertad de expresión y de información*. También esta ampliación del concepto de seguridad, de exigencias de la conciencia ciudadana y de influencia y poder de los medios de comunicación y de la opinión pública, fuerzan a que sea más compleja y exigente la formación de los responsables y agentes de la *seguridad pública*, es decir, de los componentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a la vez que hacen más valioso el trabajo en común con la Universidad, no sólo para profundizar en los conocimientos de técnicas y métodos, sino para el intercambio de vivencias y para la comunicación de los mundos de vida, como diría Habermas, de los Cuerpos de Seguridad y del mundo universitario.

ETICA Y SEGURIDAD PUBLICA. UNA LECCION DE LA HISTORIA: LA DE LA GUARDIA CIVIL

No me parece posible que la seguridad pública y la paz, que la seguridad conlleva consigo, pueda alcanzarse plenamente, sin imbuir en los agentes y responsables de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad el sentido y el significado ético de su misión. Y deben estar penetrados de tal manera del sentido moral del servicio que prestan a sus conciudadanos, que su mera presencia física, por su porte y actitud, por su manera de hablar y comportarse, por lo que dicen y hacen, den al ciudadano un sentimiento de seguridad, porque vean, noten, perciban, que aquel agente o aquellos agentes han consagrado su vida a protegerle a él y a sus derechos, incluso si es la vida lo que han de poner en juego. Ninguna medida de seguridad, ninguna preparación técnica, por buena y profunda que sea, lograrán plenamente su objetivo si esto no se consigue. Y esto es lo que el Duque de Ahumada se propuso conseguir, y dentro de las limitaciones de todo lo humano, consiguió, metiendo, a fuerza de disciplina de exigencia rigurosa, de austeridad, el sentido ético total de su misión en la mente y hasta en el cuerpo de sus Guardias Civiles.

Y esto es lo que se ve y se aprende leyendo "La Cartilla del Guardia Civil", obra de Francisco Javier Girón y Ezpeleta, Mariscal de Campo, Duque de Ahumada, que en 1844 recibe el encargo de González Bravo, Presidente del Consejo de Ministros, y del General Narváez, de crear y organizar el Cuerpo de la Guardia Civil. Todo el Capítulo Primero de esta "Cartilla del Guardia Civil" refleja en sus normas y máximas este principio ético que debe impregnar la disciplina, la propia conciencia, y la conducta del Guardia Civil, y hasta su aspecto externo. Empieza ya en el artículo 1º de este capítulo que dice:

"El honor ha de ser la principal divisa del Guardia Civil; debe por consiguiente conservarlo sin mancha. Una vez perdido no se recobra jamás".

A continuación, lo que ese honor significa se va especificando en normas que van destina-

das a convertir al Guardia Civil en "dechado de moralidad", por lo que ha de ser "fiel a su deber, sereno en el peligro"; ha de desempeñar sus funciones "con dignidad, prudencia y firmeza", aunque, sigue diciendo, "ha de ser prudente sin debilidad, firme sin violencia y político sin bajeza".

Todo este título Primero, y los que siguen, convierten en una obligación básica del Guardia Civil la *formación de su carácter*, y para que ese carácter, que lo convierte en "dechado de moralidad", se comunique al ciudadano por su mera presencia, siempre vestirá el uniforme, cuidará del decoro y limpieza de su persona; hasta la forma de hablar, los modales y palabras que ha de emplear o no utilizar, son objeto de norma y descripción. "Procurará —dice el artículo 6º— ser siempre un *pronóstico feliz para el afligido*, y que a su *presentación* el que se creía cercado de asesinos se vea libre de ellos; el que tenía su casa presa de las llamas, considere el incendio apagado; el que veía arrastrado por la corriente de las aguas a su hijo, lo crea salvado; y por último siempre debe velar por la propiedad y seguridad de todos."

De esa moral, profunda y total, que al Guardia Civil se le exige, me parece una muestra ejemplar, en su dura grandeza, el artículo 2º del Capítulo XII, de la Cartilla; dice así:

"Todo preso que entre en poder del Guardia Civil, debe considerarse asegurado suficientemente, y que será conducido sin falta alguna al destino que las leyes le hayan dado; así como ellos mismos deberán creerse justamente, libres de insultos, de cualquiera persona, sea de la clase que fuese, y de las tropelías que suelen cometerse con ellos. El Guardia Civil es el primer agente de la justicia, y antes de tolerar que éstas tengan lugar, debe perecer".

No cabe mayor defensa de lo que hoy llamamos derechos humanos, en este caso referidos al preso o presunto delincuente; en su defensa, llegado el caso, el Guardia Civil "debe perecer".

Lo que quería Ahumada con la exigencia rigurosa del sentido del deber, de los principios

morales que debían conformar la conducta pública y privada del Guardia Civil y su apariencia externa, era, en primer lugar, que tales principios fueran el patrimonio y la divisa de todo el Cuerpo y, en segundo lugar, que por la mera presencia del Guardia Civil, presencia inconfundible por razón del uniforme “que siempre ha de vestir”, según la Cartilla, transmitiera al ciudadano la idea de firmeza, de honestidad, de personificación de la Ley, de ayuda y servicio y, por tanto, de SEGURIDAD.

Y lo consiguió. En el recuerdo de mi edad adolescente y juvenil, la aparición de la pareja de la Guardia Civil por caminos, campos y cortijos, armados con sus largos fusiles máuser, con su uniforme, sus tricornos y sus capas en invierno, con buen y mal tiempo, de día o de noche, imponía una mezcla de azorado respeto, de convicción de que con ellos aparecían la fuerza de la Ley y el orden y la seguridad.

No cabe duda que una de las claves del éxito de Ahumada estriba en el carácter militar de la Guardia Civil, y en la claridad con que desde su mismo inicio se impuso la dependencia orgánica del Cuerpo del Ministerio de Defensa, y del Ministerio de Gobernación, o más tarde del Interior, en cuestiones del servicio. El carácter militar de la Guardia Civil permitió imponer a este Cuerpo la férrea disciplina que es una de sus características más sobresalientes, y en la España de la primera mitad del siglo XIX, saliendo todavía de la traumática transformación de la sociedad y de las instituciones españolas, impuesta como en otros países de Europa por los ejércitos de Napoleón, que rompieron el viejo orden, el ejército era la única fuerza organizada con poder para decidir la organización del Estado. La creación de un cuerpo de policía que, a la vez, era un cuerpo militar con un despliegue que cubría la totalidad del país, permitió a los sucesivos gobiernos hacer llegar y hacer cumplir leyes, órdenes y decisiones gubernativas, hasta el último rincón de España.

Dice el catedrático de Historia, Juan Pablo Fusi, en el libro “España 1808-1996. El Desafío de la Modernidad” (págs. 60-61): “Pero, así y todo, el régimen moderado realizó una obra decisiva y, en cierto sentido, permanente. La Guardia Civil... desempeñó, a pesar de sus pocos efectivos (5.500 hombres en

1884; 20.000 en 1990), una labor capital como policía general administrativa y judicial —especialmente contra el bandolerismo y el contrabando—, y prestó amplios servicios humanitarios (en incendios, inundaciones, catástrofes y similares). Gracias al esfuerzo de sus primeros directores —el duque de Ahumada, el General Infante— actuó con un alto grado de autonomía respecto al poder social y de neutralidad política respecto a los Gobiernos sucesivos”. Realzo estas palabras del profesor Fusi respecto a la autonomía del poder social y la neutralidad política de la Guardia Civil. A estas dos condiciones, entre otras, se debió el prestigio y respeto públicos que rápidamente alcanzó; y creo que fue Ahumada el que desde el principio, como prueba la “Cartilla del Guardia Civil”, supo imprimir en el Cuerpo y sus componentes el alto sentido ético de su misión. Y por eso, como dice el historiador López del Corral, a pesar de la prueba a que sometió al Cuerpo la aparición de los movimientos sociales y obreros, o el anarquismo, y lo inadecuado de su armamento para hacer frente a los disturbios urbanos que el malestar social provocaba, y de más de un grave error, “... la Guardia Civil era hacia 1873 imprescindible... Consolidada como Institución, la llegada de la Restauración borbónica iba a suponer para la Guardia Civil su período de mayor apogeo como fuerza de seguridad. Prácticamente monopolizó esta faceta del Estado”.

Este es el juicio de los historiadores sobre la Guardia Civil. El de la historia misma es el de su pervivencia siglo y medio cumplido desde su creación; a través de períodos históricos convulsos y difíciles, la Segunda República, la guerra civil, el régimen franquista y la transición democrática. En estos avatares hubo más de un político de izquierdas, y alguno de derechas, que preconizaron la disolución de la Guardia Civil; ninguno, ni los que anunciándolo tuvieron el poder para hacerlo, lo hicieron. Al contrario, siempre reconocieron su necesidad para mantener la ley y el orden, y ayudar a los ciudadanos en toda clase de calamidades.

Esta es la lección viva de Ahumada y sus continuadores a través de la historia. La lección moral que se transmite a través del tiempo es la de la disciplina, la del sentido del deber, la de la austeridad, la del servicio al ciu-

dadano cualquiera que sea su condición y en cualquier circunstancia, dedicando su vida entera y arriesgándola en cumplimiento del servicio encomendado en defensa de los derechos de todos. Una lección de moral individual y corporativa a mi juicio benemérita, como lo

es la Institución, y tan válida en este nuestro tiempo, como cuando Ahumada la formuló, porque ese sentido ético y moral, que el ciudadano percibe y capta, es lo que le hace sentirse seguro; es la base más firme de la seguridad pública.