

Cuadernos de la Guardia Civil

Revista de Seguridad Pública

Núm. 48-2014



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DEL INTERIOR



GUARDIA CIVIL
DIRECCIÓN GENERAL



CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

REVISTA DE SEGURIDAD PÚBLICA

3ª ÉPOCA

DIRECTOR:

Santiago García Martín, Gabinete Técnico de la Guardia Civil

REDACTOR JEFE:

José María Blanco Navarro, Gabinete Técnico de la Guardia Civil

REDACTORA JEFE ADJUNTA:

Eulalia Castellanos Spidla, Gabinete Técnico de la Guardia Civil

SECRETARÍA:

Centro de Análisis y Prospectiva

Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil
Guzmán el Bueno, 110
28003 MADRID
Teléf. 91 514 29 56
E-mail: CAP-cuadernos@guardiacivil.org

AUTORA Y PROPIETARIA

Dirección General de la Guardia Civil
ISSN: 2341-3263
NIPO: 126-14-006-3

EDITA

Ministerio del Interior
Secretaría General Técnica
Dirección General de la Guardia Civil
Centro Universitario de la Guardia Civil

Página oficial de Cuadernos de la Guardia Civil
<http://bit.ly/1Fdw213>

Lista de los números en KOBLI
<http://bibliotecasgc.bage.es/cgi-bin/koha/opac-shelves.pl?viewshelf=59&sortfield=>

Catálogo general de publicaciones oficiales
<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

CONSEJO EDITORIAL

Francisco Javier Ara Callizo, General de División, Jefe del Gabinete Técnico
Fanny Castro-Rial Garrone, Directora del Instituto Universitario de Investigación en Seguridad Interior
Florentino Portero Rodríguez, Universidad Nacional de Educación a Distancia
Carlos Echeverría Jesús, Universidad Nacional de Educación a Distancia
Oscar Jaime Jiménez, Universidad Pública de Navarra
Arturo Ribagorda Garnacho, Universidad Carlos III
Daniel Sansó-Rubert Pascual, Universidad de Santiago de Compostela
Santiago García Martín, Teniente Coronel, Gabinete Técnico Guardia Civil
José María Blanco Navarro, Director del Centro de Análisis y Prospectiva

CONSEJO DE REDACCIÓN

Francisco Javier Ara Callizo, Gabinete Técnico de la Guardia Civil
Fanny Castro-Rial Garrone, Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior
Francisco Javier Alvaredo Díaz, Jefatura de Enseñanza de la Guardia Civil
José Ignacio Criado García-Legaz, Estado Mayor de la Guardia Civil
José Duque Quicios, Secretaría Permanente para la Clasificación y Evaluación de la Guardia Civil
Eduardo Isidro Martínez Viqueira, Subdirección General de Personal de la Guardia Civil
Fernando Cubillo Santos, Oficina de Relaciones Informativas y Sociales de la Guardia Civil
Manuel López Silvelo, Estado Mayor de la Guardia Civil
Rafael Morales Morales, Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil
Fernando Moure Colón, Centro Universitario de la Guardia Civil
José Joaquín Díaz García, Subdirección General de Apoyo de la Guardia Civil
Iván Hormigos Martínez, Academia de Oficiales de la Guardia Civil
Ana Pilar Velázquez Ortiz, Asesora Jurídica de la Guardia Civil

A lo largo de los años, la Guardia Civil ha venido haciendo una gran labor divulgativa con la publicación de la Revista de Estudios Históricos, lo que ha contribuido a la comprensión de su carácter, su tiempo, sus actividades y funciones.

Desde 1989 este esfuerzo en difusión de cultura de seguridad ha desembocado en la elaboración de los "Cuadernos de la Guardia Civil".

Se trata de una publicación académico profesional, de contenidos originales y periodicidad semestral, con contenidos relevantes sobre seguridad nacional, seguridad pública, técnica policial, riesgos y amenazas, en todas sus dimensiones (histórica, jurídica, estratégica, táctica, etc.). Los géneros documentales admitidos son los artículos de investigación, los artículos profesionales, y la reseña de libros. Los destinatarios son expertos en seguridad, académicos y profesionales, tanto del sector público y privado, estudiantes, así como cualquier ciudadano interesado en la materia.

Cuadernos de la Guardia Civil está abierta a cualquier autor, a cuyos efectos se establecen dos periodos para la recepción de artículos: el 1 de mayo y el 1 de noviembre. El primer número de cada año se publica durante el mes de enero, y el segundo durante el mes de julio. Se pueden publicar adicionalmente números especiales o suplementos. Los artículos propuestos serán enviados respetando las normas de publicación que figuran al final del número. Las propuestas se pueden enviar en formato electrónico a: CAP-cuadernos@guardiacivil.org

La evaluación y selección de los artículos se realiza previa evaluación mediante un sistema por pares, en el que intervienen evaluadores externos a la editorial, y posterior aprobación por el Consejo Editorial. Los artículos pueden ser escritos en español, inglés o francés.

La Revista Cuadernos de la Guardia Civil se compromete a mantener altos estándares éticos, y especialmente el "Code of conduct and best practices guidelines for journal editors" del Committee on Publication Ethics (COPE).

Los contenidos de la Revista Cuadernos de la Guardia Civil se encuentran referenciados en los siguientes recursos de información: LATINDEX, DICE (Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas) y DIALNET.

Especial referencia merece su inclusión en el sistema bibliotecario de la Administración General del Estado, a través de la Plataforma KOBLI:

<http://bibliotecasgc.bage.es/cgi-bin/koha/opac-shelves.pl?viewshelf=59&sortfield=>

Este servicio permite consultar y realizar búsquedas por cualquier criterio bibliográfico (autor, tema, palabras clave...), generar listas. Permite la descarga en formatos PDF, Mobi y Epub. Adicionalmente es posible la suscripción a un sistema de alerta, cada vez que se publique un nuevo número, solicitándolo a la cuenta : CAP-cuadernos@guardiacivil.org.

PRESENTACIÓN

Quiero darles la bienvenida a la 3ª Época de la Revista de Seguridad *Cuadernos de la Guardia Civil*.

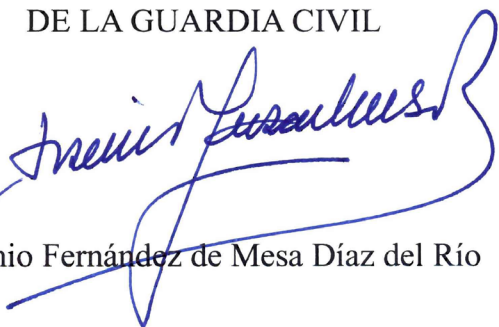
Cuadernos de la Guardia Civil ya experimentó un cambio en su formato y contenido hace casi veinticinco años, cuando dejó de ser la Revista de Estudios Históricos y se convirtió en lo que ha sido hasta ahora. Hemos vivido un periodo lo suficientemente extenso como para advertir la necesidad de la renovación y el planteamiento de un nuevo modelo de revista.

Los tiempos y la tecnología imponen la adopción del formato electrónico y el paso a su divulgación por vía telemática. Estos cambios llevarán a una notable y más amplia difusión, una mayor comodidad para el lector y una mejor accesibilidad en todos los aspectos. Así se emprende un nuevo rumbo en una publicación ya consolidada que, si bien no implica modificación alguna en sus contenidos, sí supone su integración en nuestro presente tecnológico y en todos los foros de conocimiento posibles, tanto académicos como institucionales.

Sin embargo nuestro *leit motiv* va a seguir siendo el mismo: calidad en los contenidos, rigor intelectual y el respeto a la verdad y los valores que nos son propios. Es nuestra aspiración la consecución de la mayor calidad en las perspectivas, los contenidos e intereses abordados, además de conseguir un formato práctico y actual para una publicación que tiene un carácter histórico para nuestra Institución.

Por todo ello, les presento el nuevo formato electrónico de *Cuadernos de la Guardia Civil* que espero sea de su total satisfacción. Confío en que les resulte cómoda la nueva presentación y desde el equipo de redacción de la Revista, sin duda alguna, van a estar atentos a cualquier sugerencia o indicación que tengan a bien hacer para la consecución de una publicación dedicada a la seguridad de todos y para todos.

EL DIRECTOR GENERAL
DE LA GUARDIA CIVIL



Arsenio Fernández de Mesa Díaz del Río



ÍNDICE

DOSSIER: AFGANISTÁN

AFGANISTAN: LA CONSOLIDACIÓN DEL EMPLEO DE LA GUARDIA CIVIL EN ESCENARIOS DE CONFLICTO 7
Jesús Gayoso Rey

ACTORES ARMADOS NO ESTATALES EN EL ESCENARIO AFGANO 29
Hristina Hristova Gergova y Luis de la Corte Ibáñez

EL FUTURO DE AFGANISTÁN 41
Mohammad Salem Wahdat
Ricardo García Parra
José María Blanco Navarro

ARTÍCULOS

PROTECCIÓN DE INFRAESTRUCTURAS CRÍTICAS: SEGURIDAD ENERGÉTICA Y GUARDIA CIVIL 59
Rafael José De Espona

EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y EJES DE FUTURO DE LA GUARDIA CIVIL COMO RESGUARDO FISCAL DEL ESTADO 78
Carlos De Miguel García

TERMINOLOGÍA UTILIZADA EN CONCLUSIONES DE INFORMES PERICIALES: PROBLEMAS EPISTEMOLÓGICOS 94
José Juan Lucena Molina

CONTRIBUCIÓN DEL MINISTERIO DEL INTERIOR EN LAS LÍNEAS DE ACCIÓN DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL ESPAÑOLA 132
Fernando Moure Colón

LAS LAUREADAS PERDIDAS 159
Agustín Manuel Pulido Pérez

RESEÑA DE LIBROS

MÉTODOS, TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN CRIMINOLÓGICA 172
Lali Castellanos Spidla

<i>FORMACIÓN Y ADIESTRAMIENTO SENSIBLE AL GÉNERO DEL PERSONAL CÍVICO-MILITAR Y EL EMPODERAMIENTO DE LA MUJER. Reflexiones en torno a las operaciones de paz en el marco de la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea.</i>	173
Ana Pilar Velázquez Órtiz	
<i>LA CAPTURA DE BIN LADEN, UNA LABOR DE ANALISTAS</i>	175
José María Blanco Navarro	
<i>DATOS SOBRE LOS AUTORES DE ESTE VOLUMEN POR ORDEN ALFABÉTICO</i> ...	177
<i>NORMAS PARA LOS AUTORES</i>	179
<i>INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN SOBRE SEGURIDAD INTERIOR</i>	181

AFGANISTAN: LA CONSOLIDACIÓN DEL EMPLEO DE LA GUARDIA CIVIL EN ESCENARIOS DE CONFLICTO

JESÚS GAYOSO REY

“Los afganos afirman que los extranjeros tienen los relojes, pero que ellos tienen el tiempo. Y es cierto, como lo es el que los extranjeros tenemos los mapas, pero ellos conocen los pasos de montaña que los mapas no reflejan.

En estas circunstancias, las tradiciones de persistencia y de dominio del terreno de la Guardia Civil son incomparables”

Jose Turpín, Embajador de España en Afganistán 2005-2010

RESUMEN

Este artículo, partiendo de un análisis personal del conflicto en Afganistán, pretende exponer y valorar la adaptación y eficacia de la misión desplegada por la Guardia Civil en un escenario tan complejo y alejado de nuestro país.

La Guardia Civil entra a jugar en el conflicto afgano como consecuencia de una petición expresa de los Estados Unidos en la visita que el Presidente Zapatero realizó a la Casa Blanca en octubre del 2009. La OTAN, en la Cumbre de ese mismo año en Estrasburgo-Khel, apostó decididamente por potenciar la formación de la policía afgana, diseñando esta acción bajo el paraguas de la infraestructura que tenía sobre el terreno desde que había asumido la misión ISAF en el año 2003.

Múltiples actores, descoordinación en la ejecución de las misiones, falta de alineamiento de las estrategias, objetivos nacionales al margen de los internacionales, corrupción, pobreza y muchas otras características desfavorables para la resolución de este conflicto no han sido óbice para que la Guardia Civil haya desarrollado diferentes misiones con eficacia y rigor como la de formación operativa en el terreno, liderazgo de un centro policial de formación, policía militar, asesoramiento policial y estratégico, respondiendo a las expectativas creadas.

Nada es fácil en Afganistán pero la Guardia Civil ha hecho de su participación en este conflicto una operación más, como si de un servicio peculiar en territorio español se tratase, y esa es la clave de esta Institución: “lo difícil lo convierte en un quehacer diario”.

Palabras clave: Conflicto, coordinación, transición, NTM-A, estrategia, Guardia Civil.

ABSTRACT

From the basis of a personal analysis of the conflict in Afghanistan, this article aims at presenting and assessing the effectiveness and ability to adapt of the operation deployed by Guardia Civil in such a complex and far away theatre.

Guardia Civil enters the Afghan conflict following an explicit request by the White House during the October 2009 visit that the Prime Minister Zapatero paid to the United States. That very year, during its summit at Strasbourg-Kehl, NATO opted decisively

for the development and the training of the Afghan Police and proceeded to design an action under the umbrella of the infrastructure that it had on the ground since the assumption of ISAF's leadership in 2003.

A myriad of actors, the uncoordinated execution of missions, a lack of alignment of strategies, local interests going astray from international interests, corruption, poverty, and many other circumstances unfavourable to the resolution of the conflict in Afghanistan were obstacles that did not prevent Guardia Civil from performing their missions with rigor and efficiency, be it operational field training, the leadership of a Police Training Centre, military police, or strategic advice on police issues, always responding to very demanding expectations.

Nothing is easy in Afghanistan, but Guardia Civil made of its participation in the resolution of this conflict an ordinary one, one more operation as if implemented on Spanish soil. And that is the key to the work of this Institution, to turn difficulties into daily routines.

Key words: Conflict, coordination, transition, NTM-A, strategy, Guardia Civil.

1. AFGANISTÁN: UN PAIS DE PARADOJAS

Afganistán es “el lugar¹ de los Afganos” que antiguamente era lo mismo que decir la tierra de pastunes o patanes, pero también es la tierra de la vieja ruta de la seda entre China y el Mediterráneo, la de la alta cordillera del Hindu Kush, por la que fluye el río Amu Darya que cambió de mar, pero sobre todo, es el auténtico vértice sobre el que gira el nuevo “Gran Juego²” del siglo XXI. Ahora los personajes no se limitan a los imperios ruso y británico, el tablero es mucho más poliédrico ya que la evolución geoestratégica ha puesto en juego múltiples y nuevos actores, aunque en el fondo la dinámica sigue siendo una lucha de poder por controlar o estabilizar una zona desde la que se abren las puertas de Asia Central.

Reza un dicho entre la comunidad internacional que describe perfectamente la idiosincrasia del problema: “nada es sencillo en Afganistán”. La paradoja de esta frase está en la incapacidad de los afganos para entender su significado ya que para ellos los acontecimientos del día a día y el transcurrir de sus vidas es muy similar a lo que siempre han vivido y a lo que la historia les ha enseñado. La comunidad internacional de hoy son los rusos del ayer y los británicos del antes de ayer. Ellos siguen viviendo conforme a sus costumbres, a sus ritos y a sus tradiciones. Por más que los actores allí instalados para ayudar al país intenten cambiar su “modus vivendi”, los pastunes seguirán siendo fieles al “Pashtunwali”³, a pesar de la línea Durand⁴ nunca reconocida

1 El sufijo “stan” en el idioma persa significa “lugar de”

2 Concepto estratégico utilizado en el siglo XIX para definir la lucha de poderes entre los Imperios Británicos y Ruso por dominar Afganistán, que era la llave para controlar Asia Central. Este concepto se generalizó en la novela “Kim” del escritor Rudyard Kipling.

3 Código ético y conjunto de tradiciones no escritas respetadas por los pastunes que está por encima de la sharía (o código moral y normativo islámico), entre los que se encuentra el derecho a la venganza sin límite de tiempo (Badal), la lealtad (Masaya) o el perdón (Nanawatay). Baqués Quesada, Joseph; Los Pastún: análisis de su impacto político en Afganistán (DT 22/10). Real Instituto Elcano.

4 Línea establecida por Sir Mortimer Durand en 1893 tras las dos guerras anglo-afganas con el fin de limitar Afganistán con el extremo occidental de India.

por el gobierno afgano, que solo sirve para separar en los libros de texto a los más de 42 millones de pastunes de uno y otro lado de esta línea divisoria artificial entre el sureste de Afganistán y el noroeste de Pakistán⁵. Encontrar el punto de equilibrio entre lo que unos pretenden y otros quieren es una de las claves de este conflicto, teniendo en cuenta en este juego de fuerzas que unos tienen los relojes, pero los otros disponen del tiempo.

El primer eslabón de la cadena sería unir a los afganos en torno a un proyecto común. Pastunes, tayikos, hazarás y uzbekos, por orden de peso demográfico decreciente, tienen que tener claro si quieren o no reeditar un periodo de estabilidad como los 40 años que vivieron bajo el liderazgo del Rey Zahir Shah⁶, o volver a las turbulencias de los continuos conflictos armados que se sucedieron en el pasado, con los soviéticos, los señores de la guerra o los talibán. A los 40 años de paz han seguido 40 de guerra⁷, sin que implique ciclo histórico alguno, pero sí que todo lo construido durante una época de estabilidad y bonanza haya sido destruido. Decía un traductor estadounidense de la misión de formación de la OTAN en Afganistán (NTM-A, 2010), que había nacido en Afganistán en los años 40 y emigrado a Estados Unidos en los 60: “No reconozco al Kabul de hoy, la ciudad que dejé en 1960 era segura y próspera”.

En 1973, aprovechando una visita internacional del Rey Zahir Shah, su primo y cuñado que ocupaba el puesto de Primer Ministro, dio un golpe de Estado que marca el comienzo del túnel de conflictos en el país. Cinco años más tarde durante el mes de abril el Partido Democrático Popular de Afganistán, comunista y pro-soviético, toma el poder, provocando como contrarréplica una ofensiva mujahidin. Esto desembocó en una solicitud de apoyo por parte del gobierno pro-comunista afgano a la extinta Unión Soviética para protegerse de la amenaza de las facciones islamistas que pretendían asaltar el poder. La invasión duró 10 años y la gran paradoja es que la guerrilla anti-soviética principalmente constituida por los talibán recibió el apoyo del que hoy es su principal enemigo, Estados Unidos. En 1989 los soviéticos, al igual que en el XIX hicieron los británicos, abandonan el país dejando un paisaje desolador de víctimas y destrucción. Este escenario se perpetuará durante los años siguientes con enfrentamientos entre diferentes señores de la guerra que no permitirán la estabilidad en el país. Algunos de estos señores de la guerra ocupan a día de hoy altos cargos en la Administración afgana (Rashid Dostum, Qasim Fahim o Karim Khalili), hecho que se suma a la lista de paradojas que afectan a este país.

Los talibán (“talib” en árabe significa estudiante), tienen su área de influencia en la zona de Kandahar y esa será la primera ciudad que conquisten 15.000 estudiantes procedentes de las madrasas situadas al norte de Pakistán, liderados por el tuerto Mula Omar. Los talibán, a pesar de su extremismo en el cumplimiento de las leyes islámicas, son vistos inicialmente con buenos ojos por la mayoría de la sociedad afgana ya que ofrecen justicia y estabilidad a un país dominado por la corrupción y la guerra.

5 Los pastunes en Pakistán (unos 30 millones) están principalmente repartidos entre la provincia de Khyber-Pakhtunkhwa o Pastunistán-Khyber (antes conocida por la Provincia Fronteriza del Noroeste) y los Territorios Tribales bajo Administración Federal, más conocidos por sus siglas en inglés, FATA (Federally Administered Tribal Areas), un territorio semi-autónomo gobernado directamente por el Gobierno Federal a través de leyes penales del XIX y que comprenden 7 agencias (o distritos) tribales y 6 regiones fronterizas, habitadas fundamentalmente por pastunes.

6 1933-1973

7 1973-2013

Rápidamente se hacen con casi todo el territorio, entrando en Kabul en 1996. Tienen como principal fuerza opositora al Frente Unido Islámico, más conocido como “Alianza del Norte” entre cuyos líderes está el tayiko Ahmad Shah Massoud, también llamado el “león del Panjshir”, que ejerce a la par como Ministro de Defensa y Vicepresidente del único Gobierno de Afganistán entonces internacionalmente reconocido. El renombrado “Emirato Islámico de Afganistán” por los talibán vivirá cinco años bajo el terror de la aplicación radical de las leyes islamistas cuyos preceptos prohíben: ver la televisión, escuchar la radio, la salida de las mujeres a la calle a determinadas horas, etc. La burbuja que el Mulá Omar intenta crear para aislar al pueblo afgano de la sociedad occidental constituye el lugar ideal para que el líder de Al Qaeda establezca su nueva base tras su huida de Sudán, donde Estados Unidos ya le había puesto cerco.

No se puede pasar por alto la muerte el 9 de septiembre, dos días antes del atentado del 11-S, del líder de la Alianza del Norte Shah Massoud a manos de dos terroristas supuestamente de Al Qaeda que se hacen pasar por periodistas marroquíes. Ahmad Shah Massoud había declarado durante una alocución ante el Parlamento Europeo en abril de ese mismo año que, si no se ponía fin al control talibán de Afganistán, Al Qaeda se vería libre para operar desde el país. También dijo tener inteligencia sobre un ataque de la organización terrorista contra el territorio estadounidense. Muchas teorías recogen su asesinato como el pago de Bin Laden a los talibán por su apoyo.

La Operación Libertad Duradera (Operation Enduring Freedom-Afghanistan, OEF) fue la respuesta de Estados Unidos para responder al atentado del 11-S. Tras invocar por primera vez el artículo 5 de la OTAN, cláusula de defensa mutua de los países de la Alianza en caso de un ataque a uno de ellos y cuya aplicación sería finalmente rechazada por la OTAN, Estados Unidos actuó amparándose en el principio de legítima defensa reconocido por la resolución del Consejo de Seguridad y, al ataque inicial de USA, se irán sumando otros países⁸. La negativa de los talibán a entregar o informar sobre Usama Bin Laden, líder de Al Qaeda, dio lugar a que el 7 de octubre Estados Unidos iniciase los ataques sobre los objetivos estratégicos de los talibán y Al Qaeda. La potencia de fuego de los bombarderos y cazas y de las baterías de misiles hacen que los talibán se replanteen una semana más tarde su posición inicial, proponiendo un nuevo proceso de negociación, pero el presidente George W. Bush consideró que ya habían perdido su oportunidad y continuó la invasión alcanzando el control de casi todo el país en diciembre de ese año.

Entre tanto, la Comunidad Internacional representada por el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas, movía ficha para la creación de una Administración de Transición. La reunión se celebró el 5 de diciembre de 2001 y dio lugar al Acuerdo sobre las disposiciones provisionales en Afganistán en espera del restablecimiento de las instituciones permanentes de gobierno (Acuerdo de Bonn). Fue firmado por los representantes de la Alianza del Norte, el grupo de Roma (liderado por el ex rey Zahir Shah) y los partidos Peshawari y estableció una Autoridad Provisional Afgana, bajo la presidencia de Hamid Karzai. En los anexos de este Acuerdo se solicita: el despliegue de una fuerza para ayudar al gobierno en la provisión de seguridad y el

8 En documento de 17 de octubre del “Congressional Research Service –CRS–” del Congreso de Estados Unidos se recogen los apoyos de 78 países y 5 organizaciones internacionales, especificando que en el caso de España este país había ofrecido las bases de Morón y Rota para uso en esta operación.

establecimiento de una misión de asistencia. El despliegue de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) se autorizó mediante la Resolución 1386 (diciembre de 2001), con el objetivo de mantener la seguridad en Kabul y su periferia en apoyo de la autoridad interina afgana. Sin duda alguna la Navidad del 2001 marcará lo que hoy está acaeciendo en Afganistán. Serán los Acuerdos de Bonn y los 11 puntos de la Resolución 1386 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas las declaraciones de intenciones que han ido guiando las diferentes estrategias en Afganistán.

Especial atención merece la figura de Hamid Karzai, pues nunca mejor dicho: “lo provisional es lo mas duradero”. El presidente Karzai es otro de esos claros ejemplos de paradojas: inicialmente no es “el elegido” para liderar el nuevo proyecto de país, pues ese papel parecía reservado para el Rey Muhammad Zahir pero, tras salir nombrado como autoridad interina, su poder se consolida en diciembre del 2004 con las primeras elecciones presidenciales democráticas tras largos años de caos. A esta supuesta temporalidad le sigue una segunda re-elección en noviembre del 2009 cuando el principal candidato de la oposición, el entonces Ministro de Exteriores Abdullah Abdullah, renuncia en el último momento a la segunda vuelta que se iba a celebrar dado lo controvertido de los resultados. Las siguientes elecciones serán en 2014, pero vista la capacidad de equilibrista y prestidigitador de este líder afgano parece difícil romper esa “interinidad”. Entre la comunidad internacional en Kabul se dice que Hamid Karzai conoce la Casa Blanca mucho mejor que numerosos políticos de primer nivel de los países occidentales y no en vano ese conocimiento le está proporcionando el respaldo necesario para seguir liderando un país tan complejo como es Afganistán, a pesar de haber perdido la incondicionalidad que inicialmente le otorgaron.

Afganistán es un poco más grande que la Península Ibérica, con una baja densidad de población debido a la presencia de zonas desérticas en el centro del país y de altas cadenas montañosas del norte. En sus 650.000 km² se estima que viven unos 30 millones de habitantes distribuidos en 34 provincias y 365 distritos, con Kabul como capital, donde se concentran más de tres millones. La esperanza de vida media se ha incrementado hasta los 50 años y el nivel de alfabetización está por debajo del 30%, siendo el de la mujer inferior al 15%. En un país que siempre está entre los 10 últimos en los índices de pobreza, nos quedamos con las palabras que pronunció la niña Malala Yousafzai⁹ ante la Asamblea de la Juventud de las Naciones Unidas en la sede de la Organización¹⁰ reivindicando el futuro de Afganistán: “Nos dimos cuenta de la importancia de las plumas y los libros cuando vimos las armas. Los extremistas tienen miedo de los libros y los bolígrafos. El poder de la educación les da miedo”.

2. AFGANISTÁN, PARADIGMA DE LAS MULTISTRATEGIAS

Es difícil diseñar una estrategia que conduzca a la victoria cuando no se ha definido claramente en qué consiste exactamente esa victoria, bien porque la multiplicidad de actores e intereses hayan llevado a objetivos diversos o porque la propia fluidez de la situación lleve a una rápida evolución de dichas metas. En el caso afgano la situación final deseada responde a los intereses expresados de incontables actores y toma por

9 Fue tiroteada en la cabeza por un extremista talibán porque iba a la escuela.

10 www.unicef.es. (12 de julio del 2013)

ello diversas formas, siendo el fin último la estabilidad regional, condición “sine qua non” de la paz y seguridad internacionales y cuya consecución en Afganistán puede expresarse a través de dos objetivos dependiendo de los actores: la victoria contra el terrorismo global (fundamentalmente EEUU) y el restablecimiento del Estado afgano como condición de estabilidad (la Comunidad Internacional en su conjunto).

La complejidad se apropia de las causas de la crisis y del diseño y la ejecución de los mecanismos de gestión de la misma. Diferentes visiones, objetivos y métodos, así como falta de cohesión entre los diferentes actores y, lo que es más importante, de un ritmo de actuación compartido, contribuyen a la complejidad en una empresa en la que el triunfo se presenta hartamente difícil. Esta heterogénea presencia internacional aparece en un territorio cuyo Estado, presumiendo que hubiera uno en el momento de la intervención, estaba muy debilitado y presentaba una estructura frágil e incapaz de asumir la responsabilidad de coordinación en cualquiera de los niveles políticos y geográficos existentes. El español Francesc Vendrell¹¹, que durante más de una década ocupó puestos de relevancia para Afganistán tanto en Naciones Unidas como en la Unión Europea y está considerado uno de los grandes expertos en este conflicto, comentaba en una entrevista en 2009 que hacía falta una estrategia global¹².

Sin lugar a dudas, es necesario establecer objetivos íntimamente vinculados a esa estrategia, cobrando así importancia: la estabilización de una región en permanente conflicto, el establecimiento de las bases para el desarrollo de la sociedad afgana, el control de los señores de la guerra y la corrupción, la creación de unas Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad eficaces, la erradicación del narcotráfico (opio), la reconciliación expresada potencialmente a través de un pacto con los talibán¹³ o un acuerdo con los pastunes de la FATA y un largo etcétera. Todos estos objetivos deberían integrar una estrategia multipropósito, pero la ausencia de coordinación hace que figuren de forma aislada en las agendas de los innumerables actores que juegan esta difícil partida. ¿Cómo se puede poner orden en un equipo donde nadie pasa el balón y todos quieren anotar sin tener como referencia principal el resultado del partido?

El peso de los diferentes actores de la Comunidad Internacional presentes en Afganistán ha ido variando a lo largo del tiempo y en función de las circunstancias. La necesidad de coherencia estratégica permanece, tanto en el diseño de políticas como en las acciones. La adopción del enfoque multidisciplinar en el marco de una acción conjunta (con los beneficios que pueda conllevar) ha llevado a la confusión en las distintas organizaciones y por esto, puntualmente, a producir un impacto negativo sobre la provisión de ayuda, su coordinación, y con ello sobre la gestión de la crisis.

Las estrategias en Afganistán han ido desarrollándose en diversos planos, tanto cronológicos como institucionales y viendo la luz a través de los distintos documentos que han plasmado los acuerdos alcanzados por los diferentes actores presentes en este nuevo Gran Juego que ahora se desarrolla en Asia Central.

11 Representante personal del Secretario General de la ONU para Afganistán entre 2000 y 2001 reemplazando a Lakhdar Brahimi y Representante especial de la UE para Afganistán entre 1 de julio 2002 y agosto 2008.

12 La Gaceta, 29 de enero del 2009.

13 Reseñar que los talibán en 2011 asesinaron al representante del gobierno afgano para la negociación, el antiguo presidente Rabbani. www.USNEWS, World report, July, 2, 2013.

Los Acuerdos de Bonn (2001) proporcionaron básicamente:

- Una hoja de ruta para el restablecimiento de un Gobierno y un marco jurídico y judicial legítimos en Afganistán, proporcionando las primeras estrategias para la reconstrucción del tejido político, social y administrativo del país.
- Asignaron al Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas (SRSG¹⁴) un papel esencial en la coordinación de la ayuda internacional, aunque sin concederle el peso específico necesario para llevar a cabo esta labor.

No será hasta las conferencias de donantes cuando dichas estrategias de reconstrucción se plasmen en acuerdos concretos en materia de reforma del sector de la seguridad. De acuerdo con la hoja de ruta de Bonn, la responsabilidad sobre la seguridad en Afganistán descansaba en manos afganas. La reconstrucción institucional siguiendo el patrón de “nación líder” responsable de un aspecto concreto surge en una serie de conferencias internacionales sobre Afganistán –principalmente de donantes- que se celebraron a lo largo de 2002, como la de enero en Tokio o la de abril del G8 en Ginebra. Este marco se estableció para asegurar el equitativo reparto de la carga pero sin responder a capacidades, experiencia o recursos, y sin que hubiera un mecanismo que asegurara la coordinación de los esfuerzos de reforma. Hubo actores que presumieron la asunción por parte del Gobierno afgano de un rol de supervisión a pesar de sus claras carencias.

A pesar de sus deficiencias constitucionales, la hoja de ruta de Bonn se consideró completada en 2005 con la celebración de las elecciones legislativas y los esfuerzos se centraron en la búsqueda de un compromiso de acción. Se firmó entonces el Afghanistan Compact (Compact), acuerdo alcanzado en Londres en enero de 2006 entre las autoridades afganas y más de 60 Estados y organizaciones internacionales. Frente a la naturaleza declarativa de los Acuerdos de Bonn, el Compact contenía el compromiso de todos con un programa exhaustivo de reconstrucción del Estado en tres áreas críticas: seguridad; gobernabilidad, derechos humanos y Estado de Derecho; y desarrollo social y económico; quedando el esfuerzo contra-narcóticos como transversal a las tres áreas mencionadas. Pero el Compact establece también importantes órganos de coordinación y de decisión. Esta estrategia identifica como primer elemento crítico para poder avanzar en el desarrollo del país la “mejora de la seguridad”. Considera esencial el establecimiento de un ambiente seguro que permita tanto a las instituciones internacionales como a las afganas desarrollar su trabajo con eficacia.

A medida que la situación sobre el terreno se hacía más y más compleja, a lo que se sumaba la nueva estrategia estadounidense para Afganistán que preparaba una acción de nuevo impulso político, económico y militar (conocido como “surge” o aumento), las decisiones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas se hacían más complejas, repetitivas y redundantes. Muestra de ello es la mención en todas ellas de todas las conferencias internacionales, celebradas y por celebrar, y de todas las estrategias que se habían desarrollado o iban a desarrollarse sobre la situación en Afganistán. Éste es el caso de la Conferencia de Roma sobre el Estado de Derecho; La Jirga de la Paz para Afganistán y Pakistán, o las esperanzas puestas en la que se celebraría en París y que vería la adopción de la Estrategia Nacional Afgana para el Desarrollo. Estas resolucio-

14 Special Representative of the Secretary-General.

nes reconocían también la íntima relación entre los diferentes retos e instaban a los diferentes actores a que trabajaran juntos en el marco de un enfoque integral.

En París, en 2008, se finaliza el diseño de la Estrategia Nacional de Desarrollo para Afganistán y la Comunidad Internacional trata de recabar fondos para los objetivos planteados. Las nuevas estrategias que buscan el fin del terrorismo y la expansión de la autoridad de la Administración afgana a la totalidad de su territorio se ven reafirmadas en la Cumbre de la OTAN de Estrasburgo-Khel de 2009, donde se incide en la necesidad de un mayor esfuerzo de coordinación de iniciativas, en un escenario donde ya es imposible identificar el sinfín de actores, y un enfoque multidisciplinar que además combine las acciones civiles, militares, políticas, etc.

La confluencia de las estrategias que se diseñan para Afganistán se traducen -en el marco de la reforma del sector de la seguridad- en el nacimiento de la Misión de Formación de la OTAN en Afganistán (NTM-A), que tiene por objetivo principal la mejora en la preparación de la policía afgana. El desarrollo de esta iniciativa requiere de una inyección masiva de recursos humanos y materiales para formar en calidad y sobre todo en cantidad a las fuerzas de seguridad afganas. El ejército y sobre todo la policía deben ir responsabilizándose de la seguridad exterior e interior del país respectivamente, dando lugar al proceso de transición por el que la coalición internacional va progresivamente dejando en manos de los afganos la cuestión de la seguridad. Esta estrategia busca acelerar el protagonismo de los afganos en la reconstrucción del país ya que hasta la fecha parecen estar a gusto en una posición de víctima y mendigo, lo que les reporta sin esfuerzo alguno una importante ayuda económica y humana.

En las cumbres del 2010 en Londres y Afganistán se siguen dando pasos en lo ya definido en la Estrategia Nacional de Desarrollo Afgano 2008-2013: Afganistán debe ir empezando a caminar por si sola, disminuyendo la presencia y el apoyo de la Comunidad Internacional, en lo que se ha dado en llamar proceso de “transición”¹⁵. Todo este proceso parecía culminar en el 2014, estableciéndose este límite temporal tanto en la cumbre de la OTAN en Lisboa en el año 2010, como en la de Chicago en el año 2012. Pero esta rotura del cordón umbilical y la transición hacia un autogobierno independiente está por ver y más cuando, el 24 noviembre del 2013, una Loya Jirga¹⁶ con casi 3.000 participantes aprobó por unanimidad el Acuerdo Bilateral de Seguridad con Estado Unidos que mantiene la presencia de este país en ese territorio hasta el 2024¹⁷, siempre con la condición de cubrir económicamente el mantenimiento de las fuerzas de seguridad afganas. Esto corrobora la máxima de “se sabe cuando se empieza pero no cuando se acaba” y aquí habría que enfatizar en que tampoco está claro cómo se acabará.

15 Felix Artega en artículo de 28 de marzo de 2012, publicado por el Real Instituto Elcano considera que para la transición deben darse tres premisas: las fuerzas de seguridad afganas podrían realizar el relevo, la insurgencia en situación de inferioridad se aviene a un pacto y la consolidación del gobierno afgano. Ninguna de ellas se da en la actualidad, ni tiene visos de producirse en el corto plazo.

16 Literalmente es una “Gran Asamblea” o institución tradicional consultiva que se convoca, con carácter excepcional, cuando se necesita que los líderes políticos y sociales se reúnan para solucionar controversias que afecten a la totalidad del Estado. En 2002 se convocó una Loya Jirga de urgencia para elegir a la administración transitoria de Afganistán. Generalmente reúne a notables, gobernantes, políticos y a otros actores de relevancia y con intereses en la controversia a solucionar.

17 Esto no coge de sorpresa cuando en la Conferencia de Bonn de diciembre del 2011 85 países y 15 organizaciones internacionales renovaron su compromiso de ayuda a Afganistán hasta el 2024.

Los desafíos planteados por la complejidad de la situación actual en Afganistán han llevado a la Comunidad Internacional a hacer frente a las nuevas exigencias partiendo de un análisis multidimensional de la situación y de aquellas condiciones que puedan permitir alcanzar el fin último de la seguridad colectiva. Esta complejidad hace del diálogo entre los miembros de la Comunidad Internacional allí presentes una tarea de difícil ejecución, por no hablar de cualquier actividad que implique la coordinación –incluso en su mínima expresión– entre sus diferentes actores o entre éstos y el Gobierno de Afganistán. Diferentes métodos, duplicidad de esfuerzos y, en no pocas ocasiones, metas y puntos de vista en conflicto, han llevado a la creación de una interminable red de mecanismos y foros de coordinación que responden a las diversas estrategias presentes en el teatro afgano.

3. EL DESARROLLO DE LA POLICÍA AFGANA: UN ELEMENTO CLAVE DEL PUZLE

Tras los acuerdos de Bonn, una de las prioridades en la reconstrucción del país era consolidar el sector de la seguridad para poder generar la base que permitiera su desarrollo. Este objetivo, que normalmente en las reformas y estabilizaciones del sector de la seguridad pivota sobre las misiones de sustitución o reforzamiento de la policía del país en conflicto, se antoja casi imposible en Afganistán. Del análisis de la situación se infiere que en el año 2002 no existía prácticamente policía y quien venía ejerciendo esa labor en muchas zonas hasta ese momento eran los propios talibán¹⁸. Construir un sistema policial en semejante escenario de inseguridad fue un reto desde el principio.

En las primeras conferencias de donantes del 2002 celebradas en Tokio y Ginebra se identificaron cinco pilares en la reforma del sector de la seguridad que deben ser sostenidos por fondos internacionales para intentar establecer estructuras que garanticen la estabilidad¹⁹, asignando el liderazgo de cada pilar a un país, de esta forma Alemania se compromete a dirigir la reforma y la reconstrucción policial²⁰ (es el país que más fondos aporta dentro del proyecto de la Unión Europea). El interés de Alemania, que ya en esos momentos se erige como potencia económica mundial y cuya intervención en conflictos tras la unificación en 1990 se realizaba habitualmente dentro de la difusa política exterior de la UE, se debe en parte a la misión de asesoramiento a la policía afgana que la antigua República Democrática Alemana había llevado a cabo en los años 60 y 70 en el país, sobre todo en la zona norte. Todavía en Kabul existen reminiscencias de esa colaboración pudiendo encontrar generales y coroneles de la policía que recibieron instrucción y formación como alumnos en ese proyecto de asesoramiento por parte de los cuerpos policiales alemanes y que guardan un grato recuerdo de aquellas enseñanzas.

18 Fuente directa: Muchos afganos todavía apoyan a los talibán porque consiguieron pacificar a un país envuelto en continuos conflictos armados entre los señores de la guerra.

19 En el año 2013 se llevan 9 conferencias de donantes y 67.000 millones de dólares invertidos. Artículo “nos vamos ¿pero cómo queda Afganistán?”. Autor: Aurelia Valiño Castro. Catedrática de Economía Aplicada UCM. Cátedra Paz, Seguridad y Defensa. Observatorio PSyD. 27 de noviembre del. 2013.

20 En los otros 4 pilares de la estrategia de SSR, Estados Unidos se hizo cargo de la formación del ejército, Gran Bretaña de la lucha contra el narcotráfico, Italia de la reforma judicial y Japón del desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes. The search for security in post-Taliban Afganistán. Autor: Cyrus Hodes and Mark Sedra. Pag 52. Ed. IISS.

Alemania comenzó en 2002 con la Oficina Alemana de Proyectos Policiales en Afganistán (German Police Project Office, GPPO) en tanto que nación líder de la Reforma y Reconstrucción Policial, con alrededor de 50 agentes que trabajaban en funciones generales de policía. Este país siempre ha estado presente en la reforma policial, aunque, con la evolución de funciones y los cambios en contingentes, la oficina de proyectos pasó en 2007 a denominarse Equipo Alemán del Proyectos Policiales (German Police Project Team, GPPT) ²¹.

La estrategia alemana siempre estuvo muy concentrada en dos polos: en Kabul, donde siguen liderando la formación en la Academia de Policía Afgana, hecho que les permite -con un esfuerzo relativamente pequeño- tener un ascendiente sobre las que son y serán las élites policiales afganas y en la zona norte (Mando Regional Norte de ISAF, RC-N, por sus siglas en inglés), con especial relevancia en una de las ciudades más importantes del país, Mazar-i-Sharif, donde se ubica el cuartel general de ISAF de esa Región, liderado por las Fuerzas Armadas alemanas. Esta región es una de las más prósperas y avanzadas de Afganistán, participando en múltiples proyectos con los países de la zona norte, sobre todo en cuestiones relacionadas con recursos energéticos (gas y petróleo). A la vista de su despliegue y estrategia queda claro que este proyecto de formación de la policía afgana se basó más en intereses nacionales que en el desarrollo de un plan global para la construcción de uno de los elementos que las reflexiones políticas actuales consideran fundamental en la evolución del Estado afgano. Alemania nunca ha llegado a desplegar más de 220 policías en su proyecto, cuando los últimos informes sitúan a la policía afgana con más de 150.000 efectivos. De una simple división obtenemos la respuesta.

Estados Unidos rápidamente percibió que el proyecto alemán no cumplía con las expectativas de acelerar la formación de una policía cuya misión inmediata era crear un entorno de seguridad dentro del país, aspecto fundamental para seguir con el proceso de recuperación, y por ello encargó a su Departamento de Estado (DoS) comenzar a trabajar intensamente en esta misión. Esta actividad se encomendó a la oficina internacional de lucha contra el narcotráfico (INL)²² que tenía su base en la Embajada de Kabul, auténtico centro de decisión durante todo el conflicto.

En 2003, el Gobierno estadounidense hizo patente su desacuerdo con el proyecto alemán manifestándolo a través de la construcción de un Centro de Formación Central y siete Centros Regionales de Capacitación. Para gestionar estos centros y entrenar y asesorar a la policía, el Departamento de Estado contrató a la empresa privada estadounidense DynCorp. El modelo policial, de diseño americano, no podía ser exportado en ningún caso a Afganistán y la contratación de empresas privadas para llevar a cabo la formación y reforma será controvertido y llevará a contenciosos que aún hoy perduran, ya que los contratos fueron astronómicos²³ y cuando se quiso dar

21 La oficina de coordinación alemana para este proyecto se instaló en Kabul el 18 de marzo del 2002. Afganistán's police: the weak link in security sector reform. Rober Perito. USIP.

22 Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL) que depende del Departamento de Estado.

23 Supervisar y dirigir los 8 centros de entrenamiento policial que se comenzaron a construir en el 2003 por encargo del DoS supuso cientos de millones de dolares para esta empresa. El contrato habitual de un "contractor" (el perfil suele ser un expolicía o exmilitar de USA), que eran los monitores en estos centros policiales, superaba los 100.000 dolares netos anuales. En 2009 había más de 200 "contractors" de Dyncorp desplegados en el terreno.

marcha atrás coincidiendo con la constitución de la misión de formación de OTAN y la entrada en el escenario de policías gendármicas europeas (Gendarmería Francesa, Carabinieri Italianos, Guardia Civil Española, Guardia Nacional Republicana Portuguesa, etc.), el problema se enquistó y con él un posible acuerdo entre ambas partes, acabando el asunto en los tribunales de Estados Unidos.

La formación y estructuración de la policía afgana a mediados de la primera década del siglo XXI transcurría por un proyecto alemán de bajo perfil y un proyecto estadounidense que no acaba de orientarse correctamente. En el 2005 las funciones de formación y equipamiento se reasignan del DoS al DoD (Departamento de Defensa), que es lo mismo que decir que esta formación comienza a ser un objetivo militar. Problemas interinstitucionales y la falta de resultados tangibles llevaron a este cambio en la responsabilidad sobre la formación y el equipamiento de la policía nacional Afgana, pasando del INL del Departamento de Estado, bajo la dirección de la Embajada estadounidense en Afganistán, a la misión de CSTC-A, dependiente del Departamento de Defensa. Esta decisión fue ampliamente criticada por muchos países y por organizaciones internacionales por lo borroso de la necesaria separación entre fuerzas armadas y policía.

La misión CSTC-A (Combined Security Transition Command-Afghanistan)²⁴, que ya se estaba responsabilizando de la formación del Ejército Afgano, fue la auténtica apuesta estadounidense para mejorar la situación de la policía en el país. Este nuevo enfoque supuso un impulso en la formación de la policía en cuanto a cantidad, pero no responde a las expectativas en cuanto a la calidad, pues los contenidos de este entrenamiento se rigen por variables de combate militar y no por enseñanzas policiales. Cada uno enseña acerca de lo que sabe y un militar, que hasta ese momento formaba al ejército afgano, era imposible que de un día para otro impartiese una formación policial basada en su experiencia y conocimiento. Aparece en estos momentos ya el embrión del que será uno de los grandes debates en la formación de la policía afgana: cantidad versus calidad.

Este cambio de rumbo en la estrategia de Estados Unidos sobre la formación policial va a implicar que no sólo se produzcan colisiones y duplicidades con los numerosos actores internacionales que participan en los proyectos de formación policial, sino que ahora en las reuniones se perciba un claro enfrentamiento entre el Departamento de Estado, que aún gestiona los contratos con DynCorp y que por ello sigue en escena, y el Departamento de Defensa que con los recursos militares sobre el terreno acelera una –dudosa– formación de la policía afgana.

En el año 2007 hay que destacar tres hechos que afectan de lleno a este proceso de formación de la policía afgana. Éste es un tema capital y los esfuerzos hasta ese momento no han dado el resultado esperado. Las tres acciones son:

1.- Lanzamiento de la misión EUPOL-Afganistán²⁵. En el primer semestre de 2007, y con motivo de la Presidencia Alemana de la Unión Europea, la Unión asume un rol clave en la responsabilidad de dirigir la reforma de la policía afgana con el despliegue

24 Misión creada por Estados Unidos dentro de la Operación “Enduring Freedom” para contribuir a la reconstrucción del Estado Afgano. En 2005, el Gobierno de EEUU transformó la Oficina de Cooperación de Seguridad (OSC-A) en el Mando Conjunto de Seguridad de Transición en Afganistán (CSTC-A), que se hizo cargo de la Oficina Estadounidense de Cooperación Militar (OMC-A) de 2002.

25 Council Joint Action 2007/369/CFSP, 30 mayo 2007.

de la Misión de Policía Europea en Afganistán (EUPOL-Afganistán). Retrasos en el despliegue, falta de personal adecuado y normas laborales restrictivas a causa de la situación de precaria seguridad han impedido que esta misión cumpla con sus objetivos y consiga los resultados esperados, viéndose obligados a reducir sus proyectos y a situarlos principalmente en Kabul, perdiendo prácticamente cualquier impacto en el plano estratégico. Esta misión multipropósito no sólo abarca la misión de formación de la policía afgana, donde Alemania da un paso atrás y empuja a la EU a asumir este cometido, sino que en su declaración de intenciones desarrolla todo un abanico de acciones políticas lideradas por el Alto Representante de la UE en zona. Esta misión, que a día de hoy ha supuesto un gasto superior a 500 millones de euros, nunca ha llegado a desplegar los 400 policías previstos y, tras la constitución de la Misión de Formación de la OTAN para Afganistán (Nato Training Mission in Afganistán, NTM-A) en el 2009, su contribución constituye todo un interrogante en cuanto a su eficacia. Uno de los principales problemas en su cometido de formación de la policía afgana es que los policías europeos de esta misión no cuentan con un paraguas de seguridad proporcionado por las tropas desplegadas por ISAF²⁶, que a día de hoy es la misión que lidera las iniciativas en este ámbito. La influencia de EUPOL-Afganistán fuera de Kabul ha sido muy escasa, cuando el gran objetivo contrastado y reiterado tras el mandato inicial del Consejo de Seguridad de la ONU²⁷, que erróneamente sólo reforzaba la seguridad en Kabul, consiste en tratar de conformar las estructuras básicas de un Estado (seguridad, sanidad y educación) en el resto del país, donde debido a la presencia de los talibán y de otras fuerzas tribales insurgentes se siguen rigiendo por sus propias normas, a modo de reinos de taifas. La misión de EUPOL-Afganistán es liderada por componentes de policía pertenecientes a países del Norte de Europa²⁸, con una visión esencialmente focalizada en cuestiones relacionadas con derechos humanos, igualdad de género o métodos de investigación, aspectos muy importantes pero alejados de las necesidades más básicas y que les preceden en el establecimiento de una fuerza policial: recluta, entrenamiento, asignación de recursos humanos y logísticos, definición de cometidos, etc. En cierta forma es comenzar a construir la casa por el tejado. Esta misión que se ha prolongado hasta final del 2014²⁹ constituye en cualquier caso un contrapeso al monopolio de Estados Unidos en las diferentes acciones relacionadas con la seguridad, lo que en muchas ocasiones es aprovechado por el Ministerio de Interior Afgano para jugar a varias bandas, algo en lo que los afganos se han convertido en unos expertos. Se podría decir que “a río revuelto, ganancia de pescadores”, aprovechando la descoordinación existente en muchas ocasiones entre los diferentes actores que intervienen en este sector, pero lamentablemente estos pescadores no son el pueblo afgano, sino unas pequeñas élites corruptas de Kabul.

2.- Creación del International Police Coordination Board (IPCB): Esta oficina de coordinación policial internacional con una estructura permanente nace en la 2ª Conferencia Internacional sobre Policía Civil³⁰ y en ella estaban representadas las princi-

26 Muchos de los policías de la misión EUPOL Afganistán no han salido a trabajar durante largos periodos de tiempo debido a que no se podía garantizar su seguridad, permaneciendo inactivos en su base de “Green Village” en Kabul.

27 En octubre del 2013 la ONU extiende el mandato de ISAF a todo Afganistán.

28 Los jefes de misión desde su inicio en el año 2007 han sido un alemán, un danés, un finlandés y un sueco,

29 Decisión 9481/13 of EU Council, 27 of may 2013

30 La 2ª conferencia se celebró en Dubai en el año 2007.

pales organizaciones que actúan en el conflicto³¹. En ese momento ya todos son conscientes de que la formación de la policía va muy por detrás de la del Ejército Afgano y la opinión internacional insiste en que lo necesario para avanzar en la construcción del país es crear unas fuerzas de seguridad creíbles. En esta conferencia se continuó aprovechando la experiencia del proyecto alemán, cada vez más en decadencia, pero que todavía tenía la inercia de ser el proyecto inicial en el país. Este consejo, que tras su nacimiento se reúne mensualmente y que cuenta con una estructura permanente, tiene como principal objetivo la coordinación entre todos los organismos que contribuyen a la reforma del Ministerio del Interior Afgano. Es dirigido por el Ministro de Interior afgano y cuenta con un órgano político donde están representadas todas las organizaciones que tienen un peso específico en la mejora del desarrollo de la policía afgana, constituyéndose en un tablero ideal para coordinar las iniciativas en este ámbito, siempre que los jugadores hagan prevalecer las reglas del conjunto sobre las individuales. Su órgano director, la Secretaría, es dirigido por el representante de EUPOL-Afganistán, lo que ha provocado choque de intereses con otros actores, restándole eficacia a su gestión. Tiene una unidad policial donde se desarrollan, gestionan, analizan y asesoran proyectos debatidos dentro de este Consejo, apoyando así el estudio y la toma de decisiones. Su creación era una obligación ante el *maremagnun* de iniciativas y proyectos, pero su funcionamiento dista mucho de ser la herramienta de ensamblaje que se necesita.

3.- CSCT-A inicia un nuevo proceso formativo donde integra policías, mayoritariamente de origen sajón (Estados Unidos, Gran Bretaña y Canadá) en unos ciclos de entrenamiento denominados “Focus District Development” –FDD-. Estas acciones que pretenden extender la formación policial fuera de Kabul se apoyarán en la estructura de los PRT,s (Equipos de reconstrucción provincial) ubicados en distritos, donde se integran los esfuerzos civiles y militares por avanzar en la expansión de los sistemas de desarrollo, reconstrucción, gobierno y también seguridad. Los equipos creados “ad hoc” para este sistema de formación policial se denominaron PMT,s (Police Mentoring Teams)³² y eran los encargados de realizar el FDD. Estos equipos estaban constituidos por fuerzas militares y un máximo de dos o tres policías procedentes de Estados Unidos o de algún otro país anglosajón. La formación era totalmente militar ya que el papel de los policías comisionados era residual, dejando el peso de toda la formación en manos del equipo militar cuyo cometido sobre el papel era la protección. El ciclo del FDD se estructuraba en tres periodos:

1.- Evaluación de la unidad de policía, que en la mayoría de los casos respondía a un patrón de: formación y equipamiento nulo. Era normal que un policía fuese a trabajar un día pero no se presentase al siguiente, sin existir una causa ni una comunicación de esta ausencia o que sus periodos de trabajo en un puesto de vigilancia a la intemperie, sin ningún tipo de armamento o transmisión, se prolongasen durante más de una semana, teniendo que buscarse la vida para conseguir alimentos. No hay que olvidar que hasta la instauración de NTM-A la mayoría de los policías eran reclutados de la calle y asignados a las unidades sin ningún tipo de entrenamiento.

31 El IPCB lo lidera el Ministro de Interior Afgano y en ella está representados 13 países y 10 instituciones o misiones (EU, EUPOL, GPPT, ISAF, IJC, SCR NATO, NTM-A/CSTC-A, UNAMA, LOFTA)

32 Se creó la versión internacional con policías de otros países que debían ser previamente validados y que se denominó IPMT (International Police Mentoring Teams)

2.- En un segundo periodo se trasladaba esta unidad a un centro de entrenamiento ubicado habitualmente en las cabeceras de los Cuarteles Generales de Zona, donde se dotaba a estos policías de formación y medios, quedando la seguridad del distrito bajo la responsabilidad de unidades de la ANCOP³³ que eran destinadas a esa zona. Este sistema demostró que esta policía especial, creada a partir de los disturbios acaecidos en Kabul en el 2006, mejoraba los resultados de seguridad en las áreas donde se desplegaba durante seis u ocho semanas para sustituir a las unidades inmersas en el FDD, lo que ha contribuido a que en la actualidad sea la policía con más prestigio de Afganistán.

3.- Finalmente las unidades que habían sido entrenadas regresaban a su destino y eran evaluadas por los instructores, poniendo en práctica las enseñanzas adquiridas en los centros de entrenamiento.

En el año 2009, tras una inversión superior a cinco billones de dolares en la policía afgana, elemento crucial en la estabilización del país, el diagnóstico realizado por este autor que se encontraba en zona, siendo el primer policía europeo que desplegaba en la misión NTM-A, era:

- Nivel de abandono de los policías de sus unidades superiores al 30%, fruto en la mayoría de las ocasiones de su asignación a destinos alejados de la familia³⁴.
- Alto nivel de corrupción, conociendo experiencias como: jefes de comisaría que se quedaban con el salario de los policías que pasaba por sus manos para ser distribuidos en metálico³⁵, venta de los equipos asignados (uniformes, coches, armamento del que eran dotados)³⁶, ascensos a dedo a cambio de prebendas, etc.
- Recluta de gente sin formación procedente de zonas rurales que se coge al azar. A esto se añade que esa formación era prácticamente nula entre los policías de los distritos fuera de Kabul.
- Policías que se pasaban al bando talibán porque les pagaba un salario mayor³⁷.
- Inexistencia de estructuras orgánicas y funcionales.
- Falta de recursos, careciendo de ordenadores, armas, uniformes o transmisiones.
- Infravaloración frente los militares afganos que están mejor pagados y equipados (casi el doble de salario), siendo sin embargo la ratio de víctimas en atentados de la insurgencia de cuatro policías muertos por cada militar.

33 Afghan National Civilian Order Police.

34 La ANCOP al ser una policía que se movilizaba constantemente para ejercer sus funciones en el distrito donde se realizaba en FDD tenía niveles de abandono superiores al 50%, y aún así era la policía más eficaz.

35 No existía red bancaria, ni ningún otro sistema asimilable.

36 En reunión en NTM-A el 13 de febrero el jefe de CJ-7 (logística) el mando estadounidense que lideraba expuso que existían estadísticas que demostraban que la mitad de la munición de los talibanes que utilizaban contra las fuerzas internacionales procedía de la propia misión ISAF ya que ciertos responsables de las fuerzas de seguridad afganas eran las que se lo vendían para hacer negocio.

37 Al no poder establecer un sistema de pago debido a la falta de sistemas tecnológicos se producía un problema importante en los pagos. Algunos policías estaban 2 y 3 meses sin cobrar debido a esto y abandonaban el puesto. Sus salarios en muchos casos eran inferiores a 100 dólares mensuales.

A pesar del gran esfuerzo económico y humano, se podría concluir que el sistema afgano era como un agujero negro que se había tragado todas las aportaciones económicas sin que ello se pudiera traducir en ningún tipo de avance.

El gran punto de inflexión en este centro de gravedad, no sólo debido al diagnóstico negativo que se ha expuesto, sino también a la escalada en los niveles de inseguridad y atentados que azotaban el país en el 2009, plasmada en una gráfica ascendente en cuanto al número de víctimas desde el 2005, será la creación de la misión NTM-A. Tras la cumbre de la OTAN en abril de 2009 en Estrasburgo-Khel, todas las voces son unánimes para crear una misión específica de entrenamiento, focalizada sobre todo en la policía ya que la inseguridad interior del país es lo que está lastrando todos los esfuerzos en Afganistán.

¿Qué aporta la creación de la nueva misión de NTM-A?. Son muchas las respuestas y esto es un indicador claro de que al fin, después de ocho años de deambular a través de innumerables proyectos, se ha encontrado la tecla correcta. A raíz del nacimiento de la misión el 21 de noviembre del 2009 se presentan como puntos fuertes:

- Concentración y cohesión de esfuerzos. Todas las iniciativas en el entorno OTAN, lideradas principalmente en la misión de CSTC-A, son concentradas en esta nueva misión. Poco a poco, en los diferentes foros de coordinación, NTM-A se erige en el pilar fundamental que lidera la formación de la policía afgana.
- Incremento de efectivos en estas funciones. Ésta ha sido una de las claves del éxito. No ha ocurrido como en muchas otras misiones donde se ha cambiado el nombre pero la gente que trabaja en el proyecto sigue siendo la misma. Las diferentes conferencias de generación de fuerzas de la OTAN, así como la implicación del mando de CSTC-A, han creado una verdadera estructura de reclutamiento, entrenamiento, dotación y asignación de la policía afgana, trabajando en este cometido más de 2.000 efectivos asignados a la NTM-A.
- Integración de policías europeas de naturaleza militar en los procesos de formación, tanto a través de Eurogendford³⁸, como bilateralmente. Las características de estos Cuerpos se adaptan a los requisitos necesarios para esta formación, destacando la facilidad para coordinarse en materia de seguridad con el paraguas militar y su empatía con las fuerzas policiales afganas. Su naturaleza militar y su experiencia policial las han convertido en una herramienta muy codiciada por las estructuras estratégicas. El despliegue de estas policías gendármicas³⁹ se ha materializado asumiendo tareas de: formadores en los centros de entrenamiento; equipos de entrenamiento operativa en el terreno (Police Operacional Mentor and Liason Team, POMLT⁴⁰) que sustituyeron a los PMT; y asesores en los cuarteles generales.

38 Organización compuesta en la actualidad por 7 cuerpos policiales de carácter gendármico que fue creada en septiembre del 2004 con la declaración de intenciones firmada por cinco países en Noordwijk con el objetivo de proporcionar a la UE una herramienta policial en las gestión crisis.

39 Carabinieri, Gendarmería Nacional Francesa, Gendarmería Nacional Republicana portuguesa, Marechausse holandesa, Gendarmería Rumana, Gendarmería Turca o Policía Militar polaca.

40 Equipos compuestos por 15 o 20 efectivos que se despliegan en una unidad de la Policía Nacional Afgana por un periodo mínimo de 6 meses para formar, entrenar, conducir y apoyarla el planeamiento operativo.

- Aporta un músculo que hasta la fecha no existía, desplegando efectivos policiales y militares por todo Afganistán en condiciones de seguridad óptimas para ejercer su trabajo. Se convierte en el motor de la formación policial aprovechando como base las estructuras de CSTC-A. El modelo a seguir en cuanto a estructuras orgánicas y de planeamiento es el mismo que se había utilizado para la de formación militar, configurándose en la nueva misión una cabeza única con dos estructuras simétricas para la formación de la policía y del ejército. El problema identificado es el retraso que arrastra la policía respecto al ejército, siendo el cuerpo de seguridad la herramienta más necesaria para combatir los ataques terroristas de la contrainsurgencia que tratan de minar el trabajo “shoulder to shoulder”⁴¹ de la coalición internacional.
- Mejora tanto de los sistemas de formación de nuevos policías como de la formación operativa de las unidades desplegadas en el terreno. Esto se consigue principalmente gracias a la incorporación de numerosos efectivos policiales europeos a la misión de NTM-A. En el ámbito de la enseñanza de formación, tras el proceso de reclutamiento, se inicia una carrera por incrementar el número de centros y por tanto el número de policías que podían ser formados. Esto va ligado al desarrollo de programas específicos policiales dirigidos y gestionados por el nuevo personal procedente de cuerpos policiales que continuamente estaba llegando a la misión de NTM-A. En cuanto a la formación operativa se sigue realizando a través del FDD siendo los equipos de formación las POMLT, alineando los intereses estratégicos sobre aquellos distritos donde el análisis de riesgos indica que hay que formar rápidamente a la policía de esa zona, con el consiguiente impacto del despliegue de la ANCOP.
- Diseño de estructuras de consolidación y mantenimiento del sistema. Contar en Afganistán es una de las cuestiones más complicadas. NTM-A impulsa una base para identificar a todos los policías que forman parte de los diferentes Cuerpos, de forma que ligado a esta identificación se puede asignar armamento, salarios, uniformes, programas de formación, etc. Hasta que NTM-A no se pone en marcha los datos sobre la policía se movían en ecuaciones inciertas.

Como se puede observar el recorrido desde los Acuerdos de Bonn y la Conferencia de Donantes de Ginebra del 2002 donde Alemania se hizo cargo de la formación de la policía ha sido largo y el número de misiones e intentos por poner orden numeroso, hasta que por fin NTM-A ha puesto luz en este proceso. En todas estas misiones que se han ido desarrollando los afganos han sido compañeros de viaje, que lejos de remar a favor se han comportado como meros espectadores atendiendo a lo que ellos consideraban básico. Como anécdota destacar que cuando se estaba diseñando lo que sería la Jefatura de Enseñanza de la organización policial el catálogo de puestos de trabajo de una sección denominada actividades religiosas era superior a 50 efectivos, mientras que el departamento responsable de programas y doctrina no alcanzaba los 10. Sin embargo no hay que olvidar que el fin último del periodo de transición en el que se encuentra este escenario es que las autoridades afganas se hagan cargo con garantías del funcionamiento del sistema que ha puesto en marcha la comunidad internacional.

41 Esta expresión que significa “hombro con hombro” es la que adoptó la misión NTM-A para trabajar con los organismos afganos en estos proyectos.

El modelo policial actual se rige por unos documentos bien pergeñados por los asesores externos en el Ministerio de Interior Afgano, pero que contrastan con lo que uno puede ver y palpar alrededor. Todo el proyecto descansa, a modo y semejanza de cualquier país desarrollado sobre:

- a) Directiva de Planeamiento Estratégico del Ministerio de Interior Afgano
- b) Estrategia Nacional Afgana de Policía
- c) Plan Nacional de la Policía Afgana

Estos tres documentos doctrinales aprobados en el 2010 definen perfectamente cuales deben ser los objetivos de la policía para ganar la confianza de la población y conseguir un Estado estable y democrático que permita seguir avanzando a la sociedad afgana. Para ello se articula el modelo policial en base a los siguientes cuerpos de seguridad:

1.- Policía Civil Afgana (Afghan Civilian Police, ACP): sus funciones principales son las generales de seguridad ciudadana, tráfico y protección civil. Es la policía mayoritaria, constituyendo el 70% del conjunto⁴². Sus comisarías se distribuyen a lo largo de los 365 distritos vertebrando el país. Su uniformidad clásica es de color gris.

2.- Policía de Fronteras Afgana (Afghan Border Police, ABP): Su misión principal es dar seguridad impidiendo la infiltración de terroristas en territorio afgano y luchar contra el contrabando y la inmigración irregular en los 11 puntos fronterizos ubicados a lo largo de las fronteras afganas, donde trabajan en estrecha colaboración con los agentes fiscales del Ministerio de Economía. Su zona de acción se extiende 50 km hacia dentro desde los puestos fronterizos. También son los responsables de la seguridad de los cinco aeropuertos internacionales, con idénticos cometidos a los de los puntos fronterizos. Sus efectivos se sitúan en los 25.000 constituyendo la segunda fuerza policial en número del país.

3.- Policía Nacional Afgana de Mantenimiento del Orden (Afghan National Civilian Order Police, ANCOP): es la fuerza de élite policial alcanzando aproximadamente los 17.000 efectivos. Están mejor preparados y sus salarios son mayores, aunque también están sometidos a condiciones de movilidad permanente ya que se despliegan en aquellas zonas que necesitan ser reforzadas. Entre sus cometidos principales están: luchar contra la insurgencia, el orden público en manifestaciones (para lo que fueron creadas inicialmente), y la colaboración estrecha con el ejército en aquellas zonas de conflicto armado.

4.- Policía de Investigación Afgana (Afghan Anti-Crime Police, AACP): Su número ronda los 20.000 y se estructura en una serie de especialidades que tienen en común funciones de inteligencia e investigación. Éstas son: contraterrorismo, antidroga, información, investigación criminal, grandes investigaciones, criminalística y unidades especiales

5.- Policía Afgana de Protección Pública (Afghan Public Protection Force, APPF): Fue una iniciativa directa del presidente Karzai que causó mucha polémica pues su cometido era sustituir a la seguridad privada de las multinacionales, obteniendo por

42 Más de 90.000 efectivos de 157.000

ello beneficios económicos. Esta policía se asimilaría a la seguridad privada en cualquier país occidental, pero en este caso bajo dirección y administración pública. Su ventaja es que libera a la ACP de cometidos rutinarios como la vigilancia de edificios.

Existe una nueva especialidad creada por la insistencia de Estados Unidos que es la Policía Local Afgana (ALP), cuyo número asciende a casi 20.000 componentes y se asimilan a lo que sería una policía local. Dependen de la ACP y su entrenamiento es proporcionado por fuerzas de operaciones especiales estadounidenses. Podrían considerarse una especie de milicias para potenciar la presencia del Estado en aquellas zonas rurales donde todavía los talibanes se hacen fuertes debido a la ausencia de vestigios de la administración central.

La policía Afgana ha alcanzado los 157.000 efectivos y a este número habría que sumar los otros 60.000 previstos de la policía local y de la policía de protección pública. Estas cifras habrá que consolidarlas, no sólo en cuanto a fondos presupuestarios que debe seguir proporcionando la comunidad internacional, ya que es imposible sufragarlo con el propio presupuesto afgano, sino también en cuanto a formación y profesionalidad, puesto que una policía basada en mera cifras, que no sea capaz de garantizar en base a su funcionamiento la seguridad integral de todo el territorio afgano, será un lastre imposible de superar.

4. EL DESPLIEGUE DE LA GUARDIA CIVIL EN AFGANISTAN

La Guardia Civil inicia su contacto con Afganistán a través de los equipos de escolta del Representante Especial de la UE para Afganistán, el español Sr. Francesc Vendrel⁴³, que está reconocido como una de las figuras claves en este conflicto dado su conocimiento y capacidad de interlocución. En el 2002 se despliega el primer equipo a cargo de la ARS, que es inmediatamente sustituida por el GAR, que desempeñará esta misión hasta el fin de misión del Diplomático. Durante seis años componentes de la Guardia Civil proporcionaron seguridad en reuniones donde se sentaron las bases de muchas iniciativas del conflicto. Desde esa fecha hasta hoy, en un conflicto de primer orden mundial, han prestado sus servicios en este escenario 406 guardias civiles.

La Guardia Civil comienza su despliegue dentro de la misión militar que España decide llevar a cabo en ese conflicto, vía aprobación parlamentaria, en julio del 2005, siendo el primer representante el Teniente del GAR Daniel Vazquez. Las FAS españolas se hacían cargo del Equipo de Reconstrucción Provincial (PRT) de Qala-e-Now y la Guardia Civil, en base a sus capacidades y naturaleza militar, comienza con el puesto de "Provost Marshal" o, lo que es lo mismo, como responsable de las funciones de policía militar que fundamentalmente son: investigar o perseguir delitos cometidos por personal del contingente español, policía judicial, intervención de armas, resguardo fiscal y seguridad vial dentro de la base. Esta unidad (y nunca mejor dicho por su número) se completó con un equipo de tres guardias civiles para estos cometidos que se despliegan a comienzos del 2008. Como consecuencia de la idiosincrasia de los guardias civiles desplegados, rápidamente este equipo de Policía Militar empezó a establecer relación con la comisaría de la policía afgana situada a escasos metros del PRT, desarrollando

43 Representante de ONU antes del 2011 y Representante especial de la UE para Afganistán entre 2002 y 2008.

pequeñas acciones de entrenamiento, lo que podría considerarse como un embrión de la misión que la POMLT del Cuerpo desarrolló de forma oficial a posteriori.

Casi a la par, y en esos cometidos de Policía Militar, se despliega un equipo de cuatro efectivos en el año 2008 en la base de Herat donde se encuentra otro importante contingente de las FAS españolas y que se mantienen hasta la fecha, habiendo incrementado su número en la actualidad hasta seis efectivos. Los cometidos son análogos a los que se desempeñan en Qala-e-Now, con la diferencia que en esta base se ubica el mando del Cuartel General Oeste, liderado por el ejército italiano, siendo un Teniente Coronel o Comandante de Carabinieri el “Provost Marshal”, lo que implica que el contingente de guardias civiles tienen a este carabiniere como responsable superior de sus cometidos.

También hay que mencionar la aportación del Cuerpo dentro de la misión de EU-POL-Afganistán, que se ha ido reduciendo desde los tres y cuatro efectivos iniciales a un solo componente en la actualidad, ya que la percepción y constatación de la falta de eficacia de este proyecto ha provocado que la aportación sea meramente testimonial, apostando claramente por la misión de NTMA-A, siendo el objetivo mantener al menos un mínimo contacto con los proyectos policiales de la Unión Europea⁴⁴, donde la Guardia Civil considera que puede participar activamente en situaciones futuras de gestión de crisis.

En el primer semestre del 2009, y ante reiterados mensajes a nivel político que llegan procedentes de países como Estados Unidos, donde se manifiesta un especial interés para que la Guardia Civil se sume al proceso de formación de la policía afgana, el Director Adjunto Operativo (DAO) de la Guardia Civil se desplaza a la zona en compañía de las máximas autoridades militares españolas, con el objetivo de evaluar un posible despliegue de un contingente del Cuerpo. El Embajador español en Afganistán⁴⁵ en aquellas fechas ha expuesto en reiterados foros y ocasiones que el DAO de Guardia Civil rápidamente identificó como podría colaborar la Institución en la misión. Fruto del planeamiento del Estado Mayor, el 21 de septiembre del 2009 se envió un Comandante de la Sección de Operaciones cuya posición seleccionada en la Conferencia Global de Generación de Fuerzas celebrada en Bruselas en agosto de ese año era la de asesor del órgano de NTM-A encargado de la formación de la policía afgana.

Dentro del marasmo de organizaciones y cometidos que ya se han explicado en los apartados anteriores en relación a la formación de la policía afgana, la Guardia Civil decidió apostar por:

1.- Un equipo de formación operativa sobre el terreno (POMLT) que se desplegaría dentro del FDD en el distrito de Qala-e-Now, bajo el paraguas de protección de las Fuerzas Armadas Españolas que dirigen un PRT en esa ciudad.

2.- Un equipo de entrenamiento en un centro de formación dentro de los compro-

44 EUPOL-Afganistán decidió desplegar a su escaso contingente fuera de Kabul en el año 2009, pero la falta de apoyo militar de las tropas de la OTAN provocó situación tan absurdas como la que se produjo con un guardia civil de esta misión en Qala-e-Now, que estuvo dos meses sin salir del Cuartel español ya que no contaba con protección, solicitando para poder realizar algún trabajo útil participar en los cometidos del equipo de policía militar de guardia civil que allí está actuando.

45 Embajador Sr. D. José Turpín Molina ejerció el cargo en esta embajada entre el 2005 y el 2010

misos que adquirió en el CIMIN⁴⁶ de Eurogendford del 2009.

El oficial desplegado se encargó: por un lado de coordinar con el Estado Mayor de la misión de CSTC-A (formado principalmente por militares de Estados Unidos), la incorporación de la POMLT y por otro de seleccionar el centro de formación al que se asignaría un equipo de instructores y asesores. Dentro del primer cometido la mayor complejidad residió en sincronizar la asignación de la POMLT de Guardia Civil al proceso de FDD, pues los distritos eran seleccionados en base a análisis de riesgos, posibles actuaciones futuras de la insurgencia, nivel de formación de la policía y posibilidad de destinar una unidad de la ANCOP a esa zona. Una vez seleccionado el distrito se asignaba un equipo policial de los países oferentes, pero en este caso existía la limitación del acuerdo alcanzado con el Estado Mayor de la Defensa (EMAD) que impedía desplegar en una zona diferente a la que operaban las Fuerzas Armadas Españolas. En el segundo cometido la elección del centro vino marcada por las iniciativas de los carabineiri italianos y los gendarmes franceses, que habían iniciado sendos procesos bilaterales, los primeros en Adraskane (al Sur de Herat) y los segundos en Mazar-i-Sharif (sede del Cuartel General Norte). El tipo de entrenamiento, la fuerza policial a formar y el análisis de riesgos determinó que fuese la segunda opción la elegida para el despliegue de un equipo de instructores.

El 17 de febrero del 2010 la Comisión de Defensa con todos los votos a excepción del diputado Gaspar Llamazares aprobaba unánimemente un nuevo incremento de envío de tropas a Afganistán, donde estaban incluidos 40 guardias civiles en misión de formación de la policía afgana. El proceso de despliegue de la Guardia Civil, que en septiembre del 2009 parecía inminente, se fue demorando como consecuencia de las reticencias del Ministerio de Defensa a desplegar al margen del contingente militar español, lo que provocó que el cronograma planificado fuera variando en función de los tiempos marcados por el Mando de Operaciones de las FAS.

En el proceso de selección del personal para la misión que la Guardia Civil iba a desarrollar en Afganistán, el Centro de Adiestramientos Especiales de Logroño jugó un papel fundamental, pues la principal función era la formación, tanto académica como operativa. La especial preparación de sus componentes como consecuencia de la superación del curso de adiestramientos especiales y su trabajo habitual en la instrucción operativa en todo tipo de ambientes y con todo tipo de personal, hizo de esta unidad la principal fuente de recursos humanos. Así, por desgracia, el 25 de agosto del 2010 dos de sus componentes, que formaban parte del primer equipo desplegado en Qala-e-Now, el Capitán Galera y el Alférez Bravo, fueron asesinados cuando impartían una clase a policías afganos dentro de la propia base española.

De facto toda la experiencia del personal de este centro de formación adquirida en Afganistán ha servido para que en la actualidad se haya convertido en la escuela donde se imparten los cursos de preparación del personal que va a participar en despliegues de misiones internacionales.

En marzo del 2010 un equipo de cinco instructores al mando de un Comandante se incorporaban al centro de entrenamiento de la ANCOP en Mazar-i-Sharif, que era

46 Comité Interministerial del Alto Nivel que conforma el órgano de decisión de la Fuerza de Gendarmería Europea (European Gendarmerie Force, EUROGENDFOR) donde se reúnen los máximos representantes de los Cuerpos policiales que lo constituyen al menos una vez al año.

dirigido por un contingente de Gendarmería francesa. Esa misión demostró que la Guardia Civil podía desplegarse, aprovechando la logística de otros países, en cualquier lugar de Afganistán. A pesar de las numerosas ofertas por liderar la dirección de un centro de formación en el sur de Afganistán bajo protección de un contingente militar estadounidense, la Guardia Civil mantuvo su proyecto en Mazar-i-Sharif, dado que era uno de los compromisos adquiridos en el seno de Eurogendfor. En este centro se llegaron a tener 10 instructores y se ocupó la sudirección del mismo, finalizando la misión dos años más tarde y contribuyendo notoriamente en el entrenamiento durante ese periodo de más de 2.000 policías afganos.

En abril del 2010 por fin desplegaba el equipo de formación operativa (POMLT) de la Guardia Civil en Qala-e-Now al mando de un Teniente Coronel de Estado Mayor, con 18 efectivos de Guardia Civil con funciones definidas de instrucción y seguridad. Aunque la sincronización para integrarse en el FDD no fue la planificada, rápidamente se convirtió en la célula responsable de tutelar el funcionamiento de la policía afgana en el distrito de Qala-e-Now. Las estrictas condiciones de autoprotección establecidas no fueron un obstáculo para desarrollar una permanente labor de entrenamiento, asesoramiento y evaluación de todos los policías afganos desplegados en este distrito. Esta unidad durante su periodo de actuación en los tres años y medio que ha estado en zona se desdobló en dos equipos, siendo la cantidad media de efectivos desplegados por relevo de 22. Siguiendo las directrices marcadas por el Ministerio de Defensa en el repliegue del contingente español, esta POMLT finalizó sus servicios a principios de septiembre del 2013, asistiendo el Mando de Operaciones de la Guardia Civil a la ceremonia de clausura del PRT español a finales de ese mismo mes.

En noviembre del 2011, y como consecuencia de la labor de asesoramiento que el oficial de Estado Mayor realiza en el Cuartel General de la Policía de Fronteras en Kabul, se despliega en la función de instrucción y formación de la policía de fronteras (ABP) un equipo de formación operativa que debido a cuestiones doctrinales había cambiando de denominación pasando de POMLT a PAT⁴⁷. Este equipo cuenta con 11 componentes en la actualidad entre instructores y equipo de seguridad.

El oficial de Estado Mayor que desde el 2009 se mantiene en el cuartel general de NTM-A en "Camp Eggers", ubicado en la zona segura de Kabul, frente al Cuartel General de ISAF, ha sido un vértice sobre el que se han ido coordinando las diferentes iniciativas que ha puesto sobre este tablero la Guardia Civil. Además de su visión global sobre la evolución de la estrategia de consolidación de una policía afgana imprescindible en este proceso, ha sido en innumerables ocasiones el punto de contacto con el cuartel general de Eurogendfor. De esta forma fue el Comandante que inició el despliegue de Guardia Civil el que organizó la misión de reconocimiento que realizó el mando de Eurogendfor (Col. Esteves de la Gendarmería Nacional Republicana de Portugal), acompañado de su Estado Mayor, en octubre del 2009 y que dió lugar al posterior despliegue en Afganistán de los diferentes policías que integran esa organización policial.

En primavera de 2014, una vez se celebren las elecciones en Afganistán, sólo quedarán en este país unos 300 efectivos españoles en la misión de la OTAN (ISAF), frente a

47 PAT (Police Advisory Team) es la nueva denominación de las POMLT simbolizando con este cambio de nombre que en el proceso de formación se ha dado un paso adelante, no necesitando ya la tutela del equipo de ISAF, siendo sobre el papel su misión puramente de asesoramiento. Aunque en realidad los cometidos siguen siendo muy similares.

los 539 militares y 19 guardias civiles que permanecen en la actualidad. En el ámbito de Guardia Civil finaliza la misión del equipo de formación (PAT) ubicado en Herat en abril del 2014, quedando como única representación el equipo de policía militar que da servicio a las tropas españolas que sigan desplegadas en esa base. Esto no significa que Afganistán sea un escenario cerrado, pues la experiencia ha sido positiva y las puertas siguen abiertas para continuar participando en proyectos de formación de la policía de este país.

5. CONCLUSIONES

En este artículo se ha hablado de paradojas, complejidades, multiestrategias o diversidad de actores, en resumidas cuentas de un escenario donde la combinación de alimentos parece que le cuesta producir un buen menú. Toda historia debe tener un final, sea bueno o malo, porque en caso contrario el resultado es que el argumento sigue siendo el mismo y el problema no se ha movido del sitio.

Desde el 2001 más de 20.000 civiles y militares han fallecido en Afganistán y este es un precio muy alto para que todo siga igual. La decisión de la OTAN de implementar la misión NTM-A parece haber acertado con el centro de gravedad de un escenario donde los avances han sido muchas veces hacia atrás. Los datos del 2013, donde el número de víctimas militares ha sido el inferior, las metas alcanzadas en la formación de la policía y el ejército afgano se han ido cumpliendo escrupulosamente y las mejoras en indicadores como la esperanza de vida, la renta per capita o el nivel de alfabetización, hacen albergar esperanzas de que por fin se ha encontrado la senda correcta.

El conflicto sigue su curso y España, en ese proceso de “afganización” que no es otro que el propio país empiece a manejar el timón sin la ayuda de la comunidad internacional, al menos físicamente -ya que parece imposible no seguir contribuyendo económicamente-, ha decidido seguir la estela de otros países occidentales iniciando el repliegue. La Guardia Civil se ha dejado ver y sentir en el seno de la policía afgana. Kabul, Mazar-i-Sharif, Qala-e-Now, Herat, y muchos otros lugares del territorio donde les ha llevado el servicio, han sido escenarios donde los guardias han desempeñado sus funciones de formación, instrucción, evaluación, asesoramiento, seguridad o policía militar.

Desde el punto de vista de la Institución, Afganistán ha servido para demostrar que en un auténtico escenario de conflicto, situado nada menos que en Asia Central, con una multiplicidad de actores internacionales de tipo político, diplomático, militar o policial, ejecutando misiones conjuntas con Fuerzas Armadas y Cuerpos Policiales de todo el mundo, la Guardia Civil ha sabido navegar aportando rigor y profesionalidad en sus cometidos, respondiendo a las expectativas de las demandas iniciales de numerosos países y, en resumidas cuentas, contribuyendo a la formación de la policía afgana, que es uno de los pilares fundamentales para sentar las bases del nuevo Afganistán.

Fecha de recepción: 04/11/2013. Fecha de aceptación: 15/01/2014

ACTORES ARMADOS NO ESTATALES EN EL ESCENARIO AFGANO

HRISTINA HRISTOVA GERGOVA Y LUIS DE LA CORTE IBÁÑEZ

RESUMEN

Los grupos armados no estatales presentes en Afganistán constituyen una seria amenaza para la seguridad de su población y la estabilidad de sus instituciones. Grupos insurgentes, organizaciones criminales, señores de la guerra y milicias armadas han contribuido significativamente a la creación de un contexto sociopolítico inseguro e incierto, marcado por una fragilidad estatal endémica. Los objetivos de cada uno de estos actores tienen poco que ver con el desarrollo de Afganistán y bastante más con una variedad de intereses privados perseguidos a través de la coerción, el delito y la violencia. A su vez, la conexión que existe entre estos actores incrementa la precariedad de las condiciones en las que se encuentra el país, comprometiendo gravemente su futuro inmediato.

Palabras clave: actores armados no estatales, violencia, fragilidad estatal, grupos insurgentes, señores de la guerra, narcotráfico.

ABSTRACT

Non-state armed groups in Afghanistan pose a serious threat to the security of its people and the stability of its regime. Insurgent groups, criminal organizations, warlords and armed militias have contributed significantly to the creation of an insecure and uncertain socio-political context, marked by endemic state fragility. The goals of these actors are poorly related to the development of Afghanistan and much more with a variety of private interest pursued through coercion, crime and violence. At the same time, the connection between these actors increases the country critical conditions, severely jeopardizing its immediate future.

Key words: armed non-state actors, violence, state fragility, insurgent groups, warlords, drug trafficking.

1. INTRODUCCIÓN

Un Estado, como lo definió Max Weber es: “[...] aquella comunidad humana, que dentro de un determinado territorio [...], reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima. (Weber, M. 1919. El político y el científico)” (Vallés, 2011). Esta definición del Estado-nación moderno ayuda a identificar dos características esenciales de los actores armados no estatales: sin representar al Estado ni recibir su respaldo directo compiten con él y lo hacen disputándole el monopolio de la administración de la violencia física. Los actores armados no estatales han llegado a adquirir un importante protagonismo en varios escenarios de actualidad. Su presencia se advierte sobre todo en teatros de conflicto o postconflicto o en los llamados Estados fallidos. En este tipo de contextos los actores armados no estatales rivalizan directamente con el Estado, pero no únicamente por el monopolio de la violencia física, como ya se ha

dicho, sino también por el dominio del territorio total o de alguna parte suya, por el control de las fronteras, por implantar políticas propias y diferentes de las establecidas, etc., siempre a través de la violencia. No obstante, durante la lucha, que suele ser prolongada en el tiempo, incluso después de terminado el conflicto, los actores armados no estatales pueden llegar a convertirse en sustitutos del propio Estado, sobre todo en las regiones donde consiguen suficiente apoyo social. Su estrategia consiste en comenzar a reemplazar las estructuras estatales en la prestación de servicios básicos como el de salud, seguridad, educación e infraestructuras de modo que la presencia del Estado en ocasiones y en regiones se vuelva prescindible (Laborie, 2011).

El caso de Afganistán es paradigmático en cuanto a todos los distintivos anteriores: es un Estado fallido, en tanto que nación con un débil gobierno central cuyo control no llega a todas las provincias que no sean Kabul, un país en conflicto y pronto escenario en post-conflicto. En algunas regiones concretas el manifiesto vacío de autoridad y poder se ha visto usurpado por una variedad de actores armados no estatales. Desde la intervención internacional comenzada por iniciativa de Estados Unidos en otoño de 2001 los actores armados no estatales que han supuesto un mayor desafío para el Estado de Afganistán y para la seguridad de su población son los grupos insurgentes. No obstante, otros actores como los señores de la guerra o múltiples grupos del crimen organizado son un factor de influencia que también es de gran relevancia. De hecho, es la relación hasta cierto punto simbiótica que liga entre sí a todos esos actores la que configura la mayor amenaza para el país asiático.

Según Schlichte, los grupos armados pueden ser constituidos por medio de tres mecanismos de creación alternativos (2009)¹:

- El mecanismo de Represión. La violencia ejercida por el gobierno provoca que la oposición política ponga en marcha acciones armadas (violencia física). Los líderes de estos grupos no suelen ser militares sino por lo general políticos, cuyos conocimientos distan de ser estrictamente castrenses. Estos grupos “se convierten” en grupos armados. No surgen como tales.
- El mecanismo ad hoc. Grupos conformados por individuos que al quedar aislados de las redes clientelares urdidas desde el Estado se rebelan contra él. Son los denominados grupos de “nueva creación”. Pueden ser asociaciones voluntarias, que están basadas en su propio interés, más que en un concepto más amplio que incluya una comunidad. Pueden utilizar estructuras de organización, que previamente ya existían y eran conocidas por los miembros del grupo. Sin embargo, no suelen tener una duración larga debido al desconocimiento del contexto del conflicto y también a los constantes cambios que éste experimenta y a los que deben adaptarse.
- El mecanismo del “efecto indirecto” o la escisión. Bastante frecuente en escenarios de violencia política abierta. Aun estando inicialmente relacionado con el Estado, en algún momento el grupo que lo protagoniza comienza a actuar por cuenta propia y eludiendo el control del Estado. A menudo, el objetivo último de estos grupos suele ser la creación de un Estado nuevo o paralelo. Este puede

1 Los mecanismos son una propuesta no para entender los grupos en su totalidad, sino para explicitar el contexto y las variables que influyen y convierten una situación en especialmente propicia para la creación y existencia de los grupos armados.

ser el caso de algunos puntos en Afganistán, donde se ha creado la mencionada “ley en la sombra”, donde la fuerza insurgente liderada por los talibán ejerce el poder y aplica sus propias leyes de forma paralela al Estado central, si bien continúan aspirando a conseguir el control total del Estado y no quedarse en un segundo plano.

2. GRUPOS INSURGENTES

El origen de los grupos insurgentes que han venido actuando en la región Af-Pak desde principios del presente siglo data del final de los setenta y la década de los ochenta, es decir, del tiempo en que se inició la invasión de Afganistán por parte de la Unión Soviética (URSS) en 1979. Muchos de los miembros de la actual insurgencia afgana son antiguos muyahidín (guerreros del yihad o la guerra santa) que lucharon contra los soviéticos y después participaron en una cruenta guerra civil cuando la URSS se retiró del país en 1989 (Baqués, 2010). No obstante, la insurgencia de la región también incluye a una gran variedad de individuos cuyo pasado no fue exactamente heroico.

Tras la irrupción de tropas estadounidenses y occidentales en Afganistán en 2001 un importante número de militantes se unieron a la insurgencia con el propósito de combatir a los invasores. Otros tantos lo hicieron por la ideología que compartían con los talibán o Al Qaeda, o por una motivación de lealtad y honor fundada en identidades religiosas, de etnia o clan. Asimismo, tampoco faltarían militantes que se incorporaron a la insurgencia por otros intereses o necesidades, desde la mera supervivencia y subsistencia hasta la búsqueda de lucro económico.

Los cuatro principales grupos insurgentes activos en la zona han desarrollado y mantenido una estructura y organización muy similares. Cada uno de ellos, de manera independiente, presenta un modelo de organización piramidal con clara estructura jerárquica y separación de tareas. No obstante, los objetivos compartidos y la compleja interacción entre estos actores superpone una estructura más amplia que alberga a todos bajo el mismo paraguas y con el mismo objetivo. La insurgencia afgana está organizada en cuatro Shuras (Consejos), creadas en un principio por el mulá Omar, pero cuyo cometido es acoger a todos los grupos insurgentes de la zona de Afganistán y la región fronteriza de Pakistán (Af-Pak). La existencia de estos consejos es más bien una manera de formalizar la relación que existe entre los diferentes grupos, más que reflejo de una auténtica unidad operativa. La distribución de las shuras en Pakistán es un hecho reciente y se debe a la movilización de los Talibán hacia las FATA (Áreas Tribales Federalmente Administradas, Pakistán) y la provincia de Baluchistán (Pakistán), iniciada después del año 2001 (Rashid, 2010). Cada una de las shuras se ocupa del control de un área determinada que se encuentra principalmente en Afganistán (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito [UNODC], 2009). La Shura de Quetta es el consejo más importante de los cuatro. Las otras tres son la shura de Peshawar, la shura de Miramshah y la shura de Gerdi Jangal.

La shura de Quetta ha estado presidida desde su inicio por el mulá Omar, máximo líder de los talibán afganos, y es la que representa formalmente a estos mismos. No obstante, por razones de logística existe un líder de facto, quien hasta el año 2010

fue el número dos del mulá Omar: el mulá Abdul Ghani Baradar² (Dressler y Forsberg, 2009). Presuntamente esta es la shura en cuyo seno se toman las decisiones más importantes con respecto a Afganistán (Dressler y Forsberg, 2009). Recibe su nombre por la ciudad pakistani de Quetta, la capital de la provincia de Baluchistán, cercana a la frontera con Afganistán, donde se refugiaron el mayor número de talibán afganos después de la invasión en 2001 (Rashid, 2010). Las áreas controladas por la shura de Quetta son las provincias del sur y oeste de Afganistán: Kandahar (provincia predilecta de donde proceden los Talibán), Helmand, Nimroz y Zabul (UNODC, 2009).

2.1. TALIBÁN AFGANOS

Los talibán afganos se dieron a conocer mundialmente en 1996, al tomar el control de Kabul y el gobierno central y establecer el Emirato Islámico de Afganistán. El mulá Mohammed Omar luchó en la guerra contra los soviéticos y muchos de sus compañeros de armas forman el núcleo central del grupo en la actualidad (Ruttig, 2009). Los talibán se constituyeron en un grupo guiado por la religión y unos ideales tribales y étnicos pashtún³ (el pashtunwali, el código de conducta de los pashtún). Su objetivo fue y sigue siendo la instauración de un gobierno regido por la sharia o ley islámica. Aunque en un principio manifestaban que no luchaban por el poder político sino por “purificar” a la sociedad afgana, actualmente su principal cometido es expulsar a las tropas extranjeras del territorio afgano y derrocar al gobierno de Karzai (Rashid, 2001). Después de tomar el poder en 1996 los talibán dieron cobijo a Osama bin Laden, ya por entonces uno de los terroristas más buscados del mundo, una decisión que acabaría determinando la invasión de Afganistán por parte de EEUU y otros países aliados en 2001 y, asimismo, el consiguiente derrocamiento del gobierno islámico del mulá Omar. Es entonces cuando los talibán se convierten oficial y estrictamente en un grupo insurgente. Durante sus primeros años sufrieron las consecuencias de la invasión y la mayoría de ellos buscó refugio al otro lado de la frontera con Pakistán, la llamada línea Durand, donde hasta la actualidad siguen recibiendo protección y ayuda de sus vecinos pakistaníes, sobre todo, entre las tribus de etnia pashtún. A partir del 2003, año en que Estados Unidos comienza a desviar tropas y recursos a Irak, los talibán empiezan a reagruparse en las áreas tribales de Pakistán, con ayuda no solamente de otros elementos insurgentes como la red Haqqani o la misma Al Qaeda (Rashid, 2010) sino, según algunos analistas, también con el apoyo del servicio de inteligencia pakistani (Inter-Services Intelligence Directorate, ISI) (Rashid, 2010; Waldman, 2010).

Los talibán del mulá Omar están establecidos sobre todo en la parte de Baluchistán, alrededor de la ciudad de Quetta y en las áreas fronterizas con Afganistán. Su ámbito de actuación ofensiva, no obstante, se encuentra al otro lado de la frontera, al sur y oeste de Afganistán (Kronstadt y Katzman, 2008; Peters, 2010). Allí, los Talibán llevan a cabo ataques contra las fuerzas del orden afganas y contra las tropas extranjeras, además de ejercer amplio control sobre el cultivo de opio y/o cannabis del que obtienen un alto beneficio económico. A través de los cobros que realizan por la protección

2 El mulá Baradar está supuestamente en libertad, después de su salida de la cárcel el septiembre pasado, como parte de las condiciones exigidas por los Talibán para negociar la paz. No obstante, parece que sigue bajo arresto domiciliario en Pakistán. <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-20582286>

3 La mayoría de los Talibán proceden de la etnia pashtún, la que cuenta con mayor representación entre las distintas etnias en Afganistán (13 millones), pero también con un amplio porcentaje en Pakistán (más de 25 millones) (Hristova, Martínez y De la Corte, 2012).

de campos de adormidera y del transporte del opio, los talibán pueden llegar a ganar más de 125 millones de dólares al año (Hristova y De la Corte, 2011). De acuerdo con el informe más recientemente emitido por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen, la producción de opio durante el año 2013 se ha incrementado un 49% en comparación con el año anterior (UNODC, 2013). Esto podría significar aún más beneficios para los talibán, lo que se traduce en financiación directa para sus operaciones militares.

A punto de retirarse las tropas extranjeras del terreno afgano, el gobierno de Karzai y los EEUU han hecho varios intentos de llevar a cabo negociaciones con los talibán. Hasta el momento ha sido difícil establecer un punto de partida para este diálogo, pero la reanudación de conversaciones será inevitable una vez que el país cuente con el nuevo dirigente que previsiblemente saldrá de las urnas tras celebrarse las próximas elecciones presidenciales en abril de 2014. No puede ignorarse que los talibán forman parte del grupo étnico mayoritario de Afganistán, lo cual les convierte en un actor poderoso en un país en el que los lazos étnicos y tribales tienen una relevancia política difícil de imaginar desde la perspectiva de las democracias occidentales. En un futuro próximo los talibán podrían seguir con la ofensiva militar que han llevado a cabo durante estos doce años o pueden intentar participar en la política institucional entrando a formar parte del gobierno o actuando como fuerza de oposición.

2.2. RED HAQQANI

La red Haqqani es otro de los grupos insurgentes que opera en la zona. Según algunas fuentes, además de la relación que mantiene con el resto de la insurgencia, los Haqqani tuvieron y siguen teniendo relación directa con el ISI (Rassler y Brown, 2011). Su fundador, Jallaludin Haqqani, es otro veterano de la guerra contra los soviéticos que luchó junto al mulá Omar (Roggio, 2011). No obstante, desde comienzos de la década del 2000 el líder de facto de este grupo es su hijo Sirajuddin Haqqani (Dressler, 2010). En las circunstancias actuales es uno de los grupos más relevantes en el escenario Af-Pak en cuanto al poder que ostenta en sus áreas de control. Su reciente inclusión en la lista de organizaciones terroristas de EEUU (Foreign Terrorist Organizations⁴), en septiembre de 2012, ha demostrado que a pesar del supuesto respaldo del ISI y la férrea negativa del Gobierno de Pakistán contra tal designación, el grupo constituye una seria amenaza para la seguridad del territorio afgano y la región (Jamal, 2012). Una gran parte de los atentados perpetrados durante los últimos años en Afganistán contra personal militar y objetivos blandos (ej. hoteles) se han llevado a cabo con participación directa de los Haqqani (Dressler, 2012). Además de ser uno de los grupos insurgentes más activos, su capacidades logística y operacional ha ido mejorando durante los últimos años.

Los Haqqani tienen su principal base de operaciones en Waziristán del Norte, más concretamente en Miramshah y sus alrededores (Waldman, 2010). Desde esta zona ejercen control y ejecutan ataques en la región fronteriza de Afganistán denominada Loya-Paktia o Gran Paktia que se compone de las provincias de Paktia, Paktika y Khost. Dicha área, conocida como Arco de Zadrán y de la que los Haqqani son oriun-

4 Foreign Terrorist Organizations, U.S. Department of State:
<http://www.state.gov/j/ct/rls/other/des/123085.htm>

dos, siempre ha permanecido bajo su dominio, habilitándoles para dirigir una ofensiva directa hacia Kabul (International Crisis Group, 2011).

La ofensiva de ataques con drones (vehículos aéreos no tripulados) que EEUU viene desarrollando en las áreas tribales pakistaníes en los últimos años ha acabado con la vida de un cierto número de miembros de la red Haqqani, todos ellos con importantes rangos en la jerarquía del grupo. Así, dos de los hijos de Jallaludin Haqqani, Nasiruddin y Badruddin Haqqani, fueron abatidos durante el pasado año 2013 (Roggio, 2013a; Roggio, 2013b). Igualmente, durante el mes de noviembre (2013), otro ataque con otro avión no tripulado mató a la mano derecha del líder Sirajuddin Haqqani, maulvi (mulá) Ahmed Jan. Esta campaña de eliminación de importantes líderes del grupo terrorista, puede desestabilizar al grupo durante un período de tiempo. No obstante, el reemplazo de sus miembros y la recuperación de la red Haqqani no parece que vaya a ser un proceso largo.

2.3. HIZB-I-ISLAMI GULBUDDIN

El Hizb-i-Islami Gulbuddin (Partido del Islam; HiG) es un grupo insurgente cuyo líder, el antiguo muyahid Gulbuddin Hekmatyar, ha aspirado a ocupar un puesto político importante en el país desde antes de la invasión soviética. Fue uno de los adversarios clave durante la guerra civil de Afganistán y, según algunos autores, fue apoyado de forma preferente por Pakistán y el ISI al comienzo de dicha contienda (Rashid, 2010). Aunque hoy no cuente con una fuerza militar equiparable a la de los Talibán en términos de fuerza militar, su importancia en términos políticos no ha declinado. El grupo de Hekmatyar cuenta con una rama política, el Hizb-i-Islami Afganistán, creado en el año 2005 por antiguos miembros del HiG. Este partido goza de considerable presencia en el Gobierno de Karzai (De la Corte y Hristova, 2012; Ruttig, 2009) y dos de sus miembros están en la lista de personas que pueden posicionarse como candidatos a las elecciones presidenciales del 2014 (Kakar, 2013). Hekmatyar ha mantenido estrechos lazos con los grupos insurgentes y terroristas de la zona Af-Pak y, de manera distinguida, con Al Qaeda (Peters, 2009). No obstante, entre el HiG y los talibán existen rencillas desde tiempos de la guerra civil y aunque han conseguido superarlas para mantener una lucha aliada contra el Gobierno actual y la coalición extranjera, en los últimos años han protagonizado disputas sobre el control del territorio (DuPee y Gopal, 2010).

El HiG domina menos territorio que el resto de grupos pero, en general, su objetivo último es obtener un poder político más centralizado que regional (Ruttig, 2009). Las provincias en las que asienta su poder se sitúan en la parte oriental de Afganistán: Kunar, Nuristan y Laghman. También ejerce cierta influencia en las agencias del lado pakistaní de la frontera: Dir, Bajaur y Khyber (Hristova y De la Corte, 2011). Esta área está atravesada por una de las carreteras principales que lleva hasta el paso fronterizo de Torkham (Khyber Pass en el lado pakistaní de la frontera) desde Kabul y no debe olvidarse que mantener control sobre las principales vías de salida y entrada de un país es siempre una forma de obtener beneficios económicos.

3. GRUPOS CRIMINALES

Los sindicatos de la droga regionales:

El narcotráfico del opio afgano no se detiene en las fronteras de este país sino que relaciona una larga lista de organizaciones criminales a través de los países que transita para llegar a su destino final. Los países vecinos de Afganistán, tanto Irán y Pakistán, como los de Asia Central, tienen grupos que se dedican al tráfico de droga y se ocupan de los cargamentos que pasan por su territorio.

Los países y organizaciones de la región ocupan puestos muy destacados en el tráfico de droga afgano. Estos actores, que forman el grueso de la cadena del narcotráfico, pueden ser presentados en el siguiente esquema (Ahrari, 2009):

- Principales actores: Afganistán y los grupos criminales afganos, como zona de cultivo, seguido de Pakistán e Irán, como lugares de procesamiento de la droga. Representantes de los principales grupos criminales de Pakistán e Irán, incluso de Arabia Saudí, visitan los campos de adormidera afgana antes de la cosecha para negociar la compra del producto (Peters, 2009). El proceso que se suele seguir implica el cultivo en Afganistán y el procesamiento en los países vecinos. En ocasiones el procesamiento también se lleva a cabo dentro del propio Afganistán o en las regiones fronterizas con Pakistán o Irán (dependiendo de la ruta por la que salga el cargamento de droga).
- Países de tránsito: son los países que cruzan los cargamentos con la droga al salir de Afganistán. Forman parte de estos Pakistán, Irán, Turquía y las repúblicas exsoviéticas de Asia Central. En estos países son los grupos criminales locales las que suelen implicarse en el tráfico de la droga. También existe la posibilidad de que sean funcionarios corruptos los que participen en la protección de los cargamentos y los que faciliten el tránsito a través del país.
- Actores colaterales: este nivel es más amplio que los anteriores. Incluye a organizaciones terroristas y grupos insurgentes a facilitadores ocasionales que no participan de manera directa en la cadena del opio. Estos actores son los que aparecen en el negocio del narcotráfico ofreciendo servicios que no son específicamente de la producción de la droga. Los servicios que prestan son de protección de los cargamentos o de los campos de adormidera, evitan que las tropas erradiquen las cosechas, cobran peajes en las rutas de tránsito para permitir el paso de los convoyes, etc. Su labor es beneficiarse del narcotráfico de forma colateral.

Los narcotraficantes que están en Afganistán son principalmente comerciantes que provienen de países de la región, Irán, Pakistán, Tayikistán, etc. Sin embargo, tales personas no se dedican únicamente al tráfico de droga sino que también participan en diversos tipos de contrabando, como el de armas. En muchas ocasiones esas armas traficadas son empleadas como moneda de cambio para la adquisición de opio y heroína. No obstante, hay que subrayar que este tipo de traficantes no se dedican en exclusiva a lo ilícito sino que como comerciantes trafican tanto con bienes legales como ilegales (Puentes, 2006).

En el escenario afgano la dinámica que inicialmente se seguía entre los talibán y los narcotraficantes locales consistía en el intercambio de servicios: los talibán prime-

ros cobraban impuestos a los traficantes a cambio de protección, mientras que estos últimos ofrecían su apoyo al régimen Talibán (Puentes, 2006).

4. SEÑORES DE LA GUERRA

Los señores de la guerra obtienen su poder en el contexto de conflictos violentos. En situaciones de guerra aprovechan sus estructuras habituales, principalmente a nivel local, de etnia, tribu, clan, etc., para establecer relaciones productivas. No obstante, la forma a través de la cual obtienen más poder es el uso de la violencia organizada, con fines prácticos y de una manera controlada (Berg, 2010). Sus objetivos no son de tipo ideológico sino que persiguen el beneficio propio. Pueden establecer relaciones tanto con insurgentes como con representantes del gobierno. No existe entre ellos una lealtad que vaya más allá de su círculo más próximo, incluso de su persona. El control que pueden mantener los señores de la guerra no suele abarcar territorios demasiado amplios, sino más bien ciudades y regiones concretas.

Afganistán es el escenario perfecto para figuras como la de los señores de la guerra, de allí que éstos no tengan especial interés en que el conflicto armado concluya. La presencia de actores extranjeros es un poderoso incentivo para ellos, ya que atraen ayuda financiera y material de la que pueden sacar algún beneficio indirecto, ya sea gracias a prácticas de extorsión como a la prestación legal de algún servicio en las localidades donde tienen presencia.

Según Berg, el origen de los señores de la guerra se puede explicar a través de estas tres rutas de formación (2010):

- Político – económica: al obtener el control de una zona concreta y para preservarlo durante más tiempo es necesario ofrecer a la población local una cierta percepción de seguridad. Por ello, muchos señores de la guerra dedican parte de sus beneficios a crear infraestructuras mínimas y dar unos servicios sociales básicos, algunas veces de forma puntual y otra de forma más prolongada. Este tipo de gestiones suelen ser muy utilizadas también por grupos del crimen organizado y grupos insurgentes (incluyendo los talibán afganos) en las regiones donde operan. En cualquier caso, cuando se cuenta con el monopolio del control sobre algún tipo de actividad lucrativa, como es el caso de la producción de opio en Afganistán, la tarea de mantener el apoyo popular se hace menos costosa.
- Ideológica: la explicación de la aparición de los señores de la guerra por causas ideológicas puede interpretarse de varias maneras. Puede darse el caso de que entre estos actores exista ya un antecedente ideológico. En el caso de Afganistán, los señores de la guerra antes de convertirse en tales profesaban la religión musulmana en alguna versión afín a la de las fuerzas insurgentes del país. En tal situación, la ideología basada en la religión es un factor indirecto que refuerza su imagen y su poder ante la población afgana, mayoritariamente musulmana. También se dan casos en los que una ideología es aceptada por las relaciones con sus patrocinadores o los grupos con los que se comercia, lo que expone a los propios señores de la guerra y sus socios a una posible asimilación de la ideología.
- De relación: la explicación relacional se basa en los lazos que los señores de

la guerra tienen previamente establecidos a través de familiares, clanes, tribus, etnia, religión, localidad, etc. A la larga esa relación puede convertirse en competitiva, ya que los señores de la guerra buscan la evolución hacia más altos rangos como el de “hombre fuerte” de la región, lo que les da aún más poder y por tanto más beneficios.

Los señores de la guerra que empezaron a hacerse con el poder desde la época de los soviéticos, controlan en la actualidad porciones significativas de Afganistán. De hecho según un informe de la UNODC (2009) en el año 2005, el 60% de los miembros del Gobierno eran señores de la guerra. Algunos nombres muy conocidos son los de Mohammad Fahim (Marshall Fahim), Hazrat Ali (este), Rashid Dostum (norte), Ismail Khan (oeste), Jan Mohammad, Gul Agha Shirzai, Ahmed Wali Karzai, los Akhundzadas (sur) (Felbab-Brown, 2009). Las zonas donde tienen mayor influencia se sitúan en el norte y parte del este, donde se benefician tanto de los negocios legales como de los ilegales, cobrando el mismo impuesto tanto a unos cultivos como a otro tipo de bienes y también sobre otras actividades (UNODC, 2009). Incluso algunos señores de la guerra ocupan cargos en el Gobierno y hacen uso de tal posición para eliminar su competencia. Dos ejemplos a este respecto son los de Gul Agha Shirzai y Hazrat Ali, quienes estuvieron en un cargo en la oficina de antinarcóticos en Nangarhar, donde aplicaron una estrategia de erradicación llegando a eliminar grandes cultivos de adormidera, mientras se beneficiaban de sus redes de droga en Kandahar y al norte de Afganistán respectivamente (Felbab-Brown, 2009). A pesar de la poca importancia que parece haberseles dado a los señores de la guerra, en realidad controlan una parte significativa del negocio de la droga. Su presencia se hace notar tanto en relación con los cultivos, que controlan y por los que cobran, como con el procesamiento del opio y el tráfico propiamente dicho de la droga.

Desde su llegada a Afganistán, las tropas internacionales han colaborado con los señores de la guerra para llevar acciones militares contra los grupos insurgentes. Aunque durante la guerra civil afgana muchos mujahidín lucharon contra los talibán, actualmente la mayoría comparten objetivos y colaboran. De hecho, son los propios señores de la guerra los que en diferentes ocasiones resultan detenidos por los cuerpos de seguridad, aunque más tarde la información que puedan proporcionar sobre los insurgentes les permite irse muchas veces sin entrar en la cárcel, incluso sin ser procesados. Habría que considerar si los señores de la guerra pueden representar la misma amenaza que los talibán contra la estabilidad de Afganistán (Felbab-Brown, 2009).

5. MILICIAS NO ESTATALES

Las milicias no estatales o los llamados Arbakai son grupos independientes que pueden alcanzar desde la docena de hombres hasta cientos de ellos. Operan independientemente del Gobierno a nivel local, aplicando su propia ley y justicia. El motivo de su creación suele ser la ausencia de orden público y cumplimiento de la ley, por lo asumen la misión de aportar protección a la población civil, principalmente frente a la violencia y la extorsión de los talibán y, en menor medida, de otros elementos insurgentes y/o criminales. Por consiguiente, llenan los vacíos de seguridad que deja el Estado central en sus provincias. Las formaciones Arbakai existen desde hace cientos de años, de forma predominante en el sureste de Afganistán.

En principio, la obligación de los Arbakai es seguir las directrices del consejo local de ancianos con el objetivo de proteger a la población. No obstante, se considera que su actuación es más propia de una banda criminal que de una fuerza del orden. La presencia de varios de estos grupos en la misma región provoca choques entre las propias milicias, lo cual aumenta el nivel de violencia e inestabilidad. Muchos se dedican a cobrar tasas a los residentes de los municipios en los que operan, alegando que son cobros de tipo religioso, como el ushr o el zakat (impuestos islámicos que todos los musulmanes deben pagar). Estas prácticas coercitivas recuerdan más a la extorsión que a un donativo voluntario y suelen implicar represalias como ataques directos y violentos contra las personas que no paguen. Información recogida por organismos no estatales, como Oxfam, permiten confirmar que las supuestas milicias que deben proteger a la población se convierten en el fenómeno que supuestamente combaten (Rivera, 2011).

6. CONCLUSIONES

Grupos insurgentes, organizaciones criminales, señores de la guerra y milicias armadas representan una amenaza compleja que compromete la estabilidad de Afganistán y la seguridad de su población. Las interconexiones entre dichos actores agravan sensiblemente la actual coyuntura. Con un gobierno central débil y un territorio pobre en recursos, los vacíos de poder que existen son fácilmente ocupados por estos actores, alimentando con sus actividades una auténtica espiral de violencia y contribuyendo a mantener al país en el subdesarrollo. Incluso cuando trabajan como sustitutos del Estado, ofreciéndose a cubrir unos u otros servicios básicos, los actores armados no estatales promueven la violencia y la coerción.

Una posibilidad que podría abrirse tras las elecciones previstas para abril de 2014 es que representantes de algunos de los antedichos actores armados se incorporen a la vida pública y la política institucional del país. Igual sucedió tras la guerra civil de principios de los noventa, cuando los talibán y señores de la guerra pasaron a ocupar posiciones en el Parlamento. En caso de volver a producirse una tendencia similar la integración no será fácil y requeriría un considerable esfuerzo de planificación, supervisión y control.

BIBLIOGRAFÍA

Ahrari, Ehsan (2009). "The Dynamics of Narco-Jihad in The Afghanistan-Pakistan Region". en *Narco-Jihad: Drug trafficking and Security in Afghanistan and Pakistan*. The National Bureau of Asian Research. NBR Special Report nº20

Baqués, Josep (2010). *¿Quo vadis Afganistán?* Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado

Berg, Christian (2010). *Understanding Warlordism: Three Biographies from Afghanistan's Southeastern Areas*. Peace Research Institue Oslo

De la Corte, Luis y Hristova, H. (2012). *El Papel de los Tráficos Ilícitos en el Escenario Af-Pak*. IEEE 03/2012

Dressler, Jeffrey (2010). *The Haqqani network. From Pakistan to Afghanistan*. Afgha-

nistan Report 6. Institute for the Study of War

Dressler, Jeffrey (2012). The Haqqani network: A Foreign terrorist organization. Backgrounder September 5, 2012. Institute for the Study of War

Dressler, Jeffrey y Forsberg, C. (2009). The Quetta Shura Taliban in Southern Afghanistan: Organization, Operations, and Shadow Governance. Backgrounder December 21, 2009. Institute for the Study of War

DuPee, Matthew y Gopal, A. (2010). Tensions Rise Between Hizb-i-Islami and the Taliban in Afghanistan. CTC Sentinel Vol. 3, Issue 8. Combating Terrorism Center at West Point

Felbab-Brown, Vanda (2009). The Drug economy in Afghanistan and Pakistan, and Military conflict in the region. En *Narco-Jihad: Drug trafficking and Security in Afghanistan and Pakistan*. The National Bureau of Asian Research, NBR Special Report nº 20

Hristova, Hristina y De la Corte, L. (2011). Narcotráfico y criminalidad organizada en Af-Pak: vínculos con la insurgencia y consecuencias para la seguridad. En Miguel Requena (ed.) *La Seguridad y la Defensa en el Actual Marco Socio-Económico: Nuevas Estrategias frente a Nuevas Amenazas*. IUGM: Madrid

Hristova, Hristina, Martínez, L. y De la Corte, L. (2012). La Línea Durand: Consecuencias de un Proceso Histórico en el Escenario Geopolítico Actual. En Miguel Requena (ed.) *Actas IV Estudios de Seguridad*. IUGM: Madrid

International Crisis Group (2011). The Insurgency in Afghanistan's Heartland. Asia Report nº207

Jamal, Arif (2012). Dual Blows Imperil the Future of the Cross-Border Haqqani Network. *Terrorism Monitor* Vol. X, Issue 17. The Jamestown Foundation

Kakar, Javed H. (2013). Positive talks held on polls with govt: HIA. *Pajhwok Afghan News*, disponible en : <http://www.pajhwok.com/en/2013/11/12/positive-talks-held-polls-govt-hia> (consultado 29 de diciembre de 2013)

Kronstadt, K. Alan y Katzman, K. (2008). Islamist Militancy in the Pakistan-Afghanistan Border Region and U.S. Policy. CRS Report for Congress RL34763, Congressional Research Service CRS

Laborie, Mario (2011). "Actores armados no estatales y modelo de estado" en *Actores armados no estatales: retos a la seguridad global*. Cuadernos de Estrategia 152. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa

Peters, Gretchen (2009). *Seeds of terror. How heroin is bankrolling the Taliban and Al Qaeda*. Oxford: Oneworld

Peters, Gretchen (2010). *Crime and Insurgency in the Tribal Areas of Afghanistan and Pakistan*. Harmony Project, Combating Terrorism Center at West Point CTC

Puentes Marín, Ángela M^a (2006) *El Opio de los Talibán y la Coca de las FARC. Transformaciones de la relación entre actores armados y narcotráfico en Afganistán y Colombia*. Bogotá: Ed. Uniandes – Cesó

Rashid, Ahmed (2001) *Los Talibán. El Islam, el petróleo y el nuevo "Gran Juego" en*

Asia Central. Barcelona: Península

Rashid, Ahmed (2010). Descenso al Caos. EEUU y el fracaso de la construcción nacional en Pakistán, Afganistán y Asia Central. Barcelona: Península

Rassler, Don y Brown, V. (2011). The Haqqani Nexus and the Evolution of Al Qaeda. Combating Terrorism Center at West Point

Rivera, Ray (2011). Afghanistan Seeks to Disband Some Armed Militias, The New York Times 02.08.2011 http://www.nytimes.com/2011/08/03/world/asia/03afghanistan.html?_r=0 (consultado 29 de diciembre de 2013)

Roggio, Bill (2011). Raid in Afghan east targets Hizb-I Islami Khalis leader. The Long War Journal, disponible en: http://www.longwarjournal.org/archives/2011/03/raid_in_afghan_east.php (consultado 12 de diciembre de 2013)

Roggio, Bill (2013a). Taliban confirm death of Badruddin Haqqani in drone strike last year. The Long War Journal, disponible en: http://www.longwarjournal.org/archives/2013/09/taliban_confirm_deat_1.php (consultado 29 de diciembre de 2013)

Roggio, Bill (2013b). Senior Haqqani Network leader killed in Pakistan. The Long War Journal, disponible en: http://www.longwarjournal.org/archives/2013/11/senior_haqqani_netwo_3.php (consultado 29 de diciembre de 2013)

Ruttig, Thomas (2009). The Other Side. Dimensions of the Afghan Insurgency: Causes, Actors and Approaches to 'Talks'. AAN Thematic Report 01/2009. Afghanistan Analysts Network

Schlichte, Klaus (2009). "With the State against the State? The formation of armed groups", Contemporary Security Policy, 30:2, 246- 264

UNODC (2009). Addiction, Crime and Insurgency. The transnational threat of Afghan opium". United Nations Office on Drugs and Crime

UNODC (2013). Afghanistan Opium Survey 2013. United Nations Office on Drugs and Crime

Vallés, Josep M^a. (2011). Ciencia política. Una introducción. 8^a Edición. Barcelona: Ariel

Waldman, Matt (2010). The Sun in the Sky: The Relationship between Pakistan's ISI and Afghan insurgents. Discussion Paper 18. Crisis States Research Center

Fecha de recepción: 19/11/2013. Fecha de aceptación: 15/01/2014

EL FUTURO DE AFGANISTÁN

MOHAMMAD SALEM WAHDAT
RICARDO GARCÍA PARRA
JOSÉ MARÍA BLANCO NAVARRO

*When you are buried in the hearts of the people, you are always alive.
Whenever you fight for the right cause, if you die, you don't die.
But if you fight for the wrong cause, you never live¹.*

*Masood Kalili
(Embajador de Afganistán en España)*

RESUMEN

En base al análisis realizado, en el que se identifican las debilidades y fortalezas, así como las oportunidades y amenazas, unido al estudio de los actores involucrados en el caso de estudio, se han seleccionado drivers o factores clave para la evolución del país, que permiten plantear escenarios de futuro.

De esta manera en el presente estudio se han determinado cuatro escenarios básicos, que se caracterizan por la transición, fragmentación, regreso talibán y regionalización del conflicto.

Prácticamente todos los análisis existentes coinciden en señalar la dificultad del momento, pero también permiten identificar los factores clave de éxito o de fracaso. El pesimismo se ha extendido, generando una situación de tensa espera ante el desarrollo de los acontecimientos.

¿Y si se materializan los peores escenarios? En 2001 hubo un amplio consenso trasatlántico entre Estados Unidos y países europeos. Pero desde entonces la situación ha variado enormemente. Los resultados de las operaciones en Libia y en Mali han demostrado que actualmente las guerras ni se ganan ni se pierden, pero sí que se adaptan y eternizan.

Palabras clave: Afganistán, seguridad, talibán, terrorismo, escenarios de futuro.

ABSTRACT

Based on the analysis, with strengths and weaknesses and opportunities and threats, and coupled with the study of the actors involved in the case study, several “drivers” or key factors have been selected in the evolution of the country, that allow to draw future scenarios.

In the present paper four basic scenarios have been identified, that are characterized by the transition, fragmentation, the taliban return and the regionalization of the conflict.

1 “Cuando eres enterrado en el corazón de las personas sigues vivo.
Cuando luchas por una causa correcta, si mueres, no mueres.
Pero si luchas por una causa errónea, nunca vives”

Virtually all existing analysis agree on the difficulty of the moment , but also identify the key factors of success or failure. Pessimism has spread , creating a tense situation before the expected developments.

What if the worst scenarios materialize? In 2001 there was broad transatlantic consensus between the U.S. and European countries. But since then the situation has changed greatly. The results of operations in Libya and Mali have shown that currently neither wars are won or lost , but that adapt and become eternal.

Key words: Afghanistan, security, taliban, terrorism, future scenarios.

1. INTRODUCCIÓN

Las palabras anteriores, de Masood Kalili, actual embajador de Afganistán en España, hacen referencia al atentado que el día 9 de septiembre de 2001, dos días antes del trágico 11S, costaba la vida a Massoud, mítico comandante de la Alianza del Norte, conocido como el León del Panshir. El hoy embajador, amigo, traductor y asesor de Massoud estaba presente cuando un supuesto periodista se inmoló durante una pretendida entrevista, activando una bomba oculta en la videocámara.

Quienes hemos tenido el privilegio de pasar muchas horas de trabajo o, al menos, poder asistir a una cena con el embajador y escuchar en sus propias palabras el relato sobre este hecho -que iniciaba en cierto modo un ciclo histórico- o relatos sobre los años anteriores de lucha contra los talibanes y búsqueda continua de apoyos internacionales, difícilmente olvidaremos momentos en que la historia nos ha sido contada de primera mano. Recuerda aún Kalili cómo la noche anterior al atentado, durante una larga velada conversando con el comandante y ya entrada la madrugada, decidieron abrir un libro del poeta persa Hafiz y señalar los versos que el azar determinara. El texto seleccionado era de una gran belleza, pero resultó premonitorio:

“Many nights will come
Many days will follow
Many years after that

But you two will not see each other again on a night like this.”²

Pero la gran lección que ofrece Kalili es sobre todo humana. Tras un mes en coma, con múltiples secuelas del atentado y postrado en un hospital en Alemania, afirmaba que perdonaba a los autores y que lo importante no es cuándo uno muere sino la causa por la que se muere. Un discurso humanista que no duda en repetir continuamente, como si fuera un mantra, señalando que lo que tenemos en común todos los seres humanos es el corazón, corazones que hace falta llenar. Y es precisamente ahí donde surge otra de sus facetas, la de poeta³. La poesía es una forma de llenar los corazones y las palabras son un arma para la construcción, para el entendimiento. No faltan nunca en una conversación con él, acompañada de té, referencias a frases y citas

2 “Vendrán muchas noches
muchos días seguirán,
muchos años,
pero vosotros no os volveréis a ver en una noche como ésta”

3 Masood Kalili es hijo del gran poeta, profesor, historiador y diplomático Khalilullah Khalili

de grandes humanistas como Mandela o Martin Luther King. Y no duda en señalar la necesidad de negociar con los talibanes.

Aunque el objetivo de este artículo es analizar el futuro del país, partiendo de un estudio sobre las variables y actores que van a configurarlo, no debe quedar al margen que en definitiva, lo abordado, a pesar de los fríos datos que se aporten y el aséptico análisis, en el fondo todo lo tratado afecta a la vida, a los derechos humanos, a los niños y mujeres y a la libertad.

El 11 de septiembre de 2001, dos días después de los hechos relatados, varios aviones comerciales eran secuestrados por miembros de la red de Al Qaeda y estrellados contra objetivos en Estados Unidos, causando la muerte a casi 3.000 personas. De nuevo la historia de Afganistán se enfrentaba a un nuevo capítulo.

En el momento del ataque los talibanes controlaban el 75% del país. Estados Unidos solicitó la extradición de Bin Laden como una fórmula para evitar una intervención militar, a lo que el régimen talibán se negó. Los combates sobre suelo afgano comenzaron el 7 de octubre, en el marco de la denominada Operación Libertad Duradera. Con el apoyo de la Alianza del Norte el retroceso de los talibanes fue rápido. Las tropas de la Alianza, bajo mando del General Dostum, entraron en Kabul el 12 de noviembre. Se señala el 9 de diciembre como la fecha del fin del régimen talibán, momento en el que el Mullah Omar abandona Kandahar. Una nueva página de la historia de Afganistán se abría. Alejandro Magno tardó tres años en conquistar lo que ahora es Afganistán, con un enorme coste y esfuerzo, utilizando adicionalmente recursos de otras épocas, pero todavía perceptibles en casos relacionados con el fenómeno terrorista en lugares como el Sahel, como es el matrimonio con personas de influencia en el territorio conquistado.

Quedaba atrás un siglo marcado por cambios bruscos en el país, la época monárquica de Amamullah Khan (1919-1929) o de Zahir Shah's (1933-1973), que promulgó la constitución de 1964 y promovió las libertades de la mujer eliminando la necesidad de cubrir la cara y el pelo, la invasión soviética en 1979, la formación del movimiento talibán entre clérigos y estudiantes en 1993-1994 y el régimen talibán entre 1996 y 2001. La barbarie talibán se ha simbolizado en muchas ocasiones a través de las imágenes del derrumbe de las estatuas gigantes de Buda de las colinas de Bamiyan, pero están lejos de ilustrar su extremo fanatismo materializado en acciones intolerables día tras día, durante años.

Comenzaba un largo periodo de reconstrucción del país, de cooperación internacional y de lucha continua contra la insurgencia. Unos años también marcados por la búsqueda de Bin Laden, líder de Al Qaeda, protegido por el régimen talibán desde 1996 tras su marcha de Sudán.

2. APROXIMACIÓN ANALÍTICA A LA SITUACIÓN DE AFGANISTÁN

En diciembre de 2014 finaliza la misión de la OTAN. La continuidad de tropas de Estados Unidos depende de la firma de un Acuerdo Bilateral de Seguridad (Bilateral Security Agreement). De momento las negociaciones están estancadas. Estados Unidos se compromete a mantener una fuerza militar limitada con objeto de combatir el terrorismo y seguir formando al ejército afgano. El presidente afgano Karzai, por su parte, ha introducido nuevas condiciones, como la prohibición a las tropas americanas de realizar operaciones en viviendas o la liberación de presos afganos de Guantánamo. También

ha señalado recientemente que la decisión debería corresponder a su sucesor, una vez celebradas las elecciones.

Afganistán se enfrenta a un año clave. En abril están previstas unas elecciones que condicionarán enormemente el futuro del país. La conjunción de ambos hechos hace que se enfrente, según diversos analistas (Jones and Crane, 2013), a una triple transición.

La primera transición tiene carácter político. Las elecciones son una prueba sobre las capacidades del país para garantizar la seguridad y sus resultados llevarán a escenarios diferentes en función de la aceptación de los mismos entre los diversos grupos de interés, especialmente del norte y del oeste del país, que en caso de contrariedad podrían volver a las armas. Los dos principales grupos opositores al actual presidente Karzai, el Frente Nacional Afgano y la Coalición Nacional de Afganistán, pugnan por descentralizar el poder que el presidente ha concentrado en Kabul, devolviéndole parte a las provincias.

La segunda transición tiene a la seguridad como protagonista. La finalización de la misión de la OTAN podría suponer una oportunidad para grupos como Al Qaeda, los talibanes, la red Haqqani, clanes pastún, grupos de crimen organizado o posibles milicias locales, que contarán con apoyo de países como Pakistán o Irán. Si a ello unimos la posible desconfianza hacia la legalidad del proceso electoral, o el rechazo a la aceptación de los resultados de las elecciones por grupos del norte y del oeste, la situación de seguridad se podría degradar hasta límites incontenibles. A finales de 2013 Naciones Unidas advertía de un importante incremento de víctimas durante el año, alcanzando 2.730 fallecidos y 5.169 heridos en los primeros once meses del año, lo que supone un incremento de un 10% sobre las cifras del año anterior, todo ello a pesar de los avances de las fuerzas armadas afganas, con operaciones exitosas en zonas como Kunar y Nuristán, aunque no tanto en otros lugares como Helmand.

La tercera transición es económica. Afganistán debe pasar de un sistema de asistencia internacional, basado en la atención al corto plazo, a lo urgente, a la reconstrucción, hacia un sistema que trate de garantizar la sostenibilidad a medio y largo plazo. El crecimiento económico anual es muy elevado, pero partiendo de unos niveles muy bajos e incentivado por la inversión internacional e incluso por la propia presencia internacional, que fomenta el consumo y la adquisición de bienes y servicios por parte de militares, diplomáticos y contratistas privados. El sistema económico se sustenta demasiado en la agricultura y en los tráfico ilícitos.

Con objeto de presentar la situación actual del país, utilizando metodologías de análisis y prospectiva, se ha procedido en un primer momento a combinar dos técnicas clásicas:

- PESTEL. Consiste en el estudio y análisis de los factores políticos, económicos, sociales, tecnológicos, legales y medioambientales que afectan a una problemática concreta. Para el presente estudio se obvian menciones a tecnología y medio ambiente, dado que no son variables que en estos momentos ofrezcan información de interés.
- Análisis DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades). Metodología que trata de señalar algunos elementos internos al fenómeno objeto de estudio en base a sus fortalezas y debilidades, incorporando adicionalmente una visión externa, más amplia, que identifica riesgos y oportunidades.

La presentación de esta información de forma combinada permite disponer de una visión global y estratégica que facilita en cada momento evaluar la evolución de la situación estudiada, además de incorporar nuevas variables o eliminar aquellas que pierden interés.

	FORTALEZAS	OPORTUNIDADES	DEBILIDADES	AMENAZAS
POLÍTICO	-Apoyo internacional -Lecciones extraídas del conflicto -Avances en ejército y en seguridad	-Cambio Político -Libertad Política -Debilitamiento de AQ y talibanes -Una puerta de Occidente	-Fragmentación étnica y social -Corrupción -Ejército, policía e Inteligencia -Debilidad instituciones -Ausencia sistema judicial	-Choque de Potencias -Posible estado islámico y Sharia -Guerra civil -Estado frágil/fallido -Expansión regional del conflicto -Regreso de los talibanes -Injerencias otros países -Fraccionamiento del país
ECONÓMICO	-Agricultura -Minerales -Hierro, oro, cobalto -Tierras raras -Piedras preciosas -"Arabia Saudi" del litio -Heroína -Nuevas infraestructuras	-Mejor gestión de sus riquezas -Limitar corrupción -Inversión extranjera -Empleo -Desarrollo y sostenibilidad	-Empobrecimiento del país -Destrucción infraestructuras -Paralización económica -Inexistencia sistema financiero -Desigualdad -Tráficos ilícitos	-Crisis Mundial -Subida Combustible -Explotación extranjera -Pérdida de ayudas -Corrupción que haga ineficientes los esfuerzos -Incremento crimen organizado
SOCIAL	-Lecciones extraídas de conflicto -Juventud, alta natalidad -Mejoras en salud, educación y mujer	-Creación de una sociedad civil más fuerte	-Éxodo de los ciudadanos -Etnias -Warlords -Religiones -Delincuencia	-Pérdida de capital humano -Muerte, pobreza -Luchas sectarias -Extremismo y radicalización.
LEGAL	-Experiencia -Lecciones aprendidas	-Avance democrático -Establecimiento de reglas de juego comunes	-Ausencia de un sistema legal y judicial	-Arbitrariedad, discrecionalidad, ley del Talión.

Tabla 1. Análisis PESTEL-DAFO. Elaboración propia.

2.1. FACTORES POLÍTICOS

Las principales debilidades que marcan el presente de Afganistán radican en la enorme diversidad étnica de su población, el elevado nivel de corrupción y la fragilidad de las instituciones.

Según el CIA World Factbook la distribución étnica del país es la siguiente: pash-tunes (42%), tayikos (27%), hazaras (9%), uzbekos (9%), aimakos (4%), turkmenos (3%), baloch (2%) y otros (4%). Los pashtunes dominan en 12 provincias y los tayikos en 10, mientras que hazaras y uzbekos en tres.

En cuanto a idiomas predomina el persa afgano o dari, hablado por un 50% de la población, y el pastún, por el 35%.

Los afganos son predominantemente musulmanes, con una amplia mayoría sunita, cerca del 90%, frente a un 10% chiíta.

La corrupción endémica ha sido una constante en los últimos años. En el índice de

percepción de la corrupción de Transparencia Internacional ocupa el último lugar, el 175, junto a Corea del Norte y Somalia.⁴

Otra serie de índices internacionales ponen de manifiesto la fragilidad del Estado. Según el último índice de estados fallidos Afganistán ocupa el séptimo lugar comenzando por el final⁵, tras Somalia, República Democrática del Congo, Sudán, Sudán del Sur, Chad y Yemen. En general se considera estado fallido a aquel que no tiene la capacidad para proveer de servicios básicos y de seguridad a su población (Torres y Anderson, 2004; Kandiyoti, 2007; Feeny y MacGillivray, 2009). Algún autor señala adicionalmente la ausencia de legitimidad del estado (Schneckener, 2004; Stewart y Brown, 2010), y la pérdida en el monopolio del uso de la violencia y la fuerza, o el control de zonas territoriales del estado. Esta debilidad estatal admite diferentes grados, motivo por el cual existen variados términos a aplicar (Rice y Patrick, 2008; Wyler, 2008), como estados débiles (weak or fragile status), estados fallidos (failed or failing states) o estados colapsados (collapsed status).

La misión principal desarrollada durante los últimos años ha consistido en apoyar el desarrollo de las Fuerzas Nacionales de Seguridad (ANSF), enfrentándose a la vez a la insurgencia existente en el país. La formación del ejército y la policía, junto a la acumulación de lecciones aprendidas, han logrado algunos éxitos importantes, como las operaciones que durante el invierno de 2012 se sucedieron en Kandahar, Kabul y Uruzgan.

Los avances han llegado tanto al plano operativo como a la capacidad de planificación y a la coordinación con la policía. El objetivo es disponer de un ejército de 352.000 efectivos al menos hasta 2018, de los cuales 195.000 pertenecerían al Ejército Nacional Afgano (ANA) y 157.000 a la Policía Nacional Afgana (ANP). Actualmente el Ejército Nacional Afgano lidera entre el 80% y el 90% de las operaciones de combate.

No todos los datos son tan positivos. Un 35% de los efectivos no continúan al año siguiente de su reclutamiento, lo que obliga a seleccionar y formar personal de manera muy activa. Además, en muchas unidades la ausencia de armamento o de combustible limita la operatividad. La corrupción también afecta a estas instituciones, especialmente en el caso de la Policía Nacional, con una tasa muy alta de desertiones, mayor que en el ejército. El motivo pudiera radicar en que los policías prestan servicios en aquellas comunidades de origen, lo que puede llevar a una mayor implicación en disputas o intereses locales o étnicos. Sí se ha tratado de reflejar en la composición del ejército la distribución demográfica del país, aunque existe un exceso de representación de los tayikos (33,3%) y una menor de los uzbekos (6%).

La actividad insurgente (Congressional Research Service, 2013) sigue una pauta cíclica, empezando tras la cosecha de opio hasta que comienza el invierno, y se concentra geográficamente en la zona pastún del este y sureste, que ofrece vías de escape hacia Pakistán. Esta circunstancia fue considerada por McChrystal en 2009, centrando su estrategia de acción en centros de población y rutas comerciales.

El establecimiento de unos servicios de inteligencia, y más en el entorno geoestratégico de Afganistán, es adicionalmente un desafío. No dispondrán en un futuro

4 <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>

5 <http://ffp.statesindex.org/rankings-2013-sortable>

próximo de las mismas capacidades de inteligencia de señales (SIGINT) existentes durante la operación internacional. Deberán desarrollar una potente inteligencia humana (HUMINT) en base a los contactos con etnias y el conocimiento sociocultural del país. Este desarrollo de la inteligencia va a implicar un cambio también cultural en quienes se ocupen de esta función, una tarea mucho mayor de análisis que, como señala el Congressional Research Service, no consiste únicamente en “subir en una pick-up e ir a luchar”. También se comienzan a plantear los problemas de intercambio de información, entre ejército afgano y coalición internacional, cuestiones a tratar y acordar antes de la finalización de la misión.

Sin duda existen importantes oportunidades para el futuro de Afganistán, logradas con mucho esfuerzo y con alto coste económico y de vidas humanas en los últimos años. A día de hoy se trata de un país democrático, a diferencia de algunos de los países del entorno, y en el que mandan los votos y no las armas. Pero los riesgos futuros, más allá de 2014, son muy elevados. Quizás los más preocupantes vengan a través de las injerencias de otras naciones, pudiendo convertir el suelo afgano en el campo de batalla de diversos intereses de países como Pakistán, India, Irán, China, Rusia o Estados Unidos. Las debilidades señaladas también llevan a pensar en escenarios desfavorables, como una guerra civil, un fraccionamiento del país, una reconquista territorial de los talibanes o incluso una internacionalización del conflicto.

2.2. FACTORES ECONÓMICOS

La economía afgana es muy débil y se ha apoyado en las donaciones internacionales. Su base es puramente agraria. Aún así, y debido al apoyo internacional, ha crecido a una tasa superior al 9% en los últimos años y un 12% en 2012, aunque ha caído a un 3,1% en 2013, estimándose que estará entre un 4-6% en los próximos años debido a la reducción del gasto de la ISAF (Worldwide Threat Assessment 2014, Director Nacional Intelligence).

Lograr la sostenibilidad en el futuro es una urgente necesidad, que pasa por la creación de estructuras económicas, mercados y generación de ingresos fiscales. En los últimos años se han realizado avances hacia una colaboración internacional. El llamado proceso de Kabul priorizó una serie de necesidades en infraestructuras, transporte, mecanismos financieros, sector judicial y capital humano. La Conferencia de Bonn, en diciembre de 2011, contó con la participación de 85 naciones y 15 organizaciones internacionales. El 14 de junio de 2012, en una reunión en Kabul denominada “Heart of Asia”, Afganistán acogió a 14 países de la región, que acordaron luchar de forma conjunta contra el terrorismo y el crimen organizado y avanzar en el desarrollo económico. En julio de 2012, en la Conferencia de Tokio, los participantes se comprometieron a seguir facilitando apoyo.

Por otro lado, el Gobierno de Estados Unidos ha apoyado el desarrollo de una red de comercio entre Asia Central y el Sur de Asia, lo que se denomina la “Nueva Ruta de la Seda”.

Parte del futuro del país radica en la posibilidad de explotar los recursos minerales con los que cuenta. Y es que en los últimos años se ha confirmado la existencia de depósitos extensos de oro, cobre, hierro, cobalto, tierras raras, litio, hidrocarburos, cromo, talco, plomo, zinc, sal, o piedras preciosas. Ello podría convertir al país en un centro minero (Baños, 2011). Incluso el Departamento de Defensa de Estados Unidos

llegó a presentar un mapa de recursos y una valoración económica que estimaba en un billón de euros. Para ello se precisan inversiones e infraestructura, garantizar la seguridad, limitar la corrupción y evitar el saqueo de otras potencias internacionales.

2.3. FACTORES SOCIALES

Tras años de guerras y enfrentamientos, más de dos millones de fallecidos, unas 700.000 viudas y huérfanos y un millón de niños en campos de refugiados fuera de Afganistán (Katzman, 2013) los avances en materia social han sido muy destacables en los últimos años. Ahí radican, junto a la juventud de la población (un 70% de la población es menor de 25 años), las fortalezas actuales. Más de tres millones y medio de refugiados han regresado al país.

El esfuerzo e inversión de los últimos años se manifiesta en el desarrollo empresarial, mejoras en educación y sanidad, construcción de infraestructuras (carreteras, vías de tren, puentes, electricidad), desarrollo agrario, minero y energético. Como ejemplo se citan algunos datos:

- A nivel empresarial, la creación de hoteles de lujo en Kabul o una embotelladora de Coca Cola.
- La población en Kabul alcanza los tres millones, lejos de los 500.000 de la época talibán.
- Más de ocho millones de niños con acceso a educación, de los que el 40% son niñas (únicamente 900.000 en la época talibán). Se han construido 4.000 escuelas. Se ha pasado de dos a 17 universidades, a las que asisten 75.000 afganos, de los cuales el 35% son mujeres.
- Un 65% de la población tiene acceso a sanidad profesional, frente a un 8% en el régimen anterior.
- Un papel creciente de la mujer en la sociedad. Unas 1.700 mujeres forman parte de las Fuerzas de Seguridad Nacional, de las cuales más de 1.300 sirven en la Policía Nacional.
- Se pretende la construcción de una carretera que cruce la nación de este a oeste, desde Herat hasta Kabul. La principal carretera, Ring Road, fue de nuevo pavimentada.
- Casi un 20% de la población tiene acceso a electricidad.

Las debilidades, en todo caso, son manifiestas y se centran tanto en la división étnica ya señalada, en la explotación de extremismos y fundamentalismos, y en la descapitalización del país generada por la guerra. La delincuencia, que en ocasiones es un efecto de otros factores como la desigualdad o la pobreza, es a su vez una causa que perpetúa ese ciclo. La facilidad de acceso a formas ilícitas de alto beneficio propicia el desarrollo de mercados negros, perjudicando el desarrollo económico.

Informaciones de los últimos días también están alertando sobre posibles retrocesos, tanto en sanidad como en libertades de la mujer. El New York Times informaba a comienzos de 2014 del incremento de malnutrición en niños que se ha observado en

hospitales como el de Bost, en la provincia de Helmand, así como en Kandahar, Farah, Kunar, Paktia y Paktiva. Según Naciones Unidas los casos se han incrementado un 50% en 2013, comparados con los datos de 2012. Muchas zonas agrícolas han quedado devastadas por la guerra y han generado un éxodo de la población hacia las ciudades.

2.4. FACTORES LEGALES

La reconstrucción de un estado exige el establecimiento de unas normas de juego comunes, que a su vez apuntalen las misiones y obligaciones de un gobierno, con objeto de facilitar seguridad, justicia y servicios a los ciudadanos. Por otra parte, el sistema normativo es la base para el desarrollo del sistema policial y judicial y un requisito para la lucha contra la corrupción y contra la arbitrariedad. Un reto de alto nivel de complejidad a causa de alguno de los factores ya señalados, como la composición étnica, que implica la existencia de consejos locales de ancianos que se constituyen como poder absoluto para proteger y para juzgar, llegando a dirigir milicias armadas (Arbakai).

3. REFERENCIA A LOS ACTORES INVOLUCRADOS

En un mundo global, y tras más de doce años de intervención, con el elevado coste que ha supuesto para los países aliados, las acciones de actores estatales y no estatales configuran en gran medida el futuro del país. A su vez, dichos actores pueden tener carácter interno o externo.

Los actores no estatales, centrandose en aquellos de carácter armado, se pueden clasificar de la siguiente forma, tal y como señalan Hristova y De la Corte (2014) en este mismo número de Cuadernos de la Guardia Civil:

- Grupos insurgentes. Destacan los talibanes afganos, la Red Haqqani e Hizb-i-Islami Gulbuddin. Hay que considerar adicionalmente los contactos con grupos como Tehrik-e-Taliban Pakistan, Lashkar-e-Taiba o la propia Al Qaeda. Las relaciones de ésta última con diferentes grupos está más que confirmada (Jones, 2013).
- Grupos criminales, dedicados especialmente al tráfico de heroína, pero no ajenos, en cuanto se dispone de infraestructura y rutas adecuadas, a cualquier otro tipo de tráfico como el de armas. Las vinculaciones con los grupos insurgentes son claras, siguiendo las dinámicas que se producen en otras zonas del planeta, ofreciendo protección y cobrando peajes de tránsito a los narcotraficantes.
- Señores de la guerra. Son líderes tribales que aprovechan los enfrentamientos armados para beneficio propio (Berg, 2010).
- Milicias no estatales. Operan a nivel local, bajo normas propias, llenando los vacíos de poder gubernamental y asumiendo por tanto cierto grado de monopolio en el uso de la fuerza y la violencia, función que únicamente debería corresponder al estado.

Por otro lado, son multitud los actores estatales que observan y esperan el desarrollo de los acontecimientos futuros en Afganistán, con objeto de desplegar sus estrategias y

acciones, que les permitan beneficiar sus intereses, limitar a sus enemigos o incrementar su poder de influencia a nivel internacional.

- Pakistán. Es el origen de muchos de los riesgos futuros de Afganistán. Su objetivo principal es evitar que Afganistán se alíe con India. Y como interés relacionado tratará de disponer de un gobierno favorable a sus intereses. A partir de esta misión principal el resto de movimientos tienen carácter estratégico o se configuran como sistemas de presión. Pakistán es un santuario de grupos terroristas, circunstancia que utiliza como vía de presión para lograr un alineamiento con Afganistán (Katzman, 2013; John, 2013). Pakistán fue uno de los tres países que reconocieron a los talibanes como gobierno legítimo, junto a Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos.

Las relaciones entre ambos países sufren altibajos, en muchas ocasiones con un fondo fronterizo, como el conflicto de mayo de 2013 que generó un enfrentamiento armado con fallecidos. Pakistán pretende que Afganistán reconozca la denominada Línea Durand, un acuerdo fronterizo de 1893 que separaba Afganistán de la parte controlada por los británicos de la India (posteriormente Pakistán, después de la partición de 1947) y reconocido por Naciones Unidas. Afganistán se opone argumentado que supone una separación de las tribus pastún y que debe ser renegociado.

- India. El objetivo de este país es precisamente el contrario al de Pakistán. Se basa en tratar de atraer a Afganistán y evitar que sea controlado por su histórico enemigo, situación que podría generar un bloqueo a su comercio y sus conexiones con Asia Central. Objetivo adicional es evitar que Afganistán sea un santuario terrorista desde el que lanzar ataques a sus intereses, con preocupación principal centrada en grupos como Laskhar-e-Tayyiba.

Un acuerdo comercial entre India y Afganistán, en 2011, alarmó a Pakistán. India mantiene buenas relaciones con miembros de la Alianza del Norte que han residido en el país.

- Irán. Los objetivos de Irán son evitar que Afganistán se convierta en una base de Estados Unidos, mantener su influencia en la zona oeste del país y proteger a las comunidades chiíes. Las relaciones entre ambos países son fluidas, hasta el punto de utilizar Karzai la denominación de “amigo” en referencia a Irán. Pesa más el refuerzo que Irán prestó para acabar con el régimen talibán que los apoyos que desde Irán se ofrecen a grupos insurgentes. Hay un millón de refugiados afganos en Irán y casi un millón y medio de no refugiados que residen allí.

El Departamento del Tesoro americano muestra el apoyo de Irán a grupos insurgentes, como los propios talibanes, a través de entrenamiento facilitado por el Cuerpo de la Guardia Revolucionaria de Irán (Qods Force), así como la entrega de armas y explosivos. También autorizó la apertura de una oficina talibán en Irán. A su vez mantiene fuertes vínculos con el clérigo chií Ayatollah Mohammad Mohseni y con el líder hazara Mohammad Mohaqui.

- China. Cada vez más presente en Afganistán, en busca de acceso a minerales y recursos. Como objetivo secundario aparece su interés en apoyar a India, socio

privilegiado. Por otra parte teme que el extremismo yihadista prenda en la comunidad augur en China.

- Rusia. Trata de emerger como actor internacional de relevancia, aunque ha mantenido un perfil bajo debido a su historia en el país. Sus objetivos estratégicos serían contener el poder norteamericano en la zona y evitar un terrorismo islamista emergente en Afganistán que pueda suponer una amenaza para sus intereses.
- Países del Golfo. Tanto Emiratos Árabes Unidos como Bahrein han contribuido de manera modesta en el despliegue de tropas. Arabia Saudí empleó ingentes cantidades de recursos para financiar a los muyahidines en su lucha contra la ocupación soviética. Por este motivo dispone de contactos e información con muchos de estos grupos e incluso con los talibanes. Por otra parte, los Emiratos Árabes Unidos se han convertido en el destino y lugar de inversión inmobiliaria de líderes afganos. Y Catar continúa incrementando sus inversiones desde el año 2011.

4. ESCENARIOS FUTUROS

A comienzos de 2014, el Washington Post, señalando como fuente a la comunidad de inteligencia y defensa, desvelaba el contenido de un informe (National Intelligence Estimate, NIE) que advertía del riesgo de expansión de los talibanes y de un futuro muy negativo para Afganistán si no se producía la firma del Acuerdo Bilateral de Seguridad. En la situación actual, tras la declaración de Karzai en la que señalaba que esta cuestión sería competencia de su sucesor, el presidente busca apoyos para su defensa en India e Irán, con quien ha firmado un pacto de seguridad.

El citado informe advierte sobre un posible escenario en 2017, marcado por el regreso de los talibanes al poder, un escenario que coincide con lo planteado en algunos informes y estudios de think tanks internacionales.

Aventurar el futuro es una tarea compleja, imposible para muchos autores. Nicholas Taleb, creador del conocido libro y concepto del “cisne negro”, argumenta que el análisis retrospectivo siempre nos hace pensar que tenemos la capacidad de poder anticiparnos a estos hechos que se caracterizan por bajas probabilidades de acaecimiento pero con un alto impacto. Y concluye señalando que ese esfuerzo y objetivo no merece la pena. En todo caso sí es preciso señalar que los denominados “estudios de futuro” no tratan de predecir, al menos como único objetivo. La prospectiva, tal y como se entiende, pretende estudiar el futuro para influir en él. Por tanto tiene carácter estratégico. Se plantean diferentes escenarios de futuro, mejores o peores, deseables o indeseados, y se trazan las estrategias presentes que nos permitan lograr unos y evitar los otros.

En el presente artículo se han dibujado superficialmente algunas de las líneas trazadas por Godet, en lo que denominó la “Caja de Herramientas” de la Prospectiva. La base es analizar las variables y los actores involucrados.

En base al análisis realizado en el apartado anterior, en el que se identifican las debilidades y fortalezas, así como las oportunidades y amenazas, unido al estudio de los actores involucrados en el caso de estudio, se han seleccionado los siguientes drivers o factores clave para la evolución del país:

- La estabilidad y crecimiento económico. Parte del futuro del país, a pesar de los

avances de los últimos años, radica en la capacidad para reconstruir las estructuras básicas, mejorar el transporte, la logística y generar posibilidades empresariales. Hasta el momento la mayor parte de inversiones tenían un horizonte a corto plazo, la mejora básica e inmediata, los servicios esenciales. Es preciso generar una visión de largo plazo, hacia la sostenibilidad.

- La legitimidad del Gobierno tras las elecciones, en la era post Karzai. Es fundamental garantizar unas elecciones legales y con el mayor grado de transparencia. La presencia de observadores internacionales es únicamente uno de los requisitos básicos. A pesar de ello habrá que atender al grado de aceptación de los resultados por los diferentes actores interesados.
- La corrupción. Se trata de un mal endémico, que va más allá del proceso electoral, que afecta al día a día de las acciones de las instituciones, motivo por el cual se considera un factor independiente, aunque también guarde relación con los procesos electorales.
- Las negociaciones de paz con los talibanes, que se vienen desarrollando en los últimos años. Se considera que la firma del Acuerdo Bilateral de Seguridad entre Afganistán y Estados Unidos puede ser clave, dado que podría presionar a los talibanes a la búsqueda de soluciones políticas ante la imposibilidad de enfrentarse a esta alianza. Las condiciones serían la declaración de alto el fuego, la aceptación de la Constitución y la ruptura de vínculos con Al Qaeda y otros grupos terroristas. Para ello los talibanes deberían renunciar a uno de sus grandes objetivos: la implantación de la ley islámica. En agosto de 2013, tras el Ramadán, el mulá Omar declaró que los talibanes no deseaban un monopolio del poder, sino un gobierno inclusivo y que no participarían en las elecciones de 2014.
- El apoyo internacional. Afganistán precisa y solicita este apoyo, fundamentalmente económico pero también en otras áreas, entre las que destaca la seguridad.
- La representación étnica y la aceptación de los resultados electorales. La división étnica es grande. Una representación equilibrada disminuye los riesgos de conflictos.
- El desarrollo de unas capacidades estatales de defensa, de seguridad pública y de inteligencia, con objeto de no estar a merced de terceros actores que utilicen Afganistán como tablero de juego para sus intereses geoestratégicos. La firma del Acuerdo Bilateral de Seguridad con Estados Unidos es clave. La alternativa a esta situación es la que se ha denominado “zero option”, la salida total del país en cuanto finalice el mandato. Las negociaciones, como se ha señalado, están estancadas. La Loya Jirga, una asamblea tradicional afgana compuesta por unos 2.000 miembros que representan la diversidad étnica, acaba de manifestar, a finales de noviembre de 2013, su disposición hacia la firma del Acuerdo. Afganistán teme las hostilidades que se puedan originar, especialmente desde Pakistán. Y Estados Unidos teme que en un breve periodo de tiempo puedan desaparecer los avances de los últimos años y volver a convertir al país en un santuario terrorista.

Cruzando variables y estrategias de los actores se pueden llegar a plantear escenarios de futuro. Van del Lijn (2013), utilizando la metodología de creación de escenarios de Shell, señala seis posibles escenarios en 2017:

1. Conflicto entre el Norte y el Sur del país.

2. Mantenimiento de la situación actual, con un gobierno frágil e insurgencia creciente en las zonas rurales que no llega a controlar.
3. Fragmentación, un país con leyes diferentes por regiones y bajo la dirección de líderes tribales.
4. Emirato. Los talibanes toman de nuevo el poder.
5. Reconciliación. Los talibanes entran a formar parte del sistema político.
6. Regionalización. Guerra civil seguida de un poder fragmentado.

Este informe señala adicionalmente lo que se denomina “wild cards”, hechos de baja probabilidad pero de muy alto impacto, destacando:

- Implosión de Pakistán. Incremento de la inestabilidad, conflictividad social límite y/o acceso a armas nucleares por grupos insurgentes.
- Guerra con Irán. Una intervención o acción de Israel o de Estados Unidos tendría consecuencias a nivel global.
- China sustituye a los aliados occidentales de Afganistán. Es complicado que se pueda producir puesto que Afganistán necesita seguridad y esas capacidades no se las puede facilitar en la misma medida China.

Otros análisis sobre escenarios (Grare, 2014), sin llegar a detallar los mismos de la misma forma que el anterior, determinan los grupos de variables clave, como la capacidad de las fuerzas militares y policiales de garantizar la seguridad, las políticas de actores regionales como Pakistán, el papel de los Estados Unidos y la evolución del sistema político de Afganistán. Considera éste último como factor clave. Y apunta a dos escenarios básicos, uno que podría ser de transición con incremento de inestabilidad, y zonas no controladas por el estado, y otro mucho más negativo caracterizado por una elevada fragmentación del poder. En todo caso augura que Afganistán seguirá siendo una preocupación para la seguridad internacional.

Con objeto de simplificar, en el presente estudio se han determinado cuatro escenarios básicos, que se caracterizan de la siguiente manera:

1. Transición. En este escenario se logra, o al menos se avanza, en una reconciliación con los talibanes. Se mantiene un nivel de mejora social y de crecimiento. Se obtiene una representación proporcional de etnias y diferentes intereses. Las fuerzas de seguridad son capaces de mantener las estructuras del estado, con independencia de la presencia de acciones terroristas y enfrentamientos sectarios. Y para todo ello la ayuda internacional es un factor clave.
2. Fragmentación. Se producen diferencias entre el gobierno post electoral, miembros de la antigua Alianza del Norte y los talibanes. Fragmentación entre norte y sur. Los señores de la guerra toman el mando.
3. Regreso talibán. Fracasas las negociaciones de paz. El Estado es muy frágil, incapaz de mantener los poderes de un estado, y especialmente para garantizar la seguridad y contener la violencia. Se produce un incremento de radicalización en Pakistán y desde Pakistán.

4. Regionalización de conflicto. Afganistán, estado frágil, se convierte en campo de disputas entre terceros países, como Irán, la guerra entre chiíes y suníes o el permanente conflicto entre India y Pakistán.

En las últimas fechas se hace mención, a través de think tanks y opiniones de expertos, a la posibilidad de regreso de los talibanes al poder. Es importante señalar que el Afganistán actual dista mucho del de hace años. El imparable proceso de urbanización es un factor contrario a los intereses talibanes en ese sentido (Ignatius, 2013). El Congressional Research Service (Katzman, 2013), destaca que las milicias locales no consentirían una acción de ese tipo, citando evidencias sobre su fortalecimiento en los últimos casos por si se produjera esa situación. Ismael Khan, líder en la zona de Herat, está tratando de reorganizar sus viejas milicias que lucharon contra soviéticos y talibanes. El Vicepresidente Fahim ha planteado la reconstrucción de la Alianza del Norte, bajo el supuesto de una posible necesidad del gobierno central de enfrentarse a un avance talibán. Y Dostum, el líder uzbeko, también baraja la reorganización de sus fieles en el norte del país.

Por otra parte, los talibanes no tienen los medios, ni la estructura, ni las capacidades de antaño, actuando a través de pequeños grupos o células. Este hecho, favorable en este caso, puede ser también perjudicial a la hora de lograr un acuerdo de paz, puesto que se desconoce hasta qué punto pueden influir, con ese liderazgo difuso, en las acciones de los pequeños grupos que se asocian a dicha marca.

Un informe del Centre Francais de Recherche sur le Renseignement (Zahid and Matthisj and Verraes, 2013) destaca diez motivos por los que es difícil que se produzca un avance de los talibanes que llegara a tomar Kabul:

- Las capacidades actuales de los talibanes, que se basan en técnicas de guerrilla (“hit and run”) y que tienen que enfrentarse a fuerzas convencionales.
- La ausencia de estructura de los talibanes. Se estima que disponen de una fuerza de 40.000 personas, pero en muchas ocasiones son pequeños grupos independientes y locales con sus propias estructuras de decisión.
- Ausencia del factor sorpresa. Se trata de un actor ya conocido, no infravalorado.
- La división del movimiento talibán en seis segmentos (Ruttig, 2009).
- La confianza en que Estados Unidos no permitiría dejar Afganistán de nuevo en manos de los talibanes.
- Las lecciones aprendidas del pasado. Aunque puedan contar con apoyos, gran parte de la población conoce y teme las consecuencias extremas de la intolerancia religiosa.
- Los países vecinos, que en general preferirían un sistema frágil, con una mínima estabilidad, que el regreso talibán.
- El crecimiento del ejército y la policía afgana.
- La ausencia de apoyo popular.
- La oposición de la mayoría de grupos étnicos.

5. CONCLUSIONES

Prácticamente todos los análisis coinciden en señalar la dificultad del momento, pero también en identificar los factores clave de éxito o de fracaso. El pesimismo se ha extendido, generando una situación de tensa espera ante el desarrollo de los acontecimientos. Incluso ha generado la proliferación de etiquetas en redes sociales como Twitter que tratan de contrarrestar los siempre adversos efectos de un pesimismo exagerado, como #Who'safraidof2014? #Nofear #Nophobia #Afgwilliveon

Tomando como referencia los factores clave identificados Seth Jones (2013) propone una batería de medidas que están alineadas con los mismos:

- Continuar con las negociaciones de paz.
- Lograr la firma del Acuerdo Bilateral de Seguridad.
- Obtener la implicación de todas las sensibilidades étnicas en el nuevo gobierno.
- Mantener financiación internacional, que establezca la situación y sirva de trampolín hacia la sostenibilidad futura.
- Apoyo continuo en materia de seguridad, con formación, medios y presencia física de tropas.
- Inversión en desarrollo regional, por ejemplo a través del gasoducto que conectaría Pakistán, Afganistán, India y Turkmenistán.

Generalmente cuando se habla de Afganistán en España se analiza la acción militar, si sus fuerzas y cuerpos de seguridad están o no a la altura de las circunstancias, pero frecuentemente se olvidan otros factores claves: su Parlamento, su Gobierno y su sistema judicial, claves para la democratización del país y ámbitos donde por desgracia los avances no han sido tan evidentes.

Se considera fundamental para el futuro y la estabilidad de Afganistán la construcción de sociedades fuertes. Es preciso avanzar en el desarrollo del papel de la mujer en la sociedad y en la familia. La mujer afgana se ha organizado para defender sus derechos y la Constitución afgana, aprobada en 2005, reconoce la igualdad de derechos entre hombres y mujeres. Los avances en materia educativa son indudables, aunque quizás no tanto en otras facetas del día a día, con índices muy elevados de agresiones a mujeres, violaciones o de violencia doméstica.

Los estudios de futuro no finalizan con la determinación de unos escenarios. Se deben traducir en estrategias que lleven al futuro deseado, como las señaladas por Seth Jones. Pero ahí no finaliza el proceso analítico. ¿Y si se materializan los peores escenarios? Es necesario plantear, desde este momento, los escenarios siguientes a los que se señalan en este artículo. En 2001 hubo un amplio consenso trasatlántico entre Estados Unidos y los países europeos. Pero desde entonces la situación ha variado enormemente. La política americana ha cambiado, la Unión Europea trata de definir su papel a nivel internacional. Los resultados de las intervenciones en Irak, en el propio Afganistán, o en Libia han demostrado que actualmente las guerras ni se ganan ni se pierden, pero sí que se adaptan y se eternizan. Y, en el ámbito del terrorismo internacional, estas guerras se trasladan.

BIBLIOGRAFÍA

BAÑOS BAJO, Pedro (2011) “El Espectro de los Minerales Estratégicos (I): Afganistán” Documento Marco 03/2011 del Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM03-2011MineralesAfganistan.pdf [Consultado: 15/01/2014]

CHAYES, Sarah (2013) “Prospects for Afghanistan’s 2014 Elections” Congressional Testimony. Carnegie Endowment for International Peace. <http://carnegieendowment.org/2013/05/21/prospects-for-afghanistan-s-2014-elections/g5il> [Consultado: 15/01/2014]

DALE, Catherine (2013) “War in Afghanistan: Campaign Progress, Political Strategy, and Issues for Congress” Congressional Research Service (CRS). <http://www.hsdl.org/?view&did=747819> [Consultado: 15/01/2014]

DATTA, Vanita (2013) “Gender and Transition in Afghanistan”. Small Wars Journal. <http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/gender-and-transition-in-afghanistan> . [Consultado: 15/01/2014]

DOUCET, Lyse (2014) “2014. A Year to Fight the Fear in Afghanistan”. BBC News. <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-25570574> . [Consultado: 15/01/2014]

ENTERLINE, Andrew J. y MAGAGNOLI, Joseph (2009) “Is the Chance of Success in Afghanistan Better Than a Coin Toss?” FP Foreign Policy. <http://srliebel.files.wordpress.com/2013/08/enterline-and-magagnoli-fp-2009.pdf> [Consultado: 15/01/2014]

FELBAB-BROWN, Vanda (2011) “Afghanistan Ten Years after 9/11: Counterterrorism Accomplishment while a Civil War Is Lurking?”. Brookings Institution. <http://www.brookings.edu/research/opinions/2011/09/06-afghanistan-felbabbrown> .[Consultado: 15/01/2014]

FRIEDMAN, George (2013) “The Reality of Afghanistan”. Geopolitical Weekly.Stratfor Global Intelligence. <http://www.stratfor.com/weekly/reality-afghanistan> [Consultado: 15/01/2014]

GRARE, Frederick (2014). “Afghanistan Post-2014: Scenarios and Consequences”. The German Marchall Fund of the United States. Fondation pour la Recherche Strategique. http://www.gmfus.org/wp-content/blogs.dir/1/files_mf/1391544902Grare_AfghanistanPost2014_Feb14.pdf [Consultado: 07/02/2014]

IGNATIUS, David (2013) “Afghanistan’s Improving Ways”. The Washington Post. http://www.washingtonpost.com/opinions/david-ignatius-afghanistans-improvingways/2013/01/16/d7fa01f6-5f3d-11e2-9940-6fc488f3fecd_story.html . [Consultado: 15/01/2014]

JOHN, Wilson (2013) “Future of Afghanistan Post-2014 and Implications for India” ORF Issue Brief #57. Observer Research Foundation http://www.orfonline.org/cms/export/orfonline/modules/issuebrief/attachments/ibf_1377510555848.pdf [Consultado: 15/01/2014]

JONES, Seth G. (2013) “After the Withdrawal. A Way Forward in Afghanistan and Pakistan”. RAND Corporation. <http://www.rand.org/pubs/testimonies/CT382> [Consultado: 15/01/2014]

JONES, Seth G. y CRANE, Keith (2013) “Afghanistan After the Drawdown” Council Special Report N° 67. Council on Foreign Relations. <http://www.cfr.org/afghanistan/afghanistan-after-drawdown/p31944?co=C009601> [Consultado: 15/01/2014]

- KAPLAN, Robert D. (2013) "Churchill on Afghanistan" Stratfor Global Intelligence. www.stratfor.com/weekly/churchill-afghanistan [Consultado: 15/01/2014]
- KATZMAN, Kenneth (2013) "Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy". CRS Report for Congress. Congressional Research Service. <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL30588.pdf> [Consultado: 15/01/2014]
- KHAN, Hassan y KHAN WAZIR, Asmatullah (2012) "Post Withdrawal Scenario in Afghanistan; its Impact on FATA". FRC Guest Lecture Series. FATA Research Centre (FRC). http://frc.com.pk/wp-content/uploads/2013/03/Hassan_Khan_-_Asmat_khan_Lecture.pdf [Consultado: 15/01/2014]
- LANE, Neki (2013) "Economics of Self-Sustainability: The Future of Afghanistan's Economy". Civil-Military Fusion Centre (CFC) Afghanistan in Transition. https://www.cimicweb.org/cmo/afg/Documents/Economic/201308_CFC_Economics%20of%20Self-Sustainability.pdf [Consultado: 15/01/2014]
- LARKIN, Dave (2013) "Afghanistan, The First Five Years: The Source of Future Insecurity" MRP Final. https://www.ruor.uottawa.ca/en/bitstream/handle/10393/26181/Larkin_Dave_2013_researchpaper.pdf?sequence=1 [Consultado: 15/01/2014]
- NEZAM, Zia (2013) "Afghanistan: Don't jeopardise the achievements" Centro Studi Internazionali (Ce.S.I.). <http://www.cesi-italia.org/asia/item/676-afghanistan-dont-jeopardise-the-achievements.html> [Consultado: 15/01/2014]
- NORDLAND, Rod (2014) "Afghanistan's Worsening, and Baffling, Hunger Crisis" The New York Times. <http://www.nytimes.com/2014/01/05/world/asia/afghanistans-worsening-and-baffling-hunger-crisis.html> [Consultado: 15/01/2014]
- PANDA, Ankit (2013) "U.S. Intelligence Community Pessimistic About the Future of Afghanistan" The Diplomat. <http://thediplomat.com/2013/12/u-s-intelligence-community-pessimistic-about-the-future-of-afghanistan/> . [Consultado: 15/01/2014]
- RASHID, Ahmed (2010) "Afghanistan and Pakistan: Past Mistakes, Future Directions?" Brasenose College, Oxford http://tannerlectures.utah.edu/_documents/a-to-z/r/Rashid_10.pdf [Consultado: 15/01/2014]
- SECRETARY-GENERAL (2013) "The Situation in Afghanistan and its Implications for International Peace and Security". Sixty-seventh sesión. General Assembly General Assembly Security Council . United Nations. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UN-DOC/GEN/N13/571/98/PDF/N1357198.pdf?OpenElement> [Consultado: 15/01/2014]
- STERNLIEB, Steve (2013) "Status of Developing Afghan Governance and Lessons for Future Endeavors" Artículo 12. Stability: International Journal of Security & Development. <http://dx.doi.org/10.5334/sta.ay> [Consultado: 15/01/2014]
- STRATFOR (2013) "Pakistan: Neither the Government nor the Taliban Want to Talk". Analysis. Stratfor Global Intelligence.
- STRATFOR(2013) "Afghanistan Update: Avoiding the U.S. 'Zero Option' " Analysis. Stratfor Global Intelligence.
- STRATFOR (2012) "Afghanistan, Pakistan: Preparing for the Taliban Comeback" Analysis. Stratfor Global Intelligence.

STRATFOR (2013) “Afghan Taliban: A Case of Jihadist Moderation?” Geopolitical Diary. Stratfor Global Intelligence.

STRATFOR (2013) “The Challenge of Afghan Power-Sharing”. Analysis. Stratfor Global Intelligence.

STRATFOR (2013) “The Taliban’s Plans for Afghanistan after Karkai” Geopolitical Diary. Stratfor Global Intelligence.

STRATFOR (2013) “Pakistan Crafts a Counterterrorism Policy”. Geopolitical Diary. Stratfor Global Intelligence.

STRATFOR (2013) “Afghanistan and Pakistan after the 2014 NATO Drawdown”. Analysis. Stratfor Global Intelligence.

STRATFOR (2013) “China, Pakistan and Afghanistan in Transition” Geopolitical Diary. Stratfor Global Intelligence.

STRATFOR (2013) “Central Asia After the U.S. Drawdown in Afghanistan” Analysis. Stratfor Global Intelligence.

VAN DER LIJN, Jaïr (2013) “Afghanistan post-2014: Groping in the dark” Report nº 4. Clingendael Netherlands Institute of International Relations. http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/20130508_lijn_afghanistanpost2014.pdf [Consultado: 15/01/2014]

VV.AA. (2012) “Future of Pakistan-Afghanistan Relations” IPRI Conference Hall, Islamabad. Islamabad Policy Research Institute (IPRI) <http://ipripak.org/conf/fpar.pdf> [Consultado: 15/01/2014]

VV.AA. (2013) “Prospects for Afghanistan in 2014”. Council on Foreign Relations. <http://www.cfr.org/afghanistan/prospects-afghanistan-2014/p32094> [Consultado: 15/01/2014]

VV.AA. (2013) “Afghanistan: the Challenge of Transition” Seminar Report. Centre for Land Warfare Studies (CLAWS). http://www.claws.in/administrator/uploaded_files/1365145171REPORT.pdf [Consultado: 15/01/2014]

ZAHID, Farhan, MATTHIJS, Herman y VERRAES, Jacques (2013) “Kabul after NATO withdrawal in 2014: Impediments or Incitements for Taliban?” Tribune libre nº32. Centre Français de Recherche sur le Renseignement (Cf2R). <http://www.cf2r.org/fr/tribune-libre/kabul-after-nato-withdrawal-in-2014-impediments-or-incitements-for-taliban.php> .[Consultado: 15/01/2014]

Fecha de recepción: 03/12/2013. Fecha de aceptación: 15/01/2014

PROTECCIÓN DE INFRAESTRUCTURAS CRÍTICAS: SEGURIDAD ENERGÉTICA Y GUARDIA CIVIL

RAFAEL JOSÉ DE ESPONA

RESUMEN

En el nuevo marco de seguridad y defensa, la protección de las Infraestructuras Críticas requiere especial atención pues su funcionamiento es indispensable y su perturbación genera un grave impacto sobre los servicios esenciales. Las Infraestructuras Críticas energéticas son un objetivo potencial de ataques deliberados procedentes del ámbito delictivo, criminal organizado, terrorista y militar enemigo. Estas instalaciones pueden sufrir diversos impactos -aparte de los derivados de accidentes o fenómenos naturales- que afecten al sistema energético en conjunto y también a los aspectos funcionales de la Seguridad Energética. Su protección corresponde a entidades públicas y privadas y los impactos generados sobre (y a través de) ellas tienen amplios efectos sobre el sector público, la población, la economía y el medioambiente. Para dar una respuesta institucional eficaz se requieren entidades con capacidad para acometer todos los problemas de Seguridad Nacional presentes, aptas para interactuar con otras agencias involucradas. La Guardia Civil es una institución que integra las dimensiones de seguridad y defensa con competencias policiales y militares, lo cual es idóneo para la protección de las Infraestructuras Críticas y la Seguridad Energética de España.

Palabras clave: Protección de Infraestructuras Críticas, Seguridad Energética, Guardia Civil.

ABSTRACT

In the new framework of security and defense, Critical Infrastructure protection needs special attention, because its operation is indispensable and its disfunction generates a deep impact against essential public services. Energy Critical Infrastructures are a potential target for intentional attacks coming from delinquency, criminal organisations, terrorist groups and enemy military forces. These facilities can suffer different impacts -apart of accidents and natural disasters- which concern the energy system as a whole and functional aspects of Energy Security as well. Public and private entities are responsible to protect them and the impacts generated against (and through) them have wide effects over the public sector, population, economy and environment. In order to give an efficient institutional response, it is needed to get entities able to engage all the National Security problems associated and capables to interact with other agencies involved. The Guardia Civil is a public institution which integrates security and defense dimensions having police and military functions, which is suitable to protect Critical Infrastructures and Energy Security in Spain.

Key words: Critical Infrastructure Protection, Energy Security, Guardia Civil.

1. INTRODUCCIÓN

El marco institucional y estratégico de Seguridad Nacional en España se ha reconfigurado en los 2 últimos años, ajustándose de modo acorde con el nuevo escenario internacional y funcional. La creación del Departamento de Seguridad Nacional en 2012 y del Consejo de Seguridad Nacional en 2013 fue seguida de la publicación de la Nueva Estrategia de Seguridad Nacional 2013. En el ámbito de la Comunidad de Inteligencia, ésta se ha ordenado con la reubicación del Centro Nacional de Inteligencia (CNI) en el Ministerio de Presidencia a comienzos de 2012, así como se ha procedido a la configuración del Sistema de Inteligencia Económica el cual está pendiente de ultimarse. Asimismo, el establecimiento del Mando Conjunto de Ciberdefensa en el Estado Mayor de la Defensa (EMAD), también en 2013, ha actualizado la orgánica militar al más alto nivel. Quedan todavía pendientes de detallar y desarrollar algunos aspectos, además de la promulgación de legislación complementaria, que la dinámica operativa permitirá aplicar de modo eficiente.

Estas novedades institucionales no hacen sino recoger una realidad conformada por sucesivas transformaciones globales en el ámbito de la seguridad y la defensa, particularmente en los países miembros de la UE y la OTAN. La amplia proyección del concepto “seguridad” desde el año 2001, ha conllevado la inclusión de prácticamente todas las esferas de la realidad social e institucional, siendo contemplados desde la perspectiva de la seguridad. Un aspecto particularmente sensible por sus numerosas implicaciones es la energía, pues en la moderna sociedad industrial, telemática y urbana, el factor energético es la base del funcionamiento de las infraestructuras, la industria, los medios de transporte y los sistemas de comunicaciones.

En el ámbito doctrinal y programático, en la UE la Estrategia Europea de Seguridad 2003 ya destacaba hace una década la atención sobre los problemas del terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva y la delincuencia organizada; este documento se complementó en 2010 con la Estrategia de Seguridad Interior de la UE integrada por 5 medidas para incrementar el nivel de seguridad europeo la cual, además de los mencionados, añadía la recomendación de aumentar la seguridad en el ciberespacio y reforzar la resistencia frente a accidentes y catástrofes¹. Por otra parte, el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN 2010 abarca aspectos conceptuales a nivel político y estratégico, civil y militar. El nuevo Concepto Estratégico de la OTAN da comienzo a una etapa novedosa en la Alianza Atlántica, bajo una doctrina que incluye dimensiones de la seguridad y defensa de creciente relevancia no sólo para los países miembros de la OTAN sino para la comunidad internacional en general². En España, la Estrategia Española de Seguridad 2011 -que supuso una novedad en cuanto a su exteriorización pública- proclamaba que “los límites entre la seguridad interior y exterior se han difuminado” por lo que la política de seguridad debe basarse en un “enfoque

1 “Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: cinco medidas para una Europa más segura”. Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo de 22 de noviembre de 2010.

2 ARTEAGA, Félix “El Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN: lógica y estructura” ARI 2/2010, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. ALBERT FERRERO, Julio “Evolución del Nuevo Concepto de la Estrategia de la OTAN”, Cuadernos de Pensamiento Naval nº12, Escuela de Guerra Naval, 2010; pp.7-12.

integral de las diversas dimensiones de la seguridad³; desarrollando los postulados iniciales, la recientemente publicada Estrategia de Seguridad Española 2013 enumera 12 amenazas y riesgos específicos sectoriales.

En este nuevo marco doctrinal de seguridad y defensa, se perfila el concepto de Seguridad Energética con individualidad propia. Entre los documentos estratégicos descritos encontramos explícitamente la referencia a la Seguridad Energética, si bien apenas se desarrolla en su conceptualización. El citado Concepto Estratégico de la OTAN incluyó por primera vez la concreta referencia a la Seguridad Energética, la cual será configurada de un modo moderno y con visión prospectiva en el seno de la comunidad de pensamiento de la Alianza Atlántica⁴, con un sentido más amplio, complejo, multivectorial y funcional que el que se había estado manejando hasta ahora y que todavía subyace a numerosos textos programáticos y normativos de los países miembros de la OTAN. Es por ello por lo que, en la pormenorización doctrinal que de la Seguridad Energética se hace en la OTAN, encontramos una conceptualización útil para el tratamiento de los aspectos de Seguridad Nacional, de manera no exclusivamente limitada a su vertiente militar.

En conjunto, podemos apreciar la tendencia de la última década a la integración funcional del binomio seguridad + defensa, con múltiples aspectos que los relacionan e incluso solapan, debido a la existencia de una serie de fenómenos acaecidos en la realidad de los últimos años:

- Gestión de crisis más compleja, con implicaciones simultáneas de orden público, protección medioambiental y estabilización económica, y métodos solutorios enfocados a la resiliencia.
- El combate asimétrico: las fuerzas armadas se enfrentan a un enemigo no convencional con armamento imprevisible (i.e. piratería) y afrontan misiones policiales en entornos de guerra. Paralelamente, las fuerzas de seguridad se enfrentan a amenazas con acciones para-militares.
- La ciberguerra: el desarrollo telemático y la integración de redes informáticas globales facilitan el espionaje y el sabotaje. (i.e. cas Wikileaks en 2010, ataques contra Estonia en 2007).
- La guerra en red: es el paradigma organizacional social, a través de la integración telemática global y la conexión de células activistas (i.e. sociales, criminales, terroristas).
- Conflictos de IV generación: con planes basados en efectos, limitación de ROEs⁵ y especial atención a la estabilización post-conflicto (i.e. consolidación de gobierno y pacificación social), con gran sensibilidad al impacto informativo y a las bajas sufridas.
- La Revolución en los Asuntos Militares: con mayor tecnificación, integración

3 Estrategia Española de Seguridad 2011, Junio de 2011.

4 En el organigrama de la OTAN se ha creado la Emerging Security Challenges Division (ESCD) en 2010, el Centro de Excelencia de Seguridad Energética (NATO ENSEC CoE) en 2012 y el Smart Energy Team (SENT) en 2013 para desarrollar y pormenorizar todos los aspectos doctrinales, estratégicos y operativos de la Seguridad Energética, no sólo militar.

5 Reglas de enfrentamiento (Rules Of Encourtenment).

de sistemas, desarrollo del mando y control (i.e. sistemas C4ISR⁶), guerra electrónica y de información.

- Operaciones conjuntas y combinadas: la integración tecnológica y la vinculación de escenarios (terrestre, aéreo y marítimo) tienden al combate conjunto. La agregación de fuerzas internacionales en misiones exteriores (UE y OTAN) aumenta las operaciones combinadas.

En este contexto de seguridad y defensa, cobra especial significación el sector de las llamadas Infraestructuras Críticas. Son aquellas infraestructuras de carácter estratégico -instalaciones, redes, sistemas-equipos físicos y tecnología de la información sobre los que se basa el funcionamiento de los servicios esenciales- cuyo funcionamiento es indispensable y no permite soluciones alternativas en caso de fallo, por lo que su perturbación supone un grave impacto sobre los servicios esenciales.

Las Infraestructuras Críticas pueden sufrir diversos impactos, presentando vulnerabilidades que requieren ser cubiertas desde diversas instituciones, puesto que constituyen un objetivo potencial para ataques deliberados procedentes del ámbito delictivo común, criminal organizado, terrorista y militar enemigo (aparte de los incidentes de origen accidental o natural). Entre las Infraestructuras Críticas se cuentan, en particular, las del sector energético. La protección de las mismas y la gestión de los impactos generados sobre (y a través de) ellas exigen una alta cualificación y versatilidad de acción, habida cuenta los efectos derivados respecto de las administraciones, la población y el medioambiente.

Para una respuesta institucional eficaz ante esta problemática, se requieren entidades con capacidad para acometer todos los problemas de Seguridad Nacional asociados, aptas para interactuar con otras agencias involucradas. Entre las instituciones españolas cuyas competencias abarcan aspectos de seguridad y defensa, encontramos a la Guardia Civil como la única que integra y armoniza ambas dimensiones partiendo de su intrínseca naturaleza militar y formación castrense, con adiestramiento y operatividad policial al tiempo. Con más de un siglo y medio de tradición, la Guardia Civil tiene capacidades para una cobertura operativa en tierra, mar y aire, en tiempo de paz y guerra, en el ámbito interior y exterior y con competencias en el orden policial y militar. Es propósito del presente estudio describir los principales aspectos que acreditan como idóneo el perfil institucional y operativo de la Guardia Civil al respecto del tratamiento de aspectos de Seguridad Nacional sobre la protección de las Infraestructuras Críticas, centradas en este caso concreto en las energéticas, así como en la gestión de sus implicaciones para la Seguridad Energética de España.

2. INFRAESTRUCTURAS CRÍTICAS, SEGURIDAD Y DEFENSA

En el ordenamiento jurídico español, los artículos 8, 30 y 104 de la CE proclaman los principios de seguridad, defensa y orden público y su salvaguarda encomendada

6 Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance. Ello permite nuevas tácticas como el Swarming combat (“guerra en enjambre”), que permiten sincronizar en tiempo real la acción, desde una aparente agregación caótica de fuerzas. ARQUILLA, John, RONFELT, David, “Swarming & the future of conflict”, RAND National Defense Research Institute, Santa Mónica (CA.), 2000.

a las Fuerzas Armadas, a las Fuerzas de Seguridad y a toda la Nación. Consecuentemente, la visión estratégica gubernamental española ha desarrollado la Estrategia Española de Seguridad 2011, la cual ha destacado que “los límites entre la seguridad interior y exterior se han difuminado” por lo que, lógicamente, la política de seguridad debe basarse en un “enfoque integral de las diversas dimensiones de la seguridad”. En esta línea, la recientemente publicada Estrategia de Seguridad Española 2013 enumera 12 amenazas y riesgos específicos: conflictos armados, terrorismo, cibermenazas, crimen organizado, inestabilidad económico-financiera, vulnerabilidad energética, proliferación de armas de destrucción masiva, flujos migratorios irregulares, espionaje, emergencias y catástrofes, vulnerabilidad del espacio marítimo y vulnerabilidad de las infraestructuras críticas; consecuentemente, dicho texto propone correlativas líneas de acción estratégica para afrontarlas. En la Revisión Estratégica de la Defensa se introducían, ya en el año 2003, los 14 criterios básicos para las Fuerzas Armadas (FAS), incorporando los nuevos condicionantes de la seguridad y defensa con una perspectiva de futuro, potenciando los principios de funcionalidad, proyección del poder militar y operatividad conjunta (entre los diferentes ejércitos españoles) y combinada (con fuerzas armadas de otros países). Las transformaciones del ámbito de seguridad y defensa español han coincidido con la promulgación del nuevo Concepto Estratégico de la OTAN 2010 ⁷.

La visión actual de la seguridad y defensa incorpora el binomio conceptual que aglutina ambas dimensiones, de modo que se trata como un término conjunto en la doctrina contemporánea. Como se puede apreciar, aparte de la retórica política y programática, se evidencia concretamente que los objetivos y misiones derivados del nuevo Concepto Estratégico de la OTAN abarcan aspectos de índole civil y militar, tanto en tiempo de paz como de guerra, especialmente en un escenario anticipado al conflicto habida cuenta la importancia de los factores disuasorios, preventivos y proactivos. La defensa deja de ser un aspecto alejado del devenir diario del ciudadano, integrándose con el plano de la seguridad interior y con aspectos tradicionalmente relegados a lo meramente policial. Ello se debe a causa de 2 fenómenos acaecidos desde la última década del siglo XX: de un lado, la llamada globalización y, de otro, la difusión de los avances tecnológicos de la informática, las comunicaciones y la telemática.

El término Seguridad Nacional conjuga hoy la seguridad y defensa en el único concepto que abarca la trascendencia de amenazas a la seguridad al plano de la defensa, incluso aquéllas que, siendo inicialmente clasificables como de seguridad interior -y gestionadas a nivel policial- se elevan a un escalón propio de la defensa. En situaciones de emergencia o catástrofe que requieren una intervención militar -sea a nivel de coordinación, apoyo o supervisión-, encontramos supuestos que crean confusión jurídica por la debida ponderación de lo que supone un riesgo de Seguridad Nacional (i.e. como se ha visto el caso de la militarización del control del espacio aéreo civil) o también cuestiones sobre conflictos competenciales y definición de la cadena de mando (i.e. como aconteció en el accidente del buque Prestige). Procede así un enfoque holístico, interdisciplinar pero jerarquizado, pues lo militar tiene capacidad de asumir la gestión del ámbito policial, pero no a la inversa. Así, la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 realiza una definición de modo integral y amplio de la Seguridad Nacional -entendida como servicio público objeto de una Política de Estado- y fija sus

⁷ Aprobado en la cumbre de la Alianza Atlántica de Lisboa de 20 de Noviembre de 2010.

4 principios informadores: unidad de acción, anticipación y prevención, eficiencia y sostenibilidad en el uso de recursos y resiliencia⁸.

El principio de funcionalidad ha presidido la transformación de las FAS españolas de la última década. Por contra, el clásico principio de territorialidad se ha mantenido como protagonista en el Derecho de la Guerra, pero ahora este planteamiento deviene insuficiente ante un mundo que atestigua un desarrollo tecnológico con profusión de redes de telecomunicaciones, integración telemática global e inter-dependencia económica en tiempo real. Aparecen escenarios nuevos transfronterizos o meta-territoriales en los que se proyectan problemas de seguridad y defensa, como es el ámbito cibernético. En cuanto a los medios de combate, la sociedad tecnológica y de la información genera la aparición de vulnerabilidades del Estado y la sociedad susceptibles de ser explotadas por el enemigo al margen de la utilización de armamento convencional o estratégico (i.e. interrupción del suministro energético, presión social mediante operaciones psicológicas, acciones de influencia y desestabilización política).

La Estrategia de Seguridad Nacional 2013 menciona expresamente la vulnerabilidad de las Infraestructuras Críticas como uno de los 12 riesgos concretos que recoge. Ello es acorde con la normativa europea, en particular la Directiva 2008/114/CE del Consejo, de 8 de Diciembre de 2008 sobre la identificación y designación de las infraestructuras críticas europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección, la cual se centra en los sectores energético y de transportes⁹. La OTAN también trata este campo con gran interés en particular¹⁰.

Según la normativa de la UE, los Estados-miembros son los responsables en la identificación de las Infraestructuras Críticas y supervisarán las medidas de protección adoptadas. Se establece el concepto de Plan de Seguridad del Operador (PSO) donde se identificarán los elementos de las infraestructuras críticas y las soluciones de seguridad para su protección; el PSO ha de incluir, al menos, un análisis de riesgos (en base a los principales amenazas potenciales, vulnerabilidades de cada elemento y repercusión potencial), contramedidas (medidas de seguridad generales y permanentes, así como medidas de seguridad graduales activables conforme al nivel de riesgo y amenaza) y procedimientos, designándose para cada infraestructura un responsable de seguridad y enlace con las autoridades estatales. La Comisión podrá elaborar directrices metodológicas comunes para análisis de riesgos así como, junto con los Estados miembros, evaluará la necesidad de introducir medidas de protección adicionales a escala comunitaria. También se establecen directrices sobre confidencialidad de la información¹¹.

8 Es la Seguridad Nacional “la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos”. Estrategia de Seguridad Nacional 2013, p.1.

9 En 2013 se ha sometido a revisión.

10 Veáanse los documentos NATO EAPC, “Report on the IPC (Industrial Planning Committee) work on the protection of energy critical infrastructure” 14-12-2007 y NATO Parliamentary Assembly, 2008 Annual Session in Valencia: Committee Reports, 157 CDS 08 E rev 1 – “Energy Security: Co-operating to Enhance the Protection of Critical Energy Infrastructures”.

11 PASTOR, Ignacio, “Protección de Infraestructuras Críticas: normativa nacional e internacional”, ponencia del Seminario de Protección de Infraestructuras Críticas, Universidad Politécnica de Madrid, La Granja de San Ildefonso, 10-11 de Julio de 2013. VANACLOCHA BELLVER, Francisco, SÁNCHEZ GÓMEZ, José Fernando (dirs.), BREÑOSA SÁEZ DE IBARRA, Blanc, “Marco Legal y de

Siguiendo la pauta marcada desde la UE, en la normativa española la Ley 8/2011, de 28 de abril, establece las medidas para la protección de las Infraestructuras Críticas, conforme a la Directiva 2008/114/CE. El RD 704/2011, de 21 de mayo, aprueba el Reglamento para la Protección de Infraestructuras Críticas, desarrollando y concretando los contenidos de la Ley 8/2011. Conforme a su articulado, se destacan los siguientes conceptos:

- Servicio Esencial: aquél necesario para el mantenimiento de las funciones sociales básicas, la salubridad, la seguridad, el bienestar socio-económico de los ciudadanos y el eficaz funcionamiento de instituciones y administraciones públicas. Se enumeran 12 sectores con servicios esenciales: Administración, Espacio, Industria Nuclear, Industria Química, Instalaciones de Investigación, Agua, Energía, Salud, Tecnologías de la Información y Comunicaciones, Transporte, Alimentación, y Sistema Financiero-Tributario.
- Infraestructura Estratégica: es aquella instalación, red, sistema-equipos físico y tecnología de la información sobre la que se basa el funcionamiento de los servicios esenciales¹².
- Infraestructura Crítica: es aquella Infraestructura Estratégica cuyo funcionamiento es indispensable y no permite soluciones alternativas en caso de disrupción, suponiendo su perturbación un grave impacto sobre los servicios esenciales¹³. Si ello afecta al menos a 2 Estados-miembros de la UE, se denomina Infraestructura Crítica Europea. La criticidad se basa en diversos criterios (i.e. personas afectadas; impacto económico, medioambiental o público).
- Operador Crítico: es la entidad responsable del funcionamiento de la Infraestructura Crítica. Participa en el Plan Estratégico Sectorial (PES) de análisis de riesgos y elabora su propio PSO, contemplando las amenazas según análisis de riesgos, incluyendo los criterios de aplicación de medidas de protección permanente y gradual. Designa un Responsable de Seguridad y Enlace con la Administración Pública, con habilitaciones de seguridad para manejo de información clasificada. Para cada Infraestructura Crítica se elabora un Plan de Protección Específico (PPE) con medidas específicas, designando un Delegado de Seguridad. Debe garantizar la seguridad de la información clasificada y facilitar las inspecciones oficiales sobre las Infraestructuras Críticas que opera. La normativa establece contenidos mínimos para los PESs y los PSOs.

El Centro Nacional para la Protección de las Infraestructuras Críticas (CNPIC) subordinado a la Secretaría de Estado de Seguridad (Ministerio del Interior) es el organismo fundamental para la gestión estatal de este ámbito y tiene por función impulsar, coordinar y supervisar las actividades en este campo. Elabora el Catálogo Nacional de Infraestructuras Estratégicas y determina el carácter crítico de cada infraestructura. Dicho catálogo enumera las infraestructuras, su emplazamiento, titular y administración competente, servicio prestado, nivel de seguridad y canal de contacto. EL CNPIC opera en un entorno de información clasificada con nivel de secreto. Constituye una agencia de coordinación, con misiones de mando y control,

Gestión de las infraestructuras críticas en España”, ed. McGraw-Hill, Madrid, 2013.

12 Actualmente se estima su número en unas 2.500.

13 Son aproximadamente unas 750 infraestructuras, en 2013.

protocolos de cooperación, supervisión y modernización constante, dotado de herramientas de tecnologías de la información (como el sistema de información HERMES). La Resolución de 15 de Noviembre de 2011 de la Secretaría de Estado de Seguridad establece los contenidos mínimos de los PSOs y PESs conforme a las guías de buenas prácticas publicadas por el CNPIC.

Cuestión que en un futuro próximo habrá de experimentar un desarrollo significativo son los denominados Planes de Continuidad de Servicio para Protección de Infraestructuras Críticas (BUCOPCI¹⁴), diseñados para fijar protocolos de operatividad alternativa en tanto el restablecimiento pleno de la situación previa al incidente en cada infraestructura.

En el campo de la protección de Infraestructuras Críticas encontramos la intervención de distintas agencias estatales y la Unidad Militar de Emergencias (UME). Junto a éstas, los efectivos de seguridad privada de que disponen los Operadores Críticos también intervienen en las actividades de protección, además de su propio personal gestor. Todo ello muestra un escenario de actividad institucional multi-agencias y de relaciones de colaboración público-privada.

Al respecto de la afectación de aspectos de seguridad y defensa, se presenta una problemática amplia al respecto de la protección de las Infraestructuras Críticas, puesto que éstas constituyen un objetivo potencial para ataques deliberados procedentes de orígenes heterogéneos, como el ámbito delictivo común (i.e. sabotaje de un empleado), el crimen organizado (i.e. extorsión), las organizaciones terroristas (i.e. atentado) y Fuerzas Armadas enemigas (i.e. ataque). Por esta razón, la atribución del incidente puede tener muy distintas repercusiones, no sólo sobre la infraestructura afectada en concreto, sino sobre la Seguridad Nacional en su conjunto.

Los medios de agresión son diversos, pudiendo abarcar desde la guerra convencional (i.e. efectuando un bombardeo de mortero), hasta el combate asimétrico (i.e. mediante dispositivos explosivos improvisados), no letal (i.e. mediante instrumentos sónicos) y cibernético (i.e. provocando una infección por virus informático)¹⁵. Ante la variada casuística posible, no siempre es fácil poder detectarlos ni probar irrefutablemente el haber sido empleados.

Conforme a lo explicado, se evidencia que la protección de las Infraestructuras Críticas supone un nuevo tratamiento en el contexto de las cuestiones de seguridad y defensa. Esta problemática general encuentra particularidades específicas en los distintos sectores estratégicos y sus infraestructuras asociadas, como acontece en el sector energético y en las Infraestructuras Críticas energéticas.

3. INFRAESTRUCTURAS CRÍTICAS ENERGÉTICAS Y SEGURIDAD ENERGÉTICA

En España, la Seguridad Energética ha sido recientemente resaltada como uno de los elementos del elenco de riesgos y amenazas recogidos tanto en la Estrategia de

14 Business Continuity Planning Critical Infrastructure Protection, respecto de los cuales se ha conformado un programa auspiciado por la UE, del que forman parte las entidades españolas ISDEFE y CNPIC. [http://www.bucopci.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=15].

15 Los efectos de la guerra cibernética en el ámbito de la protección de Infraestructuras Críticas han sido destacados como uno de los principales. SÁNCHEZ, Fernando José, "Critical Infrastructure Protection in Spain", MERIDIEN, Newsletter vol.7, nº 1, Junio 2013, pp.3-5.

Seguridad Española de 2011 como en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013. La asunción que ésta última hace implícitamente del concepto de Seguridad Energética basado en la definición elaborada por la Agencia Internacional de la Energía -disponibilidad ininterrumpida de los recursos energéticos a un precio asumible- incide en la vulnerabilidad energética española y centra las líneas de acción sobre el abastecimiento, la distribución y el consumo¹⁶.

España ha orientado sus organismos con competencias en materia de Seguridad Energética -como el Consejo de Seguridad Nuclear- con una visión centrada en la protección de las infraestructuras, la salud pública y el medioambiente. Ello es propio de una perspectiva clásica de la Seguridad Energética, ceñida a la custodia de las instalaciones, a la garantía de la continuidad del suministro y a la estabilidad económica. Desde esta visión, se destaca el elemento físico-territorial (plantas y conexiones energéticas) así como las relaciones comerciales de suministro y política económica. Actualmente, la doctrina moderna generada desde la OTAN¹⁷ -el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN 2010 menciona expresamente la Seguridad Energética por vez primera- tiende a un enfoque integrado y pluridimensional de la Seguridad Energética, el cual prima los aspectos funcionales sobre el físico-territorial. Esta nueva conceptualización contempla también los aspectos clásicos¹⁸ y persigue la independencia y resiliencia del sistema energético, minimizando su vulnerabilidad y sensibilidad. Conjuga los ámbitos de la seguridad, defensa, economía y relaciones internacionales, con varios planos de acción sobre aspectos tangibles e inmateriales del sector energético y efectos asociados.

Por todo ello, la moderna configuración del concepto de Seguridad Energética ha de integrar todos estos elementos, de modo tal que la garantía de la continuidad del suministro sea realmente efectiva, eficiente, asumible, estable y sostenible¹⁹. Este enfoque funcional no menoscaba la importancia de la protección e Infraestructuras Críticas, sino que la potencia al tratarla sistematizadamente con los demás elementos del sector energético, sin aislarla.

La doctrina OTAN sobre Seguridad Energética no se ciñe al ámbito militar, siendo aplicable también al tiempo de paz y para procesos de planificación en el ámbito civil (i.e. administraciones, entidades empresariales). Las Fuerzas Armadas contribuyen a garantizar la Seguridad Energética nacional en su conjunto, al tiempo que tienen sus propias necesidades energéticas y deben proteger su propio sistema energético militar. Las Fuerzas de Seguridad asumen la primera línea de acción en materia de seguridad interior y orden público, protección medioambiental y gestión de crisis. Las amenazas tienen una génesis variada y su impacto es más lesivo -por inesperado- en situaciones

16 Estrategia de Seguridad Nacional 2013, pp. 29-30 y 45.

17 En orden a ampliar sus capacidades en este campo, en Agosto de 2010 la OTAN creó la División de Desafíos Emergentes a la Seguridad (ESCD) la cual integra, entre sus competencias, el análisis estratégico en Seguridad Energética y contempla nuevas áreas no abordadas hasta entonces, relativas tanto a la Alianza en su conjunto o a los países miembros. Es apoyada por el Centro de Excelencia de Seguridad Energética (creado en 2012 en Lituania) especializado en este campo, reforzando sus actividades con grupos de trabajo ad-hoc como el SENT (Smart Energy Team – 2013).

18 Se mantienen planes como el Plan de Emergencia Civil (CEP) de la OTAN, diseñado para la protección y seguridad de la población y directamente relacionado con la seguridad de los aprovisionamientos estratégicos, incluyendo el suministro energético.

19 DE ESPONA, Rafael José, “El moderno concepto integrado de seguridad energética”. IEEE, Documento de Opinión 32/2013, Abril 2013, disponible en: www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEE032-2013_SeguridadEnergetica_RafaelJ.Espona.pdf

de normalidad. Por ello, en la protección de las Infraestructuras Críticas procede realizar una aproximación analítica desde este enfoque doctrinal, y la coordinación y sinergias entre instituciones públicas y agentes privados, el sector civil y el militar requieren que el concepto, doctrina y visión sobre la Seguridad Energética sea común.

La Seguridad Energética es un campo de gran alcance y amplitud que supera la mera securización de las Infraestructuras Críticas energéticas (aspecto que incluye) por lo que, para una adecuada protección de éstas, se requiere incardinar las medidas de prevención, predicción, reacción, recuperación y respuesta en la sistemática general de la Seguridad Energética, que es multidimensional y funcional, y se proyecta sobre todo el sector energético.

Como se ha explicado al describir el campo de la protección de Infraestructuras Críticas, el sector energético cuenta con elementos físicos básicos e instalaciones permanentes necesarios para el funcionamiento del sistema, que denominamos infraestructuras. Como se ha explicado al describir el campo de la protección de Infraestructuras Críticas, actualmente están legalmente definidos 12 sectores estratégicos de interés nacional ; en la estructura del sector energético -incluyendo todos los subsistemas energéticos (i.e. eléctrico, gasístico, petrolífero)- se engloban las infraestructuras críticas energéticas. Según la clasificación del CNPIC, éstas se agrupan en 2 de los 12 sectores estratégicos definidos: el energético y el nuclear.

En materia de Seguridad Energética, la protección de las Infraestructuras Críticas energéticas constituye una parte de las tareas que deben realizarse. Ello es así puesto que la relación existente entre la protección de las Infraestructuras Críticas y la salvaguarda de la Seguridad Energética en su conjunto debe enmarcarse dentro de la cadena de valor de la energía (desde la extracción/producción hasta el consumo).

Por otra parte, el ámbito energético presenta también una inter-relación con los demás sectores estratégicos, como ocurre especialmente en el caso del transporte (i.e. las terminales de hidrocarburos se emplazan en puertos), las telecomunicaciones (i.e. las cuales permiten la gestión de redes energéticas) y la industria química (i.e. con complejos asociados a plantas energéticas). Las Infraestructuras Críticas energéticas y la industria nuclear, respecto de la Seguridad Nacional, tienen una relación evidente no sólo para la Seguridad Energética en sí, sino también para otras dimensiones de la seguridad y el orden público (i.e. como los efectos sobre catástrofes medioambientales, el pánico en la población, la interrupción de servicios públicos o la disfuncionalidad económica).

En cuanto a la tipología de infraestructuras, existe una amplia y variada clase de Infraestructuras Críticas del sector energético, que podemos agrupar destacando principalmente 3 grupos:

- Plantas de generación, producción, extracción y transformación energética (i.e. central nuclear, refinería de petróleo, plataforma petrolífera, planta regasificadora).
- Medios logísticos de almacenamiento, transporte, distribución y terminales de acceso/salida al sistema energético (i.e. depósitos subterráneos de gas, redes de gasoductos y oleoductos, red eléctrica, terminal portuaria de GNL).
- Elementos físicos asociados (i.e. depósitos de material radiológico de deshecho).

Una implicación adicional de las Fuerzas Armadas se debe a los casos de doble utilización cívico-militar de las infraestructuras, y al marco de cooperación público-privada. Buena parte de las infraestructuras energéticas civiles sirven también al ámbito militar, aunque las FAS afrontan la salvaguarda de su propia Seguridad Energética y de abastecimiento energético autónomo. Cuando es posible y en circunstancias de paz y normalidad, también se apoyan en la infraestructura energética y en la logística civil, como un medio de aprovechamiento económico que no debe menoscabar su autonomía, diferenciación y autarquía²⁰.

Se presentan también particularidades a causa de la deslocalización de infraestructuras, de los condicionantes geopolíticos y de las especificidades orográficas, con múltiples problemas técnicos, administrativos, operativos y de protección derivados del emplazamiento. Así, en la zona costera o marítima Offshore²¹, se plantean cuestiones jurídico-políticas y competenciales a la hora de afrontar todos los problemas sobre la protección fronteriza, de infraestructuras, operaciones anti-piratería marítima, etc.

4. IMPACTOS Y EFECTOS SOBRE LAS INFRAESTRUCTURAS CRÍTICAS ENERGÉTICAS

Los posibles impactos susceptibles de afectar a las Infraestructuras Críticas energéticas son, en gran parte, coincidentes con los genéricos en este ámbito. Ahora bien, en la medida en que este tipo de infraestructuras tienen unas particularidades técnicas y que forman parte del sistema energético y de sus subsistemas sectoriales (i.e. eléctrico, gasístico, petrolífero), se presentan ciertas particularidades. Cabe recordar que el impacto causado sobre una Infraestructura Crítica concreta supone, además del efecto directo sobre ésta, la generación de efectos indirectos sobre el sistema al que pertenece e incluso sobre otros con los que se relaciona (i.e. en el caso de una terminal GNL portuaria, repercute sobre el sistema logístico de gas y el tráfico portuario). Partiendo de esta premisa, habrán de considerarse todas las implicaciones de los distintos tipos de impactos y efectos sobre el sector y subsectores de que se trate.

Los distintos tipos de impacto y sus consecuencias (i.e. destrucción, contaminación, bloqueo) poseen una amplia variedad de implicaciones respecto de la protección de Infraestructuras Críticas de carácter energético, que son muy sensibles (pues tratan con procesos industriales complejos y materiales inflamables y contaminantes). Partiendo de ello, se presentan numerosas implicaciones de índole institucional, funcional y de tratamiento de la información, que hacen más complejas y trascendentes las soluciones a los problemas derivados, más allá de la mera reparación y el restablecimiento operativo.

20 Como ejemplos de infraestructuras energéticas militares de gestión privada, en el caso de España se cita el oleoducto Rota-Zaragoza (ROTAZA) operado por la compañía CLH; en la OTAN está el CEPS (Central Europe Pipeline System).

21 En la costa se emplazan infraestructuras energéticas de almacenamiento y procesamiento (i.e. refinerías, depósitos), los puntos de acceso al sistema energético en muelles de atraque y terminales (i.e. petrolíferas, gasísticas de GNL) y las infraestructuras portuarias para aprovisionar energéticamente las plataformas navales civiles y militares (i.e. bunkering). En el mar se encuentran instalaciones para explotación energética (i.e. plataformas petrolíferas, terminales flotantes GNL, parques eólicos off-shore), el recorrido del tendido de los oleoductos, gasoductos y líneas eléctricas a lo largo del lecho marino (i.e. Medgaz, NordStream, NordBalt Link) y yacimientos energéticos fósiles del subsuelo marino (i.e. petróleo, gas natural).

El origen del impacto tiene su causa última bien en un hecho autónomo espontáneo o en una acción humana, lo cual condiciona el tipo de efectos generados. Así, ante un riesgo de incidente debido a un accidente fortuito (i.e. fallo técnico o humano) o un desastre natural (i.e. huracán) existe mayor imprevisibilidad de efectos. Por el contrario, frente a la amenaza de una agresión -causada por delincuente, criminal, terrorista o combatiente- se producirán consecuencias teóricamente más fáciles de predecir. Los riesgos y las amenazas han de ser considerados en sentido amplio, contemplando todo tipo de vulnerabilidades (i.e. ante ataques físicos o cibernéticos).

En cuanto a los medios, no siempre es sencillo verificar el medio empleado para la agresión, lo cual es una cuestión de gran relevancia para la resolución del problema, la definición del origen e intencionalidad del incidente y la prevención de futuras réplicas. Se plantea así la cuestión del ataque deliberado y los problemas de la verificación y la atribución²², por lo que procede discernir si el impacto causado se debe propiamente a una agresión intencionada y clarificar cuestiones como las “operaciones de bandera falsa”, las operaciones de decepción contribuyen a complicar el escenario. Todo este proceso requiere una investigación, que se añade a las tareas de solución del incidente y de sus consecuencias.

El iter de la cadena de acciones de seguridad en el campo de protección de las Infraestructuras Críticas se divide en las siguientes fases operativas:

1. Prevención: de riesgos y amenazas, supone configurar medidas disuasorias, el establecimiento de elementos de protección, la detección de indicadores predictivos y la activación de sistemas de Alerta Temprana (i.e. en redes nacional, UE u OTAN). Rige el principio de anticipación.
2. Reacción: ante la incidencia, implica la identificación y clasificación de los incidentes (i.e. desastre natural, accidente por error humano o técnico) o agresiones (i.e. convencional, asimétrica, química, radiológica, cibernética). Cabe el señalamiento de indicadores que evidencian el origen, intención y efectos de la acción, así como la activación de los planes de emergencia y medidas reactivas (i.e. descontaminación, redireccionamiento de flujos por canales secundarios). Se orienta conforme a los principios de detección, fiabilidad y agilidad.
3. Recuperación: repara los daños y activa planes de emergencia (i.e. Planes de Continuidad de Servicio - BUCOPICs) para la resiliencia -restablecimiento pleno del sistema- y absorción del impacto económico y medioambiental, contemplando la posible distribución de efectos en el sistema y el entorno. Se basa en criterios de adecuación y eficiencia.
4. Respuesta: contra el agresor (si existe y es identificado), cubriendo la adecuada respuesta policial o eventualmente militar, según los principios de oportunidad, proporcionalidad y congruencia.

En todo este proceso, los operadores y las agencias gubernamentales tienen distinto grado de implicación, pero se requiere un entorno cooperativo para un adecuado tratamiento del problema y todos sus aspectos (i.e. en materia de obtención y análisis de información) y también para extraer lecciones aprendidas, pues el incidente mate-

²² Recuérdese que el CNPIC orienta su funcionalidad ante amenazas relacionadas con ataques deliberados.

rializado puede aportar una serie de resultados que, en definitiva, sean beneficiosos para mejorar la protección, tales como la re-elaboración de planes de seguridad, las mejoras de procesos de coordinación entre agentes implicados, o la innovación tecnológica de contra-medidas (i.e. respecto de ataques químicos con bacterias degradantes de materiales).

En el sector energético, la orientación funcional debe prevalecer sobre la físico-territorial, sin perjuicio de articular las medidas y disposiciones conducentes a la plena protección de las infraestructuras. Recuérdese que, en materia de Seguridad Energética, el objetivo de la garantía de seguridad es, sobre todo, la continuidad de las operaciones y la resiliencia del sistema energético, más que la protección de las infraestructuras en sí mismas consideradas. Por lo tanto, en caso de producirse una agresión que provoque un costoso daño industrial, ello no necesariamente debe suponer una afectación seria del sistema (i.e. caso de una refinería); y, a contrario sensu, un impacto de meros efectos psicológicos sobre la población puede causar la paralización de todo un subsistema (i.e. el nuclear, en caso de alarma radiológica).

En el campo de la protección de Infraestructuras Críticas, se presenta una conjunción de agentes y competencias múltiples, debido a la titularidad de las infraestructuras y activos asociados (en gran parte privada o pública en régimen concesional). La operación de las infraestructuras energéticas tiende a seguir criterios de negocio por parte de las entidades empresariales, más que de servicio público. No obstante, están sometidas a la función supervisora de las administraciones públicas respecto del adecuado funcionamiento operativo de las infraestructuras, así como del impacto de las posibles incidencias en materia de orden público, salubridad, medioambiente y economía. Desde la perspectiva de la respuesta institucional a estos problemas, hay necesidad de una interacción operativa público-privada. En el proceso de planificación de la protección de Infraestructuras Críticas, los titulares de los activos (i.e. empresa energética operadora) deben trazar los PSOs y son responsables de las medidas de protección obligatorias. Pero la salvaguarda de la Seguridad Energética no se agota en esto, pues contrarrestar el elenco de amenazas no puede circunscribirse a la seguridad física. Se produce así una interacción funcional entre agencias, fuerzas de seguridad y defensa y operadores. Evidentemente, la acción institucional supera ampliamente las capacidades de seguridad industrial, pero el primer escalón y nivel de acción es de los titulares-operadores, produciéndose la mencionada interacción operativa en todo el recorrido del proceso de protección de las Infraestructuras Críticas energéticas.

Trasladando estas consideraciones a la problemática especial en el tratamiento del problema para la seguridad y defensa, se plantea la necesidad de la debida coordinación inter-agencias para garantizar la estabilidad de la población, medidas de seguridad, dispositivos de defensa, mantenimiento del orden público, protección medioambiental y continuidad operativa sectorial. Asimismo, ello es necesario para el proceso de toma de decisiones derivadas de la atribución del hecho (tareas de verificación de ataque deliberado, investigación forense y respuesta militar), la gestión de crisis y del conflicto en su caso.

La gestión de la información en tiempo real es requerida para contar con una adecuada producción de Inteligencia Crítica, con márgenes de respuesta cortos y en un entor-

no de gestión de crisis²³. En el campo de la Seguridad Energética se afrontan problemas en un entorno de información denso y con tiempos de resolución reducidos, por lo que conviene disponer de herramientas avanzadas e inter-operables para tratamiento de la información, para la protección de Infraestructuras Críticas y su interacción en el conjunto del sistema energético. La Comunidad de Inteligencia Nacional y su coordinación con agencias estatales y administraciones públicas parte de un plano metodológico común, pero no se puede soslayar la participación de las entidades privadas -compañías e industria- que están presentes en el sector energético y que operan las infraestructuras. La información útil está diseminada y su obtención es compleja, por ello conviene que los operadores dispongan de la función de Inteligencia Corporativa como adaptación de la herramienta. Esto es especialmente útil para alertas tempranas y para coadyuvar a la investigación del incidente (i.e. detección del origen del impacto), guerra de mando y control (i.e. compatibilidad entre sistemas SCADA energético y C4ISR militar), guerra de información, ciberguerra (i.e. atribución de ataques DDOS de bandera falsa), acción psicológica y comunicación pública (i.e. adecuada configuración de mensajes estabilizadores a la población para orientarla y evitar alarmismo o pánico, y contrarrestar los efectos negativos de la confusión o el pánico).

5. CAPACIDADES DE LA GUARDIA CIVIL

La protección de Infraestructuras Críticas y los efectos generados por los impactos sobre las mismas en caso de incidente suponen la afectación de la seguridad, del orden público e incluso de la defensa nacional. Durante el período inmediato al evento producido y todo el recorrido de restablecimiento de la situación, diversos órganos públicos han de intervenir para gestionar los distintos aspectos bajo su responsabilidad, con distintas capacidades y alcance competencial.

La Guardia Civil tiene varias competencias relativas al ámbito de protección de Infraestructuras Críticas. Presenta un perfil institucional idóneo para operar en este entorno con versatilidad y flexibilidad, con amplias capacidades en materia de seguridad y defensa acordes con sus caracteres diferenciales, su configuración orgánica y cometidos en materia de seguridad y defensa, salvaguarda de la integridad territorial, del orden público y de la seguridad ciudadana. Su esencial condición militar -de larga tradición y plenamente acorde con la CE de 1978- se debe a la naturaleza del instituto, al tipo de misiones encomendadas y al plus de garantía de disciplina, jerarquía, estabilidad y apoliticidad institucionales que conlleva, todo lo cual potencia su eficacia operativa.

En consonancia con la LO 2/1986, de 13 de Marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que explicita las funciones de la Guardia Civil, la LO 5/2005, de 17 de Noviembre, de la Defensa Nacional proclama (artículo 23) que la Guardia Civil es un instituto de naturaleza militar, con una doble dependencia del Ministerio de Defensa -con las misiones militares que le sean encomendadas- y del Ministro del Interior. Así, la Guardia Civil posee una operatividad mixta en seguridad y defensa, completada por el RD 1438/2010, de 5 de Noviembre, de desarrollo de sus misiones militares.

23 Inteligencia Crítica es aquel “tipo de inteligencia cuyo fin es satisfacer los requerimientos de inteligencia que surgen durante la gestión de una crisis”. ESTEBAN NAVARRO, Miguel Ángel (coord.), “Glosario de Inteligencia”, Ministerio de Defensa, Madrid, 2007, p.85.

La identidad institucional del Benemérito Instituto cuenta con una gran aceptación social²⁴, lo cual fomenta la colaboración ciudadana en materia de seguridad. El perfil orgánico y funcional de la Guardia Civil presenta unos caracteres idóneos para el campo de protección de Infraestructuras Críticas, en particular los siguientes:

- Constituye el único instituto dotado de competencias militares y policiales.
- Reviste al guardia civil de la condición simultánea de militar y agente de la autoridad.
- Tiene una idónea configuración para afrontar operaciones de combate asimétrico²⁵.
- Posee flexibilidad operativa, dotada de capacidad de proyección en misiones en el exterior.
- Cuenta con amplitud de recursos en inteligencia de fuentes humanas (HUMINT).
- Aquilata larga experiencia en misiones policiales y militares, de seguridad ciudadana y orden público, lucha contra el crimen organizado, protección de fronteras y antiterrorismo.
- Dispone de multi-dimensionalidad territorial -con cobertura nacional/internacional, tierra/mar/aire²⁶, urbana/rural- y funcional (i.e. protección de fronteras y del medioambiente).
- Percibe la amenaza con conciencia situacional y dinámicos procesos de alerta temprana.

Doctrinalmente, el pensamiento estratégico en la Guardia Civil está habituado al enfoque holístico sobre la seguridad nacional (incluyendo las dimensiones física, económica, medioambiental, etc.) en el cual ha sido pionera. Posee una perspectiva militar y civil-policial integrada, con amplia cobertura de toda la problemática de seguridad, orden público, asistencia ciudadana y protección civil.

Desde el Estado Mayor de la Guardia Civil (EMGC) se cuenta con capacidad de participar en el proceso de planificación de la defensa -incluyendo la elaboración de planes de contingencia, de gestión de crisis y operaciones militares- abarcando el escalón de planificación de seguridad civil (i.e. incidentes sobre las Infraestructuras Críticas) proyectable al nivel propio del tratamiento del conflicto militar.

Las recientes novedades normativas, orgánicas y funcionales, acaecidas entre 2010 y 2013, han supuesto que la Guardia Civil cuente de nuevo (desde el año 2012) con una Dirección General autónoma propia, potenciando sus capacidades estratégicas y operativas de modo acorde con su especificidad institucional como instituto

24 El reconocimiento social a la Guardia Civil es recurrentemente constatado por los barómetros del CIS, de modo acorde con la positiva valoración sobre las FAS en su conjunto. La Cartilla de la Guardia Civil proclama un código de honor y conducta que facilita las relaciones con la población en todos sus estratos.

25 El ahora denominado combate asimétrico fue ampliamente enfrentado desde la Guardia Civil en operaciones de contra-terrorismo y en lucha contra el bandolerismo rural y las guerrillas.

26 El Servicio Marítimo se ha dotado en los últimos años de nuevas y mejores plataformas (contando con 3 buques oceánicos) y el Servicio Aéreo ha potenciado sus unidades de ala fija (destacando los aviones CASA CN-235) y ala rotatoria, incluyendo funciones de vigilancia marítima y fronteriza.

militar con funciones policiales. El EMGC dispone de la definición normativa de las misiones militares desde 2010²⁷ y, con la creación del Mando de Operaciones en el año 2013, se potencia el nivel operacional. Asimismo, el desarrollo de los sistemas de información (en particular el SIGO, el SIVE y el CECORVIGMAR²⁸) ha incrementado las capacidades de mando y control así como los recursos a disposición del SIGC (Servicio de Información de la Guardia Civil) el cual es parte destacada de la Comunidad de Inteligencia nacional. La reordenación de las medidas disciplinarias castrenses promulgada en 2012²⁹ ha sido una medida fundamental no sólo para garantizar el adecuado funcionamiento de la Guardia Civil acorde con su naturaleza militar, sino para poder interactuar más eficientemente con las FAS en su conjunto.

Tomando en consideración las transformaciones evidenciadas en el ámbito de seguridad y defensa, el contenido del nuevo Concepto Estratégico de la OTAN y la nueva Estrategia Española de Seguridad 2013, cabe destacar que la integración de la seguridad con la defensa acrecienta las limitaciones orgánicas y funcionales de los cuerpos policiales, tanto a nivel estratégico como operacional y táctico (especialmente apreciables en términos de adiestramiento, competencias, doctrina, planificación, tipología de misiones y estatuto de personal) pues los cuerpos policiales no pueden asumir funciones de carácter militar ni coordinarse eficientemente en un plano conjunto con las FAS. Por lo tanto, en un binomio integrado de seguridad y defensa, la vulnerabilidad del entorno de seguridad interior aumenta si no se cubren ambos aspectos coordinadamente. En el particular caso de España, la descentralización y asimetría regional policial (policías autonómicas) agrava la situación, además de los problemas de descoordinación inter-policial intrínsecos a toda pluralidad organizacional. Esto también es conocido en otros países de la UE y la OTAN, pues las ventajas que aporta la disponibilidad de un cuerpo militar con funcionalidad policial como la Guardia Civil no constituye un modelo exclusivo español³⁰.

Las características que conforman el perfil institucional de la Guardia Civil muestran un carácter propicio para estar a la altura del nuevo contexto internacional y

27 El RD 1438/2010 de 5 de Noviembre, sobre misiones de carácter militar que pueden encomendarse de la Guardia Civil, permite la integración de efectivos o unidades de Guardia Civil en estructuras militares de las Fuerzas Armadas o de una organización internacional (art. 2), a nivel estratégico, operacional y táctico (“en el planeamiento, preparación y ejecución”). Entre las actividades desarrolladas se incluyen la policía judicial, inteligencia, contrainteligencia y seguridad; enseñanza, enlace, apoyo y coordinación (art. 3). Operativamente tiende a una visión de protección y apoyo en el tipo de misiones militares descritas.

28 El sistema SIGO (Sistema Integral de Gestión Operativa) dispone de un soporte de inteligencia básica considerable, mientras que el SIVE (Sistema Integrado de Vigilancia Exterior) cuenta con medios de obtención a través de 74 estaciones sensoras (mas el Centro de Vigilancia de Frontera Terrestre de Ceuta y Melilla); el recientemente (2013) activado CECORVIGMAR (Centro de Coordinación para la Vigilancia Marítima de Costas y Fronteras) dispone de 4 centros regionales -en Valencia, Algeciras, Las Palmas y La Coruña- y centraliza la monitorización de costas y fronteras – además se integra en EUROSUR.

29 Orden General nº 9 de 22 de Noviembre de 2012, del mando, disciplina y régimen interior de las unidades. La aplicación de preceptos de las Reales Ordenanzas de Tierra y de Armada se fundamenta en la Orden PRE 1983/2012 de 14 de Septiembre, por la que se declara de aplicación a la Guardia Civil diversas normas del ordenamiento militar sobre mando, disciplina y régimen interior, aunque no siempre la jurisprudencia la ha sabido captar (STC 73/2010 y STC 122/2010).

30 Como es sabido, España no constituye el único caso de configuración orgánica de esta clase, siendo Francia -con la Gendarmerie- e Italia -con los Carabinieri- casos similares en Derecho Comparado, además de Portugal, Holanda, Rumanía, etc.

nacional de integración de seguridad y defensa, el cual se aplica a la Seguridad Energética y a la protección de Infraestructuras Críticas, puesto que tiene amplias capacidades para trabajar en el entorno de planes de seguridad, realizar investigación de hechos delictivos como atentados y sabotajes, accionar dispositivos antidisturbios, salvaguardar la protección de áreas fronterizas, intervenir en gestión de crisis y conflictos militares.

Encontramos que solamente la Guardia Civil puede cubrir todo el recorrido abarcando la investigación policial, la salvaguarda del orden público, y la respuesta policial y, en su caso, militar. Así, en materia de protección de Infraestructuras Críticas y de apoyo a la salvaguarda de la Seguridad Energética, las funciones a desarrollar por la Guardia Civil abarcan la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, la protección de la población y el apoyo a las FAS.

6. INTERACCIONES DE LA GUARDIA CIVIL

En el ámbito de la protección de Infraestructuras Críticas, se presenta un entorno de necesaria acción simultánea entre distintos organismos y también entre las instituciones públicas y las entidades empresariales, en tres planos de relación con frecuencia simultáneos: coordinación inter-agencias nacional ³¹e internacional, cooperación público-privada entre organismos y compañías, e interacción cívico-militar tanto regular como extraordinaria³². Para tratar de manera sistematizada todos los aspectos y problemas que se plantean en este campo, se requiere incluir cada uno de los factores presentes de modo inteligible por parte de todos los agentes implicados, con una terminología común.

Al describir el perfil institucional de la Guardia Civil se han evidenciado las adecuadas capacidades para actuar en el entorno de protección de Infraestructuras Críticas. Esto también ocurre en cuanto al marco de agencias estatales presentes en este campo y el tipo de relaciones cooperativas que desarrollen, al respecto de las potenciales interacciones con la Guardia Civil.

La amplitud de los problemas asociados a la protección de Infraestructuras Críticas requiere un formato de trabajo inter-agencias, contemplándose al menos las siguientes con competencias aplicables al tipo de problemas que se generan en este sector: Guardia Civil, Unidad Militar de Emergencias (UME), Cuerpo Nacional de Policía, Protección Civil, Sociedad Estatal de Salvamento Marítimo (SASEMAR), policías autonómicas y policías locales, además de las FAS bajo determinadas circunstancias. A ello cabe añadir los departamentos de seguridad de los Operadores Críticos y los

31 Por ejemplo, en el ámbito marítimo-costero, actúan la Armada, el Servicio Aéreo y el Servicio Marítimo de la Guardia Civil, el SIVE, el Servicio de Vigilancia Aduanera y la Sociedad Estatal de Salvamento Marítimo.

32 Puede citarse como ejemplo de cooperación habitual civil-militar a la anteriormente mencionada compañía española CLH que gestiona el oleoducto militar ROTAZA con uso preferencial por parte de las FAS respecto de los demás usuarios civiles. Un caso paradigmático de cooperación cívico-militar extraordinaria se evidenció durante las labores de descontaminación tras la catástrofe del petrolero Prestige. RUANO GÓMEZ, Juan de Dios, "La actuación de las Fuerzas Armadas: actitudes y opiniones de la población afectada por el Prestige" Ruano Gómez, Juan de Dios (ed.), "Riesgos colectivos y situaciones de crisis: el desafío de la incertidumbre" (pp.185-218). Universidad de La Coruña, La Copruña, 2007

efectivos contratados por estos a las distintas compañías de seguridad privada y de servicios de emergencias.

Respecto del antes mencionado problema de la atribución del incidente -lo cual es cuestión clave ya que el CNPIC se orienta a hacer frente a ataques deliberados- supone la necesidad de definir, clasificar y probar los hechos para discernir su tipología (si constituye tal ataque) y poder proceder a la atribución del mismo, en paralelo a las tareas de activación y gestión de dispositivos de protección civil, acción policial y (si procede) militar. La Guardia Civil puede estar presente en toda la cadena de este proceso, a diferencia de otros organismos, pero al tiempo debe coordinarse con los demás para una eficiente acción institucional.

Así, desde que se produce el impacto sobre la Infraestructura Crítica y se ve afectado el orden público, activándose la operación de gestión de crisis -además de la investigación del incidente- la Guardia Civil interviene en el tratamiento policial con capacidad de continuar su acción a nivel militar si trascendiese a éste. Piénsese que, en caso de un ataque sobre Infraestructuras Críticas dotado de planificación militar, es muy posible que simultáneamente se realizasen en la sociedad acciones psicológicas así como actuaciones de guerra económica en otras esferas. La Guardia Civil dispone de recursos para detectar los indicadores en varios ámbitos materiales (i.e. trazabilidad de flujos financieros, infiltración de células activistas) y poder operar policial y militarmente sobre estos aspectos.

En tanto que la Guardia Civil es capaz de posicionarse en un esquema de eventos como el descrito, puede coadyuvar operativamente en todas las fases interactuando con los demás organismos competentes para cada una de las etapas o funciones públicas requeridas, tales como la dimensión marítima, aérea o terrestre; la administración local, autonómica o central, en el ámbito delictivo o bélico; con la Comunidad de Inteligencia y con las FAS

7. PROSPECTIVA Y CONCLUSIONES

Desde una visión prospectiva sobre el campo de la protección de Infraestructuras Críticas en el sector energético, consideramos que se potenciarán plausiblemente en un futuro próximo aquellos aspectos relacionados con la coordinación operativa de la respuesta al impacto infraestructural y sistémico, la investigación policial, la práctica forense y la inteligencia militar para verificar la existencia de un *casus belli* a partir de los incidentes sobre las Infraestructuras Críticas energéticas.

Presentan también perspectivas de desarrollo los BUPCOIs y la mejora de capacidades en sistemas de mando y control C4ISR interoperables por distintas agencias y con apoyo de los operadores, para facilitar el trabajo en formato interorgánico y la cooperación público-privada en torno al esperado Sistema de Inteligencia Económica.

La Guardia Civil ha de contar con planes y procedimientos para coordinar sus acciones en toda la cadena de valor del sector energético, en el cual se enmarca la protección de Infraestructuras Críticas energéticas. Debemos añadir que, a nuestro juicio, considerando la competencia exclusiva de la Guardia Civil en la protección de fronteras, convendría aumentar las capacidades operativas para misiones y una mayor contribución a los procesos de planificación estratégica del Estado Mayor del

Estado Mayor de la Defensa.

A modo de recapitulación, señalamos las siguientes conclusiones:

1. El marco institucional español de Seguridad Nacional configurado desde 2012 ha incorporado nuevos órganos, inspirando su funcionalidad en el moderno concepto estratégico de los países de la UE y OTAN. Ello potencia la estructura de las FAS, las fuerzas de seguridad y la Comunidad de Inteligencia.
2. La Guardia Civil ha reforzado sus capacidades en el campo de la seguridad y defensa, reorganizando su organigrama y potenciando su operatividad en tanto que instituto militar de acción policial.
3. El nuevo Concepto Estratégico de la OTAN de 2010 introduce la Seguridad Energética en la conceptualización estratégica de la Alianza conforme a la doctrina moderna. Su visión funcional incluye la protección de Infraestructuras Críticas, con aplicación al ámbito civil y al militar.
4. La Seguridad Energética supera la mera securización de las Infraestructuras Críticas energéticas y requiere incardinar las medidas de prevención, predicción, reacción y respuesta en la sistemática general de salvaguarda de la Seguridad Energética, de modo multidimensional y funcional, sobre toda la cadena de valor de la energía.
5. Para la adecuada protección de Infraestructuras Críticas energéticas ha de tenerse en cuenta su tipología, las particularidades de su ubicación, los casos de doble utilización civil-militar y la variedad de implicaciones de cada riesgo, amenaza o incidencia sobre el sistema energético
6. La interacción entre los operadores y las agencias públicas abarca todo el proceso de protección, desde la prevención, la reacción, la recuperación y (si procede) la respuesta. En todas estas fases, la Guardia Civil tiene capacidad de acción, acorde con el hecho de que los aspectos institucionales de los agentes implicados presentan una conjunción de entes oficiales y empresariales, en un entorno nacional/internacional, público/privado y cívico/militar.
7. La Guardia Civil tiene un perfil institucional y funcional idóneo para afrontar los distintos aspectos en materia de protección de Infraestructuras Críticas en el sector energético y sus múltiples implicaciones e interacciones, con capacidad policial-militar y gran flexibilidad operativa tanto autónoma como en formato de actividad inter-agencias, en condiciones de normalidad, gestión de crisis y conflicto militar.

Fecha de recepción: 14/11/2013. Fecha de aceptación: 15/01/2014

EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y EJES DE FUTURO DE LA GUARDIA CIVIL COMO RESGUARDO FISCAL DEL ESTADO

CARLOS DE MIGUEL GARCÍA

RESUMEN

La protección de los intereses económicos públicos constituye una preocupación para todos los Gobiernos. En España son varias las instituciones que, en diferente medida, participan en esta labor en la que la Guardia Civil ocupa un lugar destacado.

En este artículo se describen las capacidades de la Institución en la protección de estos intereses tanto en la vertiente preventiva como en la reactiva y en los planos administrativo y penal, analizándose los orígenes y la evolución de esta competencia, así como la situación actual.

Asimismo se expone la actuación que, en materia de protección de los intereses económicos públicos, desarrolla la Guardia di Fianza italiana como organismo de referencia en el panorama internacional.

Por último, se realiza una labor de prospectiva sobre las posibles opciones de futuro que puede plantearse la Guardia Civil en este ámbito concreto.

Palabras clave: Guardia Civil, Resguardo Fiscal del Estado, intereses económicos públicos, Guardia di Finanza.

ABSTRACT

The protection of public economic interests is a relevant concern for all governments. In Spain there are several institutions that deal with this issue in certain degree where the Guardia Civil plays a relevant role.

This article describes the capabilities of the Institution related to the protection of the aforementioned interests considering the preventive and reactive approach as well as from the administrative and criminal views, analyzing the origins, evolution and current situation of this duty.

Besides, it is described the duties carried out by the Italian Guardia di Finanza within the protection of economic interests, taking into account its international leadership in this matter.

Finally, there is a prospective view about possible options that Guardia Civil may face within this area in the future.

Key words: Guardia Civil, public economic interests, Guardia di Finanza.

La defensa de los intereses económicos de una nación ha sido históricamente motivo de constante desvelo por parte de los respectivos Gobiernos. Los evidentes perjuicios que una reducción de los ingresos en las arcas públicas representan para la sociedad han hecho que tradicionalmente se dediquen recursos oficiales que palien este quebranto y combatan tal preocupación.

La historia de España no es ajena a esta situación y desde el siglo XVI se sucedieron diversas instituciones que, con mayor o menor fortuna, se dedicaron a salvaguardar los acervos de la, entonces, Real Hacienda¹.

Sin embargo, las soluciones adoptadas no fueron lo eficaces que se pretendía, por lo que entrado el siglo XIX una nueva iniciativa vio la luz. En virtud del Real Decreto de 9 de marzo de 1829 se creó el Real Cuerpo de Carabineros de Costas y Fronteras, dependiente del Ministerio de la Guerra, con la misión de vigilar las costas y fronteras, así como perseguir el fraude y el contrabando, nombrando al mariscal de Campo D. José Ramón Rodil primer inspector del Cuerpo.

Los años siguientes contemplaron sucesivos cambios de denominación, en 1833 Carabineros de la Real Hacienda y, posteriormente, en 1842 Cuerpo de Carabineros del Reino. También el transcurso del tiempo fue testigo de la pérdida y posterior recuperación de su originaria naturaleza militar, así como el cambio de dependencia ministerial al Ministerio de Hacienda y posterior dependencia conjunta entre los Ministerios de la Guerra y de Hacienda.

Para valorar adecuadamente la trascendencia y dimensión del Cuerpo de Carabineros, así como la importancia de las funciones asignadas, baste observar su plantilla en el año 1936, que se situaba por encima de los 16.000 carabineros.

Tras la Guerra Civil española, la Ley de 15 de marzo de 1940 “Reorganizando el Benemérito Cuerpo de la Guardia Civil” suprimió la entonces Inspección General de Carabineros, “cuyo cometido y funciones se agruparán en una sola sección de la Dirección General de la Guardia Civil, a cuyo Director pasarán las atribuciones conferidas actualmente al Inspector General de Carabineros”². Por tanto, a partir de este momento la actuación que la Guardia Civil ejerce en este ámbito concreto adquiere un papel protagonista.

Para desarrollar las nuevas funciones encomendadas y el resto de cometido asignados al Cuerpo, éste se estructuró en Tercios de Fronteras, Tercios de Costas, Tercios Rurales, Tercios Móviles y Tercios de Guardias Veteranos de tal modo que “A los dos primeros se asigna la vigilancia de la zona de costas y fronteras, constituyendo con sus unidades y destacamentos, en unión de las unidades del actual Cuerpo de Carabineros, las sucesivas líneas de cobertura y vigilancia fiscal (...) Finalmente, a los Tercios de Guardias Veteranos se les encomienda la custodia de cárceles, penales, campos de penados u otros organismos similares, constituyéndose con personal especializado las compañías afectas a la represión del fraude y vigilancia del contrabando en las aduanas y en el interior del país”³

Sin embargo, no fue la Ley de 15 de marzo de 1940, la que marcó el inicio de la persecución de los delitos de contrabando y el fraude por la Guardia Civil que ya realizaba.

Con anterioridad, casi un siglo antes, la propia Cartilla del Guardia Civil recogía en su capítulo XI las disposiciones específicas para el empleo de los guardias civiles en

1 Para profundizar en este aspecto ver MACARRÓN PÉREZ, S.; ZORNOZA PÉREZ, J.J.; ORTIZ CALLE, E; “El desarrollo del Resguardo Fiscal del Estado” Cuadernos de la Guardia Civil número XXVII, 2003, pág 107 y ss.

2 Artículo cuarto de la Ley de 15 de marzo de 1940 “Reorganizando el Benemérito Cuerpo de la Guardia Civil”

3 Artículo quinto de la Ley de 15 de marzo de 1940 “Reorganizando el Benemérito Cuerpo de la Guardia Civil”

la lucha contra el contrabando, si bien de una manera secundaria respecto a la principal misión asignada al Cuerpo; tal y como se desprende de la redacción dada por el Duque de Ahumada: "... siempre que el Guardia Civil en el concurso de su servicio, encontrase alguno –refiriéndose al contrabando- deberá aprehenderlo, así como a sus conductores o dueños. Solo en el caso referido, o el de reclamar los carabineros del Reino, (cuya fuerza se halla dedicada exclusivamente (sic) a prestar este servicio) su auxilio, podrá dedicarse a este objeto"⁴

No obstante lo anterior, hay que valorar adecuadamente la reiterada Ley de 15 de marzo de 1940 pues es la disposición legal que inviste a la Guardia Civil del carácter específico de garante de la Hacienda Pública al confiar a la Institución de manera expresa la vigilancia fiscal, la represión del fraude y la vigilancia del contrabando en la totalidad del país.

Posteriormente, y ya en la época democrática-constitucional, la Ley Orgánica 2/86, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, ratifica este mandato al encomendar a la Guardia Civil las competencias, entre otras, sobre "el resguardo fiscal del Estado y las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando"⁵.

El referido precepto recoge, como se puede apreciar, dos escenarios diferentes: por un lado la persecución del contrabando y por otro el resguardo fiscal del Estado. Se trata por tanto de supuestos distintos, aunque con estrecha vinculación. En relación al primer caso, la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando establece los diferentes supuestos en los que las conductas realizadas son tipificadas como un delito de contrabando y por tanto el objeto sobre el que actuar resulta claro. En cambio, no sucede lo mismo con el segundo precepto.⁶

1. EL RESGUARDO FISCAL DEL ESTADO

La figura del "resguardo fiscal del Estado" es recogida en sucesivas ocasiones en el ordenamiento jurídico español; sin embargo, no aparece claramente definida, por lo que, en ciertos contextos y erróneamente, se la ha podido identificar exclusivamente con el contrabando.

Por ello, la primera interrogante que puede surgir es qué se entiende por tal expresión, ya que no existe una definición exacta, ni tal concepto ha sido objeto, aún, de desarrollo tal y como se recoge en la Ley Orgánica 2/86 "Los Ministerios de Economía y Hacienda e Interior darán conjuntamente las instrucciones relativas a las misiones de resguardo fiscal, encomendadas al Cuerpo de la Guardia Civil"⁷.

En un aproximación semántica a la expresión, y siguiendo a la Real Academia de la Lengua Española, ésta define el término "resguardo" en su cuarta acepción como "guarda o custodia de un sitio, un litoral o una frontera para que no se introduzcan contrabando o matute⁸", así como "cuerpo de empleados dedicados a este servicio" en la quinta acepción del mismo término.

4 Cartilla del Guardia Civil. Capítulo XI "Contrabando" artículos 1 y 2

5 Artículo 12.1 apartado B subapartado b)

6 Artículo 2 de la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando

7 Disposición Adicional Tercera, punto 4

8 Matute se define como "Introducción de géneros en una población sin pagar el impuesto de consumos" o "Género así introducido"

Por lo que se refiere al vocablo “fiscal”, la primera acepción del mismo lo fija como “perteneciente o relativo al fisco”, que a su vez se identifica como “erario, tesoro público”. Mientras que la voz “Estado” debe interpretarse en este contexto como el conjunto de las Administraciones Públicas que forman parte del país.

Por tanto, la expresión “resguardo fiscal del Estado” se puede identificar como el conjunto de acciones desarrolladas que tienen por objeto principal la protección de los intereses económicos de las diferentes Administraciones Públicas.

Esta figura presenta unas características propias. Se trata de unas competencias no limitadas a un entorno determinado como puede suceder con el concepto de resguardo aduanero -cuyas funciones son controlar y salvaguardar los intereses económicos pero circunscritos a un área específica como son los recintos aduaneros-. En este sentido el concepto de resguardo fiscal incluye el aduanero.

Por tanto, las funciones a realizar bajo el concepto de resguardo fiscal del Estado se extienden a la totalidad del territorio nacional y, a la vista de la integración de España en la Unión Europea, afecta a los intereses económicos de los 28 países que forman parte de la Unión. En este sentido podría decirse que las labores desarrolladas en este ámbito se podrían englobar en un hipotético “resguardo fiscal de la Unión Europea”.

Continuando con las características propias de este concepto, las funciones que son desarrolladas en la protección del tesoro público deben ser entendidas en un sentido amplio abordando el control sobre muy diversos ámbitos. Podríamos encontrar, entre otras y siempre que no constituyan ilícitos penales, la elusión de los impuestos indirectos, la vulneración de la legislación en materia del Impuesto sobre el Valor Añadido -IVA-, las infracciones a la normativa que regula el juego -como las infracciones a la legislación sobre casinos y salas de juego, sobre loterías y apuestas, máquinas recreativas y de azar, además de rifas y tómbolas-, las contravenciones en materia aduanera; las infracciones a la normativa sobre importación, exportación, producción, comercio, tenencia, circulación o rehabilitación de géneros estancados o prohibidos; el incumplimiento a la normativa sobre importación, exportación, comercio, tenencia o circulación de especímenes de fauna y flora silvestres protegidas en CITES⁹, sus partes y productos; la vulneración de la normativa sobre movimiento de medios de pago; la trasgresión de la normativa sobre el mercado de tabaco; las contravenciones a la normativa sobre patrimonio histórico o cultural español; así como la vulneración de la normativa reguladora de las prestaciones de la Seguridad Social.

2. EL PAPEL DE LA GUARDIA CIVIL: LA ACTUACIÓN EN LA DOBLE VERTIENTE DE RESGUARDO FISCAL DEL ESTADO Y POLICÍA JUDICIAL

La participación de la Guardia Civil en la protección de los intereses económicos del Estado viene legitimada por disposiciones legales de distinto orden, en función de la materia objeto de protección.

En primer lugar debe citarse el artículo 12.1.B de la Ley Orgánica 2/86, que encomienda al Cuerpo las competencias sobre el resguardo fiscal del Estado y las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando.

9 Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres

En esta misma línea el Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, determina que a la Jefatura Fiscal y de Fronteras del Cuerpo le “corresponde organizar y gestionar el resguardo fiscal del Estado, las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando, el narcotráfico y demás tráfico ilícitos en el ámbito de las funciones encomendadas a la Guardia Civil...”¹⁰

En materia específica de contrabando, la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando dispone que “las autoridades, los funcionarios y fuerzas a quienes está encomendada la persecución y el descubrimiento del contrabando continuarán desempeñando sus cometidos, con los derechos y facultades que, para la investigación, persecución y represión de estas conductas, han venido ostentando desde su creación”¹¹. Este extremo ratifica las labores que, en este ámbito, eran ya desarrolladas por la Guardia Civil.

Relativo al papel de resguardo fiscal del Estado, y al margen de la Ley Orgánica 2/86, son diversas las disposiciones que históricamente han sustentado y confirmado la posición de la Institución en esta esfera.

El Real Decreto 319/1982, de 12 de febrero, por el que se reestructura y adscribe directamente el Servicio de Vigilancia Aduanera, dispone que las facultades otorgadas al citado Servicio, “lo serán sin perjuicio de las reconocidas en la normativa vigente a la Guardia Civil como Resguardo Fiscal del Estado”.¹²

Anteriormente, la ya superada Ley 55/1978, de 1 de diciembre, de la Policía, establecía que “el Cuerpo de la Guardia Civil tendrá, asimismo, en todo el territorio nacional, las siguientes competencias (...) Las correspondientes a las funciones de Resguardo Fiscal del Estado y las encaminadas a evitar, impedir y perseguir el fraude y el contrabando”¹³.

Treinta y seis años antes, la Orden de 14 de diciembre de 1942 sobre prestación de servicios por la Guardia Civil, haciéndose eco de la inicialmente mencionada Ley de 15 de marzo de 1940, “atribuye al personal del Benemérito Cuerpo, no sólo el carácter de agente de la policía gubernativa, sino también el de resguardo fiscal y de la policía judicial”.

Tal y como se aprecia, son varias las disposiciones que han habilitado y habilitan a la Guardia Civil para el ejercicio de las funciones de resguardo fiscal del Estado, así como para las actividades encaminadas a la represión del contrabando.

En esta función participan diferentes unidades cada una con las competencias específicas que le han sido asignadas¹⁴.

En primer lugar deben citarse las unidades de Especialistas Fiscales que operan en los recintos aduaneros, sean éstos de naturaleza portuaria, aeroportuaria o terrestres, a través del ejercicio de las labores como resguardo fiscal del Estado. En ocasiones

10 Artículo 4. Dirección General de la Guardia Civil, punto 8

11 Disposición adicional primera. Organización funcional

12 Artículo segundo, apartado Seis

13 Artículo cuarto d)

14 Orden General número 2 dada en Madrid, el día 21 de febrero de 2011. Asunto: Organización de la Jefatura Fiscal y de Fronteras.

desarrollando éstas junto a las propias de seguridad de la instalación en la que prestan sus servicios.

Estas estructuras organizativas pueden contar funcionalmente con una Oficina de Análisis e Investigación Fiscal –ODAIFI-, a efectos del estudio y examen de las expediciones y tránsitos de mercancías que se producen a través de los recintos aduaneros a fin de detectar posibles contravenciones a la normativa fiscal. En ocasiones, esta función puede ser compatibilizada con el análisis de seguridad en aquellas unidades de menor entidad.

También ocupan un lugar en este panorama de protección de la Hacienda Pública los Puestos Fiscales así como las Áreas Fiscales de los Puestos Principales que cuentan con éstas. Los componentes de ambas estructuras ejercen sus labores específicas en un área geográfica determinada, la propia demarcación de cada unidad, no circunscrita a un recinto aduanero.

Todas las unidades citadas anteriormente tienen en común circunstancias como el desarrollo de sus funciones en un área determinada –de entidad variable- y la dimensión de sus plantillas –siempre insuficiente pero de cierta consistencia-, lo que les permite verse beneficiadas de los efectos que producen la pluralidad de experiencias y conocimientos entre sus miembros. En esta misma línea, los mandos de estas unidades son conocedores de la problemática concreta de esta actividad competencial y su dedicación en exclusividad coadyuva al buen hacer profesional de las unidades.

Complementando la estructura específica citada se encuentran las Patrullas Fiscales y de Fronteras -PAFIF,s-, que dependen orgánica y funcionalmente de las Unidades Territoriales a las que están adscritas, habitualmente de nivel Compañía, en cuya demarcación desarrollan sus funciones.

El aspecto preventivo e inspector de las PAFIF,s representa un elemento capital. Su dedicación exclusiva a estos menesteres y su despliegue las hacen elementos enormemente valiosos para extender el ejercicio de esta competencia material en todos los rincones del país, independientemente de la entidad del municipio y del cuerpo policial que tenga asignadas las funciones de garantizar la seguridad ciudadana y el mantenimiento del orden público determinadas por el artículo 11.1 de la Ley Orgánica 2/86.

Precisamente el valor añadido que aportan estas unidades a la actividad de la Institución es que su diseminación permite que la labor especializada del Cuerpo en esta faceta se extienda por gran parte del territorio nacional.

No obstante, la falta de presencia en todo el territorio dificulta la acción integral específica en el ámbito del resguardo fiscal del Estado. Si bien, no es menos cierto que la perseverante actuación del conjunto de las unidades territoriales, no especializadas en este ámbito de manera específica, palió en gran medida esta limitación y permite extender la actividad corporativa a la totalidad del país.

Las funciones desplegadas por la Guardia Civil no se limitan al resguardo fiscal del Estado. La legitimidad de la Institución en la protección del tesoro público es más amplia y se extiende a aquellos supuestos en los que la actuación del Cuerpo lo es como consecuencia de su consideración de Policía Judicial y su obligación para perseguir delitos.

En este caso la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial atribuye las competencias de Policía Judicial a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Esta Ley se ve complementada con el Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la Policía Judicial, al disponer que “las funciones generales de Policía Judicial corresponden a todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cualquiera que sea su naturaleza y dependencia...”¹⁵

Igualmente, la Ley Orgánica 2/1986 en su artículo 11, constituye el título habilitante para el desarrollo de las funciones que deben ser desempeñadas y entre las que se contempla “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”.¹⁶

Respecto a la lucha contra la actividad criminal, se materializa desde la función de Policía Judicial del Cuerpo, a través de la cual se desarrolla uno de los vectores de mayor peso en la defensa del tesoro público: la investigación de los delitos económicos, que se encuentra rodeada de especiales condicionantes.

Entre otros, la enorme amplitud del campo en el que este tipo de delincuencia se desarrolla, comprendiendo, entre otros, los delitos contra la Hacienda Pública, el blanqueo de capitales, el fraude fiscal, los delitos económicos en sentido amplio, los ilícitos contra la propiedad intelectual e industrial, las infracciones penales contra la seguridad social, los delitos relacionados con las distintas formas de corrupción pública, etc.

También hay que subrayar su importancia y gravedad, tal y como se constata en el reflejo que tienen en la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea, que identifica a algunas de estas modalidades como formas de actuación de la criminalidad organizada. En esta misma línea, la Estrategia Española contra el Crimen Organizado¹⁷ cita, entre las siete prioridades operativas en la lucha contra esta lacra, cuatro directamente relacionadas con los delitos de índole económico: la corrupción, el blanqueo de capitales, la propiedad intelectual y los relativos al fraude de IVA y las falsificaciones, entre otras, de moneda¹⁸.

Por otra parte, la investigación de estos delitos presenta, generalmente, una serie de características comunes como son la alta complejidad que encierran, los modus operandi utilizados por los grupos criminales, la necesidad de que los investigadores posean una formación técnica específica, la meticulosidad y minuciosidad en el desarrollo de las pesquisas efectuadas y su prolongada duración temporal.

Estas circunstancias se unen a las características propias del siglo XXI como la consolidación de las nuevas tecnologías, la globalización, el desvanecimiento de las fronteras interiores de la Unión Europea, etc., que obligan a actualizar permanentemente los procedimientos de trabajo utilizados por los cuerpos policiales en su lucha contra estos delitos.

15 Artículo 1

16 Artículo 11.1 apartado G)

17 <http://www.interior.gob.es/file/52/52412/52412.pdf>

18 Las otras tres prioridades son el narcotráfico, el cibercrimen y el tráfico, trata y explotación de seres humanos.

Asimismo, dentro de las labores indagatorias existe una faceta que ocupa un lugar preeminente dentro de ellas por derecho propio: la recuperación de las cantidades que forman parte de las ganancias de la actividad delictiva. Como complemento al esclarecimiento de los ilícitos penales aludidos, la protección de los intereses económicos no debe considerarse finalizada mientras no se reintegre, al erario, el capital evadido o el obtenido fruto de la labor ilícita.

En este aspecto ocupan un lugar preeminente las Oficinas de Localización de Activos financieros y las Oficinas de Recuperación de Activos, como instrumentos que canalizan la actividad de búsqueda y reposición, respectivamente, de los bienes utilizados o adquiridos como consecuencia de la acción criminal. El hallazgo e intervención de estos patrimonios puede resultar, incluso, más valioso que el propio esclarecimiento del hecho delictivo.

Dentro del ámbito de la investigación criminal de estas tipologías delictivas, la Guardia Civil lleva a cabo su actividad a través de las unidades específicas de Policía Judicial, tanto de su estructura central, mediante la Unidad Técnica de Policía Judicial y la Unidad Central Operativa, como a través de las unidades territoriales de Zona y las Unidades Orgánicas de Policía Judicial de Comandancia, existentes a lo largo y ancho de todo el territorio nacional.

Estas estructuras organizativas constituyen la punta de lanza institucional en la defensa de los intereses económicos públicos y la lucha contra la delincuencia organizada en este ámbito; dándose una relación directa entre la especialización en el desempeño de la función y la eficacia en la tarea desarrollada.

En este sentido, y a modo de ejemplo, sólo en el campo específico de la lucha contra el blanqueo de capitales, en el que la Guardia Civil cuenta con un notable grado de especialización, los resultados del año 2012 reflejan la detención de 1.023 personas, más 170 imputados en un total de 91 operaciones. En estas investigaciones de blanqueo de capitales, la valoración de los efectos intervenidos se situó en 359 millones de euros, de los cuales más de 15 millones lo fueron en divisas y productos financieros bloqueados, a los que hay que sumar más de 500 bienes inmuebles con un valor superior a los 332 millones de euros, así como 1.744 vehículos y 51 empresas bloqueadas¹⁹.

En este escenario, como elemento común a la labor de resguardo fiscal y de policía judicial, y fruto de la multiplicidad de actores con competencias en este campo, es de gran importancia la colaboración y la existencia de cauces fluidos de comunicación entre ellos. Esta colaboración debe proyectarse tanto en la esfera internacional como en la nacional.

Por lo que respecta al escenario internacional, la materia que constituye su epicentro es la lucha contra la criminalidad organizada y por tanto la actuación como Policía Judicial. En este ámbito, al margen de otros cuerpos policiales y agencias aduaneras de los respectivos países, debe mencionarse de manera expresa la Oficina de Lucha Antifraude de la Unión Europea –OLAF– y órganos de coordinación supraestatales como Europol y Eurojust.

Dentro del panorama nacional por contra, la actuación debe ser desarrollada tanto en las actuaciones enmarcadas en la investigación criminal como en la labor adminis-

19 http://www.guardiacivil.es/es/institucional/actividadesInstitucionales/actos/04_11_2013.html

trativa de resguardo fiscal. Como organismos con un peso específico propio han de citarse, entre otros, la Agencia Española de la Administración Tributaria, el Servicio Ejecutivo de Prevención del Blanqueo de Capitales, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales, así como aquellos organismos autonómicos afectados por la materia.

Un ejemplo de las formas que puede adoptar esta cooperación viene dado en el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y el Ministerio del Interior sobre coordinación entre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en materia de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social, firmado el 30 de abril de 2013 entre los titulares de ambos departamentos ministeriales²⁰.

El citado Convenio actualiza e impulsa el marco de colaboración ya existente entre ambas partes que databa del año 1994. Sobre la base de este último, durante el año 2012 se efectuaron en torno a 14.000 actuaciones conjuntas entre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en su conjunto. Estas intervenciones dieron lugar a la detección de cuantiosas infracciones administrativas así como al descubrimiento y esclarecimiento de más de 159 delitos contra la Seguridad Social y 1.067 contra los derechos de los trabajadores²¹.

Vistos los argumentos expuestos anteriormente, y sobre la base de la normativa expuesta y legitimada, la Guardia Civil desarrolla un conjunto de funciones que tienen como fin último la defensa del erario público. Como se ha visto, esta actividad institucional se despliega tanto en el ámbito administrativo como en el penal; tanto en su faceta de resguardo fiscal del Estado como a través de su consideración de policía judicial, lo que podría facultar a la Institución para ser una genuina Policía Fiscal.

Este proyecto no resulta en absoluto novedoso y ya fue objeto de planteamiento y tratamiento por los máximos responsables del Servicio Fiscal del Cuerpo de finales de los años 90²² del siglo XX.

En este mismo sentido, y en referencia a la eventual creación de una unidad especializada en la investigación y persecución del fraude fiscal, con dependencia orgánica del Ministerio del Interior, que colaborara con los servicios correspondientes de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, Santiago Macarrón²³ escribió: “Hay que crear esta Unidad, y personalmente considero que la Guardia Civil, en su tradicional competencia de resguardo fiscal del Estado y su consideración de Policía Judicial, es el Cuerpo más indicado para constituir la Policía Fiscal”.²⁴

20 Fátima Báñez García y Jorge Fernández Díaz respectivamente.

21 Datos obtenidos de <http://www.interior.gob.es/press/interior-y-empleo-refuerzan-la-lucha-contra-el-fraude-en-materia-de-derechos-laborales-y-sociales-de-los-trabajadores-y-de-las-empresas-15098>

22 Dirigido en la época por el, entonces, Coronel D. Atilano Hinojosa Galindo y auxiliado por los, en aquel tiempo, Tenientes Coroneles D. Cristóbal Santandreu Ferrer, D. Félix Hernando Martín y D. Santiago Macarrón Pérez.

23 Entonces Teniente Coronel del Cuerpo y posterior General de Brigada al mando de la Jefatura Fiscal y de Fronteras entre septiembre de 2007 y diciembre de 2010.

24 MACARÓN PÉREZ, S. “La Guardia Civil en la investigación de los delitos contra la Hacienda Pública” Cuadernos de la Guardia Civil número XIX, 1999, pág 148.

3. OTROS ACTORES PARTICIPES EN LA DEFENSA DE LOS INTERESES ECONÓMICOS PÚBLICOS

Junto con la actuación de la Guardia Civil en esta materia, existen otros organismos que participan de diversa manera en la salvaguarda de los intereses económicos nacionales y comunitarios.

La Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera –DAVA–, dependiente del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Española de la Administración Tributaria, es uno de los organismos que participa en la salvaguarda de los intereses económicos públicos; y junto con la Guardia Civil, el único organismo con la consideración de resguardo fiscal del Estado, conferido en este caso a través del Decreto 1002/1961, de 22 de junio, por el que se regula la vigilancia marítima del, entonces, Servicio Especial de Vigilancia Fiscal para la Represión del Contrabando, que establece que “El Servicio Especial de Vigilancia Fiscal dispondrá de los buques necesarios para la vigilancia marítima, que en todo caso tendrán el carácter de auxiliares de la Marina de Guerra y la consideración legal de Resguardo Fiscal del Estado”²⁵.

Esta consideración se refleja también en el preámbulo del Real Decreto 319/1982, de 12 de febrero, por el que se reestructura y adscribe directamente el Servicio de Vigilancia Aduanera, en el cual se recoge “Diversas disposiciones posteriores, y entre ellas el Decreto de veintidós de junio de mil novecientos sesenta y uno, concretan las funciones del Servicio, confiándosele, de modo expreso, la vigilancia y represión del contrabando en las aguas jurisdiccionales españolas, en cuyo sentido el Servicio pasa a tener la consideración legal de Resguardo Fiscal del Estado, que mantiene en la actualidad”.

Sin embargo, y curiosamente, tal carácter no se refleja en el articulado de la citada disposición, en donde si aparece su consideración como Resguardo Aduanero, al establecer que corresponde al Servicio de Vigilancia Aduanera “el descubrimiento, persecución y represión en todo el territorio nacional, aguas jurisdiccionales y espacio aéreo español de los actos e infracciones de contrabando; a cuyos efectos, y por la consideración legal de Resguardo Aduanero que el Servicio ostenta, ejercerá las funciones que le son propias de vigilancia marítima, aérea y terrestre encaminada a dicho fin”²⁶.

Conviene recordar en este punto que –como se ha explicado anteriormente– el ámbito de actuación del Resguardo Aduanero es notablemente más reducido que el Resguardo Fiscal.

También la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando en su Disposición adicional primera se refiere expresamente al entonces Servicio de Vigilancia Aduanera indicando que “en la investigación, persecución y represión de los delitos de contrabando, actuará en coordinación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y tendrá, a todos los efectos legales, carácter colaborador de los mismos”.

Más recientemente, la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social atribuye funciones de lucha contra el fraude fiscal y

25 Artículo primero del Decreto 1002/1961, de 22 de junio.

26 Artículo segundo.

la economía sumergida al todavía Servicio de Vigilancia Aduanera al contemplar que “Sin perjuicio de las competencias que hasta la fecha corresponden al Servicio de Vigilancia Aduanera, éste desarrollará la funciones que se le encomienden en el ámbito de la persecución, investigación y descubrimiento del fraude fiscal y de la economía sumergida”²⁷.

Como muestra de la actividad efectuada en este ámbito por la Agencia Tributaria baste citar los datos referidos al año 2012 del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales²⁸ –en donde recordemos está adscrita la DAVA–.

Durante el referido ejercicio 2012, este Departamento denunció 2.887 presuntos delitos en el ámbito de sus competencias, de los cuales 2.505 lo fueron por tráfico ilícito de sustancias estupefacientes; 171 por ilícitos contra la propiedad intelectual e industrial; 102 por blanqueo de capitales; 27 por fraude fiscal; y el resto por ilícitos contra la Hacienda Pública y contrabando, en particular de tabaco. Por el conjunto de los delitos denunciados se procedió a la detención de 3.386 personas.

El valor de los bienes aprehendidos se situó en los 531 millones de euros, en los que no se incluye la valoración de las sustancias estupefacientes intervenidas. Mientras que las valoraciones de las cantidades defraudadas, aunque no recuperadas, por fraude fiscal y por blanqueo de capitales alcanzó los 251,7 y los 237 millones de euros respectivamente.

También otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad Pública con la consideración de Policía Judicial, tanto de ámbito nacional como autonómico, desarrollan funciones relacionadas con la tutela del erario público. Es el caso de las investigaciones realizadas por delitos, de blanqueo de capitales, contra la seguridad social, ilícitos relacionados con las diversas formas de corrupción públicas, etc.

En estos casos, la actuación de las referidas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad Pública, se produce exclusivamente como consecuencia de su función y actuación como Policía Judicial ante casos de vulneración de ciertos tipos penales contenidos en el vigente Código Penal; sin que ello implique la consideración de Resguardo Fiscal, la cual no poseen.

Incluso las Policías Locales tienen participación en la represión de determinados tipos penales del ámbito objeto de tratamiento, sobre la base del Convenio marco de colaboración, cooperación y coordinación entre el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias en materia de seguridad ciudadana y seguridad vial²⁹.

El Apartado III del Convenio Marco³⁰, bajo el título “Participación de la Policía Local en las funciones de Policía Judicial” establece que, sin perjuicio de las competencias asignadas por las disposiciones legales en vigor, en los convenios bilaterales que suscriban el Ministerio del Interior con los municipios que se adhieran al documento, se

27 Artículo 56. punto trece, párrafo 2.

28 <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2013/AEAT/07-02-13%20AEAT%20Presentaci%C3%B3n%20Aduanas.pdf>

29 Firmado en Madrid el 20 de febrero de 2007 entre el Ministro del Interior D. Alfredo Pérez Rubalcaba y el Presidente de la Federación Española de Municipios y Provincias –FEMP- D. Heliodoro Gallego Cuesta

30 www.femp.es

podrá acordar la colaboración de las Policías Locales en el ejercicio de las funciones de Policía Judicial.

Estas funciones incluirán tanto la recepción de denuncias como la investigación de los hechos, cuando constituyan falta o delito menos grave, entre otros de las “actividades de carácter comercial o con ánimo de lucro realizadas en la vía pública o mercados y que constituyan delitos contra la propiedad intelectual o industrial”.

Esta actividad, en el marco de su consideración como Policía Judicial, complementa la labor desarrollada por los Cuerpos de Policía Local en el ámbito administrativo, “en lo relativo a las Ordenanzas, Bandos y demás disposiciones municipales”³¹ sobre aspectos fiscales municipales y la defensa de los intereses económicos públicos, en este caso de índole local.

4. EL EJEMPLO TRANSALPINO: UN REFERENTE INTERNACIONAL EN LA SALVAGUARDIA DE LOS INTERESES ECONÓMICOS

La Guardia di Finanza italiana –GdF- es un Cuerpo de policía de naturaleza militar, a su vez parte integrante de las Fuerzas Armadas, y que cuenta con una plantilla de alrededor de 68.000 efectivos.

Entre las misiones que tiene asignadas se encuentra el desarrollo de las funciones de seguridad pública y las propias de policía judicial, al igual que realizan otros cuerpos de seguridad pública italianos como el Arma de Carabinieri y la Policía del Estado. Sin embargo, el elemento característico de este Cuerpo policial es su labor de policía específica en la esfera económico-financiera.

Desde un punto de vista organizativo, la dirección del Cuerpo es ejercida desde el Comando General de la Guardia di Finanza, a través de dos vectores que confluyen en la estructura puramente operativa de este Cuerpo: la territorial y la concerniente a la labor especializada³².

Por un lado el despliegue territorial, con tres escalones de mando a nivel interregional, regional y provincial, coincidiendo las dos últimas con la división administrativa del Estado. A su vez, dependiendo del Comando Provincial, existe un número variable de Compañías y Brigadas, como entidad menor de este despliegue capilar, desde las que se lleva a cabo un trabajo continuo en el ámbito fiscal y tributario a lo largo y ancho de todo el territorio italiano.

Complementando esta configuración encontramos una articulación especializada en los ámbitos de la investigación sobre la actividad de la criminalidad organizada en sentido amplio y de manera particular sobre los delitos de marcado carácter económico, que se lleva a cabo a través de diferentes estructuras.

La GdF está dotada de potestades especiales y exclusivas para el desarrollo de estas tareas exclusivas, que se encuentran fuertemente potenciadas; circunstancia que se puede comprobar en la dependencia directa del ministro de Economía y de

31 Tal y como establece el artículo 53 de la L.O. 2/86

32 Además, esta Institución cuenta con un robusto Servicio Aeronaval lo que le faculta para proyectar hacia el mar las funciones que realiza en tierra firme, así como desarrollar labores de seguridad marítima, siendo considerada la segunda fuerza naval italiana tras la Armada transalpina.

Finanzas en el ejercicio de sus funciones específicas como Policía Tributaria.

Merced a las competencias y capacidades de esta Institución en la esfera económica-financiera, las labores que desarrolla abarcan un amplio espectro de funciones que se mueven desde las inspecciones administrativas sobre las transacciones comerciales ordinarias hasta las investigaciones judiciales relativas a ilícitos penales cometidos.

La utilización de los canales económicos tradicionales por los grupos criminales, así como la búsqueda del lucro económico en gran parte de los delitos cometidos, unido al uso generalizado de las nuevas tecnologías en los ilícitos económicos, hacen que el campo de actuación conferido a esta Institución por la legislación italiana sea enormemente amplio.

Las competencias de la GdF en el ámbito económico se extienden a ámbitos tan diversos como los delitos tributarios, el fraude a los organismos de la Unión Europea, la evasión fiscal, la corrupción pública, los delitos contra la propiedad industrial e intelectual, la falsificación de moneda, el contrabando, el juego ilícito, la vulneración del mercado de la libre competencia y la economía sumergida, tanto referida a las infracciones relativas al derecho de los trabajadores como a la Hacienda Pública.

Igualmente, desarrollan sus funciones en aquellos campos relacionados con la financiación del terrorismo, la lucha contra el tráfico de sustancias estupefacientes, el blanqueo de capitales y en general los delitos cometidos por la criminalidad organizada; así como la lucha contra la ciberdelincuencia y la inmigración irregular. Todo ello sobre el principio de que en la actualidad, y vista la evolución de las distintas formas de criminalidad, el lucro económico está presente en todas ellas.

Para dar respuesta a cada uno de los ámbitos que conforman el amplio campo de acción que la GdF tiene encomendado, este Cuerpo cuenta con unidades específicas tanto a nivel central como territorial, haciendo gala de un elevado grado de especialización.

En resumen, la actividad realizada por esa Institución se basa en la protección de los intereses nacionales y europeos en su sentido más amplio. Para ello sus miembros tienen potestad para desarrollar un variado elenco de funciones preventivas, inspectoras administrativas y actividades investigativas, lo que les permite aglutinar las facetas de policía administrativa, financiera y judicial, alcanzando un mayor rendimiento y eficacia en la tarea encomendada.

Como elemento complementario, y símbolo de la fortaleza de esta Institución, se encuentra su despliegue territorial que, diseminado por todo el país transalpino, le permite extender su acción de tutela de los intereses económicos públicos por toda la nación.

Ambos factores, por tanto, contribuyen a hacer de la GdF una Institución de referencia internacional en el sector específico que constituye la salvaguarda de la Hacienda Pública.

5. CONCLUSIONES.

La defensa de los intereses económicos del Estado puede ser desarrollada desde distintos prismas. En esta labor son varios los organismos que intervienen, en distinto grado, en función de las competencias que le han sido conferidas a cada uno de ellos.

La Guardia Civil desarrolla un importante esfuerzo en esta parcela, tanto a través de unidades dedicadas de manera específica a la salvaguarda de los intereses económicos públicos, como a través de la actividad llevada a cabo por las unidades generalistas que, dentro de sus labores diarias, realizan actuaciones en esta materia.

Uno de los principales valores añadidos con los que cuenta la Guardia Civil en esta esfera, y así debe destacarse, es el desarrollo de labores tanto administrativas como investigativo-judiciales, merced a su doble condición de Resguardo Fiscal y Policía Judicial en sentido estricto.

Esta circunstancia supone además un rasgo diferenciador con respecto a otros organismos que pueden participar en distinto grado en la protección de los intereses económicos del Estado, pues le permite ser la única Institución en el panorama nacional legitimada por ley para actuar en la totalidad del espectro de infracciones que pueden quebrantar el tesoro público, tanto de índole administrativo como de carácter penal.

Las funciones anteriormente referidas, administrativas y de Policía Judicial, resultan complementarias entre sí, y permiten tratar la defensa de los intereses económicos nacionales de una manera integral. Este tratamiento holístico de la materia posibilita la obtención de los beneficios propios de la suma de esfuerzos.

Sin embargo, para alcanzar este objetivo de maximizar los esfuerzos realizados por los distintos servicios del Cuerpo, resulta imprescindible la existencia de unos cauces de comunicación que permitan el intercambio de información de manera ágil y fluida entre aquellas unidades de la propia Institución que desarrollan sus labores en el ámbito administrativo y aquellas otras que dirigen sus esfuerzos a la investigación criminal sobre los ilícitos penales, de tal manera que la actuación de cada una de ellas permita beneficiar la labor del conjunto.

Evidentemente, y como sucede en la práctica totalidad de las situaciones, existe margen de mejora. El ejemplo que, sobre la estructura y actividad desarrollada, ofrece la Guardia di Finanza es muestra de ello³³. Una de las vías válidas es potenciar las actividades en este espacio, logrando una homogeneización de la labor desarrollada en este ámbito en la totalidad del país.

Con carácter general, y por lo que se refiere al resguardo fiscal del Estado, la defensa de los intereses públicos se puede considerar que se encuentra consolidada en el interior de los recintos aduaneros. No obstante, resulta necesario proyectar esta actividad protectora del erario público al resto del espacio de actuación, lográndose que la acción especializada llegue a todos los rincones de España.

De esta manera se conseguiría incidir y potenciar las tareas de inspección administrativa en aquellos lugares que concentran una parte importante de la actividad objeto de fiscalización -como puede suceder, entre otros, con los núcleos de población más importantes y los lugares con una alta sensibilidad, como los polígonos industriales o los centros empresariales que desarrollen una actividad susceptible de eludir la acción del fisco- independientemente de su ubicación física.

33 Si bien en este sentido, las realidades competenciales de ambos Cuerpos presentan notables diferencias, puesto que la Guardia Civil es una policía de carácter integral, con un número más amplio de funciones que las que presenta la GdF, lo que evidentemente dificulta dedicar a esta parcela un esfuerzo similar a la institución italiana.

Asimismo, y referido a la función de investigación criminal, la alta complejidad de la misma y los específicos modos de actuación delictivos de cada tipología, hacen necesario avanzar en el grado de especialización por parte de los investigadores en las distintas áreas en que tiene lugar la actuación criminal. La progresión en esta línea facilitará el desarrollo de capacidades concretas y con ello alcanzar una mayor eficacia en el curso de las indagaciones efectuadas, sin olvidar el encuentro con otros actores con intereses coincidentes.

En este sentido, hay que destacar la importancia de colaboración con otros órganos cuyos intereses convergen con los de la Guardia Civil en la protección de la Hacienda Pública; colaboración que debe proyectarse tanto sobre el panorama nacional como sobre el campo internacional.

En los próximos años, considerando las circunstancias anteriormente descritas y siempre con el objetivo último del fortalecimiento de una competencia específica como el resguardo fiscal del Estado, se dibujan principalmente dos opciones de futuro.

La primera vía, sobre la base de las facultades y potencial de la Institución, que la podrían llevar a convertirse en una policía económica-financiera en el sentido más amplio de la expresión, deviniendo en la auténtica Policía Fiscal española.

La materialización de esta línea, podría conllevar una eventual dependencia funcional del Ministerio de Hacienda para la ejecución de las misiones en la protección de los intereses. Esta circunstancia no debe considerarse un obstáculo para el desarrollo en plenitud de estas funciones, si bien habrían de tasarse los extremos de esta relación que, en cualquier caso, nunca sería orgánica y que podría seguir el camino de las unidades de Policía Judicial y su dependencia funcional de jueces, magistrados y Ministerio Fiscal, o de la propia Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil con respecto a la Dirección General de Tráfico.

La segunda opción parte de las capacidades existentes actualmente en la Institución y pasa por reforzar y progresar en la actividad específica de protección del erario público, manteniendo la independencia funcional con respecto a otras estructuras extracorporativas.

No obstante, debería avanzarse en la intensificación de las relaciones de colaboración con el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales –tanto con la Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera, como con la Subdirección General de Inspección e Investigación-, además de con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que posibilitara una actuación conjunta más eficaz en este campo.

Cualquiera de las dos opciones permitiría a la Guardia Civil ser un organismo de referencia en la defensa de los intereses económicos de España, liderando la actuación en esta materia e incrementando la efectividad pública en la protección de los intereses económicos tanto nacionales como de la Unión Europea.

BIBLIOGRAFÍA

AVILA SOLANA, Esteban (2005). “El papel de la Guardia Civil en el SEPBLAC”. Cuadernos de la Guardia Civil. Número XXX, pp 13-23.

MACARRÓN PÉREZ, Santiago (1999). “La Guardia Civil en la investigación de los

delitos contra la Hacienda Pública” Cuadernos de la Guardia Civil. Número XIX, pp 137-148.

MACARRÓN PÉREZ, Santiago; ZORNOZA PÉREZ, Juan José; ORTIZ CALLE, Enrique (2003) “El desarrollo del Resguardo Fiscal del Estado” Cuadernos de la Guardia Civil. Número XXVII, pp 107-136.

PÉREZ NAVARRETE, José (2000). “La delincuencia económica: El fraude fiscal y aduanero” Cuadernos de la Guardia Civil. Número XXII, pp 95-110.

REFERENCIAS DE INTERNET

www.femp.es

www.gdf.it

www.guardiacivil.es

www.interior.gob.es

www.investigacionfiscal.org

www.minhap.gob.es

Fecha de recepción: 10/12/2013. Fecha de aceptación: 15/01/2014

TERMINOLOGÍA UTILIZADA EN CONCLUSIONES DE INFORMES PERICIALES: PROBLEMAS EPISTEMOLÓGICOS

JOSÉ JUAN LUCENA MOLINA

RESUMEN

La valoración de la prueba científica es un campo de estudio claramente interdisciplinar. En ese sentido, la elaboración de un estándar para peritos europeos en materia de formulación de conclusiones es un reto intelectual de primer orden. En la búsqueda de una terminología que permita que la interacción perito-tribunal pueda llegar a ser óptima nos encontramos con que partimos de una situación claramente desventajosa para tal propósito: se denuncia la existencia de incoherencias y se descubren problemas lingüísticos dentro incluso de cada disciplina.

Pensamos que no es posible construir una lógica de raciocinio robusta para realizar inferencias probabilísticas en la ciencia forense desde un punto de vista meramente matemático o logístico. La lógica matemática es la ciencia positiva del razonamiento y, en cuanto tal, sólo está interesada en el cálculo positivo de su validez, independientemente de todo supuesto ontológico. Pero sin una ontología y epistemología determinadas, que implica precisar los conceptos que se utilizan en ellas, la solución matemática que se proponga como la científicamente correcta es difícil que triunfe como estándar a nivel europeo porque necesita el ropaje del lenguaje jurídico. Los expertos forenses y los Tribunales de Justicia no están interesados en el desarrollo de una ciencia positiva sino en una ciencia práctica: en esclarecer si unos ciertos hechos que llegan a su conocimiento pudieran ser constitutivos de un delito. Por tanto, la precisión de los conceptos del lenguaje y la coherencia en el uso que se haga de los mismos en las argumentaciones (lógica de los conceptos) son importantes, no sólo la coherencia del razonamiento demostrativo lógico utilizado (lógica de las proposiciones).

Palabras clave: Conclusiones de informes periciales, valoración de la prueba científica, estandarización de conclusiones, epistemología en ciencia forense, evaluación de la evidencia.

ABSTRACT

Assessment of scientific evidence is a clearly interdisciplinary field of investigation. In this sense, the development of a standard for European forensic experts to formulate conclusions is a first-rate intellectual challenge. Searching a terminology for forensic expert-Court interaction to be optimised is found a clearly disadvantageous situation for such a thing: inconsistencies and linguistic problems are denounced even in each discipline.

It is believed that to build a robust reasoning logic to make probabilistic inferences in forensic science from a merely mathematical or logistic viewpoint is not possible. Mathematical logic is the reasoning positive science and, as for that, it is only interested in the positive calculus of its validity, regardless of any prior ontological assumption. But without a determined ontology and epistemology which implies to specify concepts

that will have to be used by them, it seems difficult that the proposed scientifically correct mathematical solution be successful as a European standard because it requires the legal language. Forensic experts and Courts are not interested in the development of a positive science but in a practical science: in clarifying whether certain known facts constitute a crime. Therefore, precision of concepts in language and coherence among them in reasoning (logic of concepts) are important, not merely the coherence of the logic demonstrative reasoning used (logic of propositions).

Keywords: Conclusions of forensic reports, assessment of scientific evidence, standardization of conclusions, epistemology in forensic science, evidence evaluation.

1. INTRODUCCIÓN

Los peritos en criminalística suelen decir que hay una parte de los informes periciales que siempre será objeto de lectura por parte de quien los solicita: las conclusiones. La obligada concisión en la expresión de los resultados y su interpretación exige siempre un esfuerzo de precisión terminológica. Al mismo tiempo se advierte el empleo de una pluralidad de términos polisémicos, tanto en el ámbito científico como en el jurídico, que puede dificultar su correcta intelección. En otras ocasiones nos hemos referido a ello¹, pero faltaba un trabajo aún más profundo para poner de relieve los problemas subyacentes de orden epistemológico en la comunicación entre el perito y el Tribunal que se apoya en el informe pericial para dictar sentencia. Nos centraremos principalmente en los siguientes conceptos: incertidumbre, certeza, duda, opinión, evidencia, prueba y creencia.

2. HACIA UNA FUNDAMENTACIÓN METAFÍSICA DE LA INCERTIDUMBRE

Es lugar común hablar de que la cultura de Occidente nació en Grecia reconociéndose así el aprecio de nuestra civilización al legado que nos dejaron los filósofos griegos. Sin embargo, dado que las humanidades han perdido densidad en los planes de estudio de las enseñanzas regladas más comunes a todos los ciudadanos y, por otra parte, ciertas corrientes ideológicas dominantes de los últimos tiempos han sembrado no poca desconfianza hacia la sabiduría alcanzada a lo largo de muchos siglos en cuestiones filosóficas, no es raro que muchos desconozcan en qué consiste realmente ese legado y, en el supuesto de que tengan algún conocimiento, esté impregnado de estereotipos.

Recientemente un catedrático de Filosofía de la Ciencia español, Juan Arana, escribía en *Aceprensa*² comentarios críticos sobre un libro escrito por el conocido divulgador de ciencia español Eduardo Punset titulado “Viaje al poder de la mente”, en el que hace referencia a cómo el autor, a su parecer, explica el principio de Indeterminación de Heisenberg centrándose en el significado lingüístico del término incertidumbre, lo que le lleva a decir que es como si para explicar la teoría de la relatividad de Einstein enfocáramos el asunto explicando fundamentalmente qué es el relativismo. Con esa lógica se-

1 LUCENA MOLINA JJ, ESCOLA GARCIA MA, PARDO IRANZO V, Elementos para el debate sobre la valoración de la prueba científica en España: hacia un estándar acreditable bajo la norma ISO 17.025 sobre conclusiones de informes periciales, N° 2, 2011, www.riedpa.com

2 www.aceprensa.com (servicio de 8 de septiembre de 2010), nº 66/10.

guro que se piensa que la metafísica se relaciona con algo más allá de lo racionalmente explicable, cognoscible o admisible por aquello que significa “más allá de la física”³.

Si Aristóteles llamó a la metafísica “filosofía primera” en el sentido de primaria, es porque consideraba que esa parte de la filosofía estudiaba aquellos aspectos de lo real sobre los que ha de edificarse cualquier estudio particular. Clásicamente se define la metafísica como el estudio del ente en cuanto ente, así como de las propiedades de todas las cosas que son reales (como contraposición a lo imaginario o a lo mental). Por tanto, si la metafísica estudia cualquier cosa real, es decir, no centra sus esfuerzos en ningún tipo de ente concreto sino en todo género de realidades, ¿entra dentro de su objeto material el estudio de la incertidumbre, que es una realidad mental? En cuanto que la incertidumbre es una realidad pensada tiene un cierto ser que consiste en ser pensado por la inteligencia. Se trata de un ente de razón. Convendrá profundizar aún más en este punto para entender mejor qué aporta la metafísica a la comprensión del término incertidumbre, pero lo haremos más adelante después de explicar algunas nociones que consideramos clave.

Los metafísicos enseñan que el ente es a la inteligencia lo que la luz es a los ojos. Para entender algo real se necesita el ente: ¿qué es la incertidumbre? –nos preguntamos-. Atendiendo al concepto lingüístico del término incertidumbre, podemos definirlo como un estado de nuestra mente respecto a la verdad de un juicio. Tiene que ver con una operación intelectual por parte de un sujeto que tiene esa capacidad y con el resultado de esa operación; es más, tiene que ver con un resultado insatisfactorio de esa operación porque a lo que aspira el intelecto al conocer la realidad es a descansar en la posesión de la verdad.

El ente no sólo está implicado con los conceptos sino también con los juicios que formulamos. Nuestra mente afirma o niega proposiciones y con esos actos se adecúa a la realidad –y así se dice que se trata de una proposición verdadera– o no se adecúa –y, en ese caso, decimos que la proposición es falsa-. Todo juicio implica el ente porque, en última instancia, supone el primero de todos los juicios y el más simple de todos: el ser no es el no-ser. El primer juicio decimos que es el más simple porque utiliza los conceptos más elementales de lo real: ser y no-ser. Lo que es no puede no-ser al mismo tiempo y en el mismo sentido y este juicio ha recibido el nombre de principio de no contradicción. Se trata de la proposición más evidente que puede formularse y está implícita en cualquier otro juicio que podamos hacer. El principio de no contradicción es el fundamento metafísico que permite a los expertos en teoría de la probabilidad definir, por ejemplo, los conceptos de exclusividad y exhaustividad entre sucesos y sus propiedades probabilísticas. Se trata de un principio de lógica de raciocinio que necesita fundamentarse en la “filosofía primera”, en el concepto de ente.

3 La metafísica es una ciencia que nace en Grecia cuyo desarrollo a lo largo de la historia ha estado muy vinculado a la Teología. Las disputas filosóficas de la Edad Media (escolasticismo) de términos metafísicos –vinculados a disputas teológicas- condujeron a una cada vez más evidente separación en Occidente de la mejor tradición aristotélica, siendo Santo Tomás de Aquino su mejor representante, de otras corrientes que se distanciaron, cada vez más, de la filosofía del ser. El predominio creciente del inmanentismo en Occidente en todas sus formas, desde hace principalmente tres siglos, ha ido arrinconando el cultivo de la metafísica a espacios intelectuales cada vez más reducidos. Sin embargo, el rigor intelectual de la filosofía del ser de corte aristotélico permanece intacto y los argumentos del presente trabajo pretenden ser un reconocimiento, sin duda muy limitado, a quienes en su vida cultivaron y cultivan esa disciplina.

Otro principio metafísico básico es el principio de tercero excluido: no hay término medio entre la afirmación y la negación. Una cosa es o no es, sin otra alternativa. Toda proposición necesariamente es verdadera o falsa. Este segundo precepto se fundamenta en el principio de no contradicción. Estos dos principios se asumen siempre como conocimiento de base en todas las ciencias: ni se prueban, ni se discuten, sino que simplemente se dan por supuestos y se consideran imprescindibles para razonar. La metafísica, por el contrario, centra sus esfuerzos en la intelección más profunda de esos conceptos y juicios primarios que fundamentan el ejercicio del raciocinio. Se dice de ella que intenta entender la realidad en sus últimas y más profundas causas⁴.

Estas breves pinceladas de metafísica no serían suficientes para captar su trascendencia como ciencia fundante de una comprensión profunda del concepto de incertidumbre si no hacemos especial hincapié en cómo la metafísica entiende qué es el acto de conocer y qué es el accidente que denomina relación. Lindley⁵ subraya que los enunciados con incertidumbre son “personalistas”. En cuanto estado de la mente se presenta realmente en sujetos concretos. Aunque admite que pudiera haber acuerdo intersubjetivo para sostener un mismo grado de incertidumbre en una cuestión puntual, por ejemplo, en el ámbito de algunos aspectos de un juego, subraya que normalmente se trata de una relación entre la persona que conoce (o un grupo de personas que expresan una opinión común, o, incluso, una persona no determinada pero singularizada) y aquél aspecto del mundo que intenta conocer y sobre el cual se ha formulado un enunciado.

La categoría metafísica relación, que Lindley emplea en el epígrafe titulado Introducción y en el marco de la primera página de su obra *Understanding Uncertainty*, es una de las denominadas categorías del ser. Son diez: la sustancia y nueve accidentes, entre los que se encuentra la relación. El concepto metafísico de sustancia que Aristóteles alcanzó a comprender está ligado a su convencimiento de que era posible para el hombre conocer el mundo sensible. No lo era para Platón porque para él todo lo que ocurre a nuestro alrededor está en permanente cambio. Lo que condujo a Aristóteles a sostener lo contrario fue que tras analizar la naturaleza del cambio en el mundo sensible descubrió lo que la metafísica denomina la primera división del ser: lo que cambia y el cambio mismo. Lo primero es estable y permanente, la sustancia, siendo aquello sobre lo que se asienta el cambio. Sólo partiendo de la existencia de un elemento permanente en los entes que conforman el mundo sensible es posible sostener que cabe un conocimiento real o ciencia de esos entes y no una simple opinión, como sostenía Platón.

Por otra parte, dentro de los accidentes metafísicos encontramos la relación. El accidente se entiende en metafísica como un predicado de la sustancia. La relación refiere la sustancia a alguna otra cosa: se trata de una ordenación o referencia a otra cosa. Ese “referirse a” es lo que precisamente caracteriza y distingue al accidente re-

4 Por eso es necesario preguntarse qué dice la metafísica respecto a las realidades objeto de este trabajo puesto que se trata de conceptos de alto nivel de abstracción sobre los cuales se construye la lógica de las proposiciones, es decir, las argumentaciones que se emplean en una inferencia probabilística aplicada en la ciencia forense.

5 LINDLEY D, *Understanding Uncertainty*. J. Wiley & Sons. Hoboken, New Jersey (USA), 2007, p. 1. Esta obra tiene un especial interés entre los expertos en ciencia forense por la relevancia de su autor como uno de los principales representantes del bayesianismo, escuela estadística predominante en las ciencias experimentales desde hace décadas.

lación de los demás⁶. Podemos distinguir dos tipos de relación: (i) real, es decir, entre cosas reales; (ii) lógica, es decir, entre conceptos. Pues bien, si definimos la certidumbre como el estado de la inteligencia que asiente a la veracidad de su juicio (que deviene en un enunciado), es decir, que llega al mayor grado de firmeza de asentimiento posible sobre la veracidad de ese juicio, está claro que es el efecto en la mente de una valoración psicológica, subjetiva, de la relación de adecuación existente entre lo concebido por la inteligencia y lo que el objeto conocido es en la realidad que es en lo que consiste la verdad en un juicio determinado.

La epistemología general⁷ enseña que:

- La verdad no admite grados porque su fundamento último es la existencia. La verdad es indivisible porque para un juicio dado no hay término medio entre su adecuación a la realidad o su no adecuación.
- La verdad reside en la inteligencia.
- La verdad o el error existen solamente cuando se afirma algo. La verdad reside formalmente en el juicio que afirma que realmente una cosa es esto o aquello (la unión de los conceptos en el juicio tiene un sentido existencial: la unión es real). Hay pues, en el juicio, una reflexión que percibe la conformidad de la atribución al ser.

Un existencialismo como el descrito entiende cualquier cosa real, dudosa, negada o imaginada en relación con la existencia. Si se afirma que una quimera no existe, se trata de una verdad fundada sobre la existencia. Por tanto, la incertidumbre es entendida, en la filosofía del ser en la que nos apoyamos, desde este punto de vista y esto es muy relevante, como podrá verse a lo largo de este trabajo.

Ahora conviene señalar que la metafísica estudia la realidad mientras que la lógica estudia las relaciones que tienen los entes en la mente humana. Por eso la metafísica debería estudiarse antes que la lógica y así ha sido durante siglos en muchos centros de formación filosófica. Ha existido siempre una tendencia a confundir el orden de la lógica con el de la metafísica, el orden de las ideas con el de las cosas reales. Si una persona tuviera una buena formación metafísica nunca sostendría algo tan manido como que “el amor es causa del matrimonio” porque sabría que el amor es, metafísicamente, un accidente, la actividad de una persona humana, el denominado accidente acción. Sólo las personas, que son sustancias, pueden causar el matrimonio con su amor y por una aceptación mutua, consciente y deliberada. Se trata de un ejemplo de una confusión común entre lo que existe por sí mismo en la realidad, la sustancia, y lo que existe por sí mismo sólo en la mente, como conceptos: los accidentes⁸.

Del mismo modo, la clásica discusión sobre la naturaleza de la probabilidad en la que se analiza si pertenece al mundo real o si se trata de un ente de razón, quedaría zanjada si se percibe que se trata de un acto intelectual de un ser humano, es decir, un accidente denominado acción.

6 ALVIRA T y otros, *Metafísica*. EUNSA (Ediciones de la Universidad de Navarra S.A.). 5ª edición. Pamplona, 1993, p. 72.

7 VERNAUX R, *Crítica del conocimiento*. Herder, Barcelona, 1971, p. 124-129. Este prestigioso autor de la escuela tomista es uno de los principales epistemólogos de la filosofía del ser del pasado siglo.

8 De TORRE JM, *Christian Philosophy*. SINAG-TALA, Manila, 1980, p. 57-58.

Puede leerse en un manual clásico de Lógica de una Universidad española⁹ lo siguiente: “Sólo una filosofía metafísica justifica la posibilidad del conocimiento científico, y la validez de los métodos de las diversas ciencias. Eludir toda convicción sobre la verdad, o es incoherente con la efectiva labor científica, o lleva a un escepticismo que termina por destruir toda motivación científica”. Y es que si no se basan los conceptos sobre los que queremos construir una fundamentación racional sobre algún aspecto de la realidad en la filosofía primera, esa aspiración no es posible. Si se afirma lo antecedente con esa rotundidad es porque se estima evidente –en la filosofía del ser de tradición aristotélica- que el hombre puede llegar a conocer, verdaderamente, la realidad a través de sus facultades de conocimiento (sentidos, inteligencia, memoria). Esta certeza es metafísica y se fundamenta en los primeros principios de esa ciencia.

Resulta muy interesante lo que dijo Einstein en una ocasión sobre estas cuestiones¹⁰: “Sin la creencia de que es posible captar la realidad con nuestras construcciones teóricas, sin la creencia en la armonía interna de nuestro mundo, no podría haber ciencia. Esta creencia es y será siempre el motivo fundamental de toda creación científica. En todos nuestros esfuerzos, en cada lucha dramática entre las concepciones antiguas y las concepciones nuevas, reconocemos la aspiración a comprender, la creencia siempre firme en la armonía de nuestro mundo, continuamente reafirmada ante los obstáculos que se oponen a nuestra comprensión”.

La filosofía del ser fue gravemente puesta en entredicho ya en el siglo XIV con la aparición de la denominada por los historiadores época moderna. El rechazo estuvo estrechamente unido a la crisis vivida en Europa en el seno del cristianismo y al desarrollo de la filosofía en su transcurso. Uno de los puntos clave para entender la crisis mencionada fue el rechazo de la dependencia de la razón humana respecto del ser, es decir, de la realidad exterior a la razón. La filosofía se torna inmanentista: toda la realidad se reduce al hombre y se centra en él. De esa visión filosófica surgen el liberalismo que deriva en anarquismo y el socialismo que deriva en comunismo. El inmanentismo (*immanere* = quedarse en) puede sintetizarse diciendo que se considera que nada trasciende al hombre: la realidad es una creación de la mente humana. La filosofía comienza en la mente humana y allí permanece.

La cultura predominante en la actualidad es “deliberadamente antimetafísica”¹¹. La esencia de la filosofía moderna es hacer del pensamiento humano el centro de la realidad, subjetiviza la realidad. El protestantismo había subjetivizado la fe y Descartes subjetivizó la razón. El realismo aristotélico-tomista ha subrayado siempre que desde una “idea” no es posible probar la existencia de nada en la realidad, sin embargo, Descartes, por ejemplo, intentó “probar” la existencia del mundo exterior a él mismo partiendo de la idea de “causa”, considerada por él innata, invirtiendo el orden natural de las cosas intentando probar lo más evidente (el mundo exterior) mediante lo menos evidente (una idea de la mente).

Tras Descartes hubo dos escuelas de pensamiento principales: el racionalismo y el empirismo. Ambas escuelas se anclaron en el principio de inmanencia de Descartes.

9 SANGUINETI JJ, Lógica. EUNSA (Ediciones de la Universidad de Navarra S.A.), Pamplona, 1985, p. 231.

10 EINSTEIN A, L'évolution des idées du physique. Payot, Paris, 1978, p. 276.

11 Expresión utilizada en una homilía del Papa Juan Pablo II en el Santuario de Nettuno (Italia) el 1 de septiembre de 1979.

Posteriormente apareció una figura singular en la historia de la filosofía: Kant. Intentó llevar a cabo una síntesis de las escuelas mencionadas. Tras su ímprobo trabajo llegó también a la conclusión de que la realidad gira alrededor de la mente. Califica a la metafísica como carente de base para ser una ciencia (por una parte, dice que su contenido no es sensible y, por otra, que sólo es válido el concepto de causa cuando se aplica a fenómenos observables), se trata de una mera “disposición natural” de la mente que persigue unificar el conjunto de la experiencia.

Las filosofías posteriores a Kant (era cultural del Romanticismo: idealismo de Hegel, marxismo, positivismo, pragmatismo y evolucionismo) negaron una y otra vez la validez de la razón en el campo de la metafísica. También lo hizo el existencialismo. Todo ello explica lo anteriormente comentado sobre la reducción de la filosofía metafísica a espacios intelectuales reducidos en la actualidad.

Este apartado quedaría incompleto sin mencionar que el lenguaje humano, transmisor del conocimiento adquirido mediante la actividad de la inteligencia (conceptos, juicios, silogismos, etc.) y de la voluntad (propósitos, mandatos, sentimientos, deseos, etc.), tiene una lógica profundamente enraizada en la metafísica: su directa relación con el ser de las cosas. El hombre impone denominaciones a las cosas porque puede conocerlas, y puede conocerlas porque son: los nombres reflejan el ser de las cosas, aunque dejan también entrever el modo en que el ser humano las conoce¹².

No obstante, la manifiesta elección del realismo filosófico aristotélico-tomista como fundamento teórico de este trabajo se justifica en la creencia, a juicio de este autor, de que no ha sido propuesta hasta la fecha una base racionalmente más sólida para afrontarlo.

Y todo esto tiene mucho que ver con la terminología de las conclusiones porque en ella hay un término de especial importancia teórica y práctica: el concepto de probabilidad. La ciencia experimental es esencialmente inductiva y en ella sólo pueden alcanzarse certezas físicas, como más adelante se verá con más detalle. Las conclusiones serán, por tanto, probabilísticas. La probabilidad como medida de la incertidumbre es un concepto esencial para valorar la fuerza que una prueba científica tiene en el esclarecimiento de un hecho criminal. Si definimos el término incertidumbre desde la filosofía del ser, las diferentes propuestas sobre qué se entiende por probabilidad en las distintas escuelas predominantes desde el punto de vista histórico reciben, a nuestro juicio, una inyección de claridad.

3. FUNDAMENTOS DE EPISTEMOLOGÍA GENERAL PARA LA PRUEBA DE LOS HECHOS

Los laboratorios de criminalística ordinariamente auxilian a las autoridades judiciales realizando las pericias científicas que precisan para el esclarecimiento de posibles hechos delictivos. También ayudan a los investigadores para que dirijan sus esfuerzos hacia aquellas líneas de investigación que parezcan tener mayor credibilidad o, por el contrario, para descartarlas. Los datos que los peritos aportan al proceso y la interpretación que pueden dar a esos datos a la luz de las hipótesis planteadas por las partes constituyen la información que los peticionarios de los informes periciales deberían esperar.

¹² Ver Nota número 9, p. 64.

El momento en el que el informe pericial alcanza su máximo relieve jurídico-procesal es aquél en el que se valora como prueba, normalmente en el desarrollo del juicio oral, respetándose los principios de inmediación, contradicción, oralidad y publicidad requeridos por la doctrina y jurisprudencia procesal para la salvaguarda de derechos fundamentales. Además de ese proceso valorativo, y consecuentemente con él, se encuentra el proceso de motivación y declaración de hechos probados en la sentencia. La racionalidad de esos procesos está vinculada a la racionalidad con la que el perito escribe las conclusiones de su informe y con la forma en que los defiende en el juicio oral.

Por tanto, la prueba de los hechos –de la que forma parte la prueba pericial– en un procedimiento penal es el marco jurídico-procesal que hay que examinar desde la epistemología.

Una primera aproximación al problema planteado es la relacionada con el lenguaje que se utiliza para describirlo y explicarlo. El término “prueba” constituye el punto de partida y nos encontramos con que los expertos en epistemología jurídica resaltan que se trata de un término polisémico, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia. Es más, afirman que existe un “enorme caos terminológico” en su uso donde reina la incoherencia¹³.

Aunque hagamos un esfuerzo clarificador para definir con precisión qué significa probar algo, es importante ser conscientes que lo que se quiere probar no son hechos –en sí mismos considerados– sino enunciados sobre hechos. Los hechos ocurren y sólo pueden constatarse mientras acaecen. Una vez producidos sólo pueden verificarse y lo que se verifica son enunciados sobre hechos.

Los enunciados sobre hechos son juicios, aserciones, afirmaciones, asentimientos, proposiciones. Verificar un enunciado consiste en comprobar su veracidad o falsedad. Ahí encontramos otro término necesitado de definición precisa por su carácter fundante: el concepto de “verdad”¹⁴, y este concepto es punto de referencia ineludible para definir la certeza.

La concatenación de conceptos referida, desde la prueba a la certeza, constituye un marco conceptual de naturaleza epistemológica de primordial importancia para entender bien qué es la incertidumbre inherente a toda prueba pericial de naturaleza científica.

Pensamos que no es suficiente para entender el significado esencial de la incertidumbre una explicación meramente fenomenológica¹⁵, es decir, mostrando que se trata de un hecho con el que todo ser humano ha de convivir de forma habitual e ineludible: cualquier hecho futuro es incierto, muchos hechos pasados también lo son e incluso no pocos acontecimientos que se viven en presente están cargados de incertidumbre, bien por ignorancia, bien porque no se dispone de la necesaria información.

La incertidumbre es un estado de la mente que puede producirse tras la operación de la inteligencia que es el acto de conocer. La teoría del conocimiento es, sin duda, una de las materias que todo perito debería conocer y dominar –con la carga

13 GASCON M, Los hechos en el derecho. Marcial Pons, 3ª edición, Madrid, 2010.

14 Hemos utilizado en este trabajo el concepto metafísico de verdad lógica: “adaequatio rei et intellectus”.

15 Ver Nota número 5, p. 7.

terminológica inherente a esa materia elaborada durante siglos de discusión entre eruditos- para entender adecuadamente qué significa responder a una pregunta muy frecuentemente dirigida a ellos durante un juicio: ¿con qué seguridad afirma Vd. lo que dicen las conclusiones de su informe? o, equivalentemente, ¿qué probabilidad de error estima que tiene Vd. cuando asevera lo escrito en las conclusiones de su informe? Al Tribunal le interesa saber –insistimos- el grado de seguridad, el grado de confirmación, el grado de firmeza del asentimiento al juicio emitido por el perito en la conclusión de su informe. Todas esas formas de hablar expresan la misma realidad: el grado de incertidumbre como estado de la mente ante el resultado de un acto de conocimiento: la formulación expresa de un juicio.

La incertidumbre es un concepto que sólo existe en la mente, aunque es fruto del conocimiento directo que el ser humano tiene de la realidad. La metafísica los denomina entes de razón de primera intención. Se trata, en este caso, de una privación graduable¹⁶.

La epistemología general o crítica del conocimiento constituye así una pieza clave para adentrarse, con un discurso racional sólido, en el problema que tratamos de abordar: la prueba de los hechos. Y en ella se aborda, clásicamente, el concepto de certeza.

La certeza es también un estado de la mente que puede alcanzarse tras la operación de la inteligencia que llamamos “acto de conocer”. Se diferencia de la incertidumbre en que el grado de firmeza alcanzado por la mente es el máximo posible. No parece razonable tratar de explicar profundamente un concepto, como la incertidumbre, partiendo de algo distinto de la explicación del concepto de certeza. De hecho, la incertidumbre es, esencialmente, falta de certidumbre: se trata de una privación graduable. Si no existiera el concepto de certidumbre o certeza, si no conociéramos que se trata de un estado posible y determinado de la mente, algo a lo que tiende por propia naturaleza, no podríamos definir qué es la incertidumbre, no tendría sentido esa palabra para nosotros. No puede definirse qué es la oscuridad si previamente no se conoce qué es la luminosidad. No puede definirse qué es la maldad sin conocer la bondad. No puede conocerse la fealdad sin conocer antes la belleza. Los conceptos negativos enunciados como falta de una determinada perfección sólo son inteligibles en la medida en que esa perfección sea previamente definida y conocida.

Por tanto, la definición del concepto de certeza en el contexto de la prueba de los hechos cobra una muy singular relevancia. Si la certeza es definida como una perfección que la mente humana puede alcanzar al ejercitarse tiene un carácter de plenitud. Se trata del efecto directo en la mente de algo que actúa como causa: la evidencia. Así pues, la incertidumbre tiene un carácter esencialmente limitado, lleva inherentemente consigo el temor a una equivocación¹⁷.

El estado de la mente tras un acto de conocimiento tiene naturaleza psicológica y el ser humano tiene plena conciencia de ello: o se encuentra en un estado de satisfacción (seguridad o ausencia de temor a equivocarse) o, por el contrario, de insatisfacción (inseguridad o temor a equivocarse). Lo que satisface a la mente es saberse en posesión de la verdad cuando asiente a un juicio. De lo contrario percibe el temor

16 Ver Nota número 9, p. 38.

17 MILLÁN PUELLES A, *Léxico Filosófico*. RIALP, Madrid, 1984, p. 116.

a equivocarse. Aquí aparece un nuevo concepto de trascendental importancia para nuestro problema: ¿cómo sabe la mente que se encuentra en posesión de la verdad cuando asiente a un juicio? Se trata del denominado “criterio de verdad” o “criterio de certeza”, dependiendo de los autores.

El “criterio de verdad”, lo que podríamos llamar la llave maestra para resolver sólidamente el problema desde un punto de vista racional, es la evidencia. Aunque se han propuesto diversos criterios a lo largo de la historia, ninguno ha superado a la evidencia como criterio último de certeza¹⁸.

En los siguientes apartados profundizaremos en estos conceptos básicos de epistemología aún más.

4. EPISTEMOLOGÍA APLICADA EN CONCLUSIONES DE INFORMES PERICIALES

En el seno del grupo de investigación relacionado con el proyecto Monopoly, que pretende desarrollar e implementar un estándar europeo sobre conclusiones de informes periciales¹⁹ de carácter evaluativo, existe un vivo interés en mejorar la comunicación perito-tribunal en el sentido de que el rigor científico con que el perito ha de expresar el resultado de un informe pericial no sea incompatible con un esfuerzo por hacer más inteligibles esas expresiones a los miembros de un tribunal que tienen la obligación de valorar la prueba pericial.

En la comunicación perito-tribunal existe un nivel lingüístico que tiene una importancia esencial para su éxito y que está relacionado principalmente, a nuestro entender, con la semántica y las figuras del lenguaje. Con la semántica porque las palabras que se utilizan en el lenguaje de las conclusiones de los informes periciales tienen distintos significados –se dicen que son polisémicas– y con la figuras del lenguaje porque con frecuencia se produce en ellas la metonimia. Además, las diferencias semánticas entre los distintos idiomas, con respecto a palabras que tienen la misma raíz etimológica, añaden una dificultad adicional para el buen entendimiento mutuo.

Por otro lado, en Europa existen dos sistemas judiciales preponderantes de amplia tradición en el ámbito jurisdiccional penal: el anglosajón y el continental. Ambos sistemas son herederos de una cultura amplia y profunda sobre la prueba en un proceso penal y cada uno de ellos ha acuñado su propia terminología.

No obstante, existen dos niveles de conocimiento más abstractos que el jurídico como son el lógico y el epistemológico, en los que podemos encontrar argumentos sólidos para que los términos utilizados en el nivel jurídico en materia de conclusiones de informes periciales sean precisos y coherentes entre todos los usuarios del estándar que quiere implantarse en la Unión Europea.

18 Ver Nota número 7, p. 158.

19 Proyecto Monopoly titulado “Desarrollo e implementación de un estándar de ENFSI para informar sobre la prueba forense de carácter evaluativa” liderado por la Dra. Sheila Willis de 2012 a 2015, Jefe del Laboratorio de Ciencia Forense de la Garda irlandesa. En este proyecto de investigación colabora, en nombre del Servicio de Criminalística de la Guardia Civil, el autor de este artículo.

Con el presente estudio sólo se quiere ilustrar esta problemática comparando términos análogos en inglés y en español, y teniendo en cuenta los sistemas jurídicos anglosajón y continental.

4.1. METONIMIAS

4.1.1. Duda e incertidumbre

Uno de los principios básicos y universales del derecho procesal penal viene expresado mediante el siguiente aforismo latino: “in dubio pro reo”. Todos entienden que se relaciona con la decisión que obligatoriamente el tribunal sentenciador ha de adoptar sobre la culpabilidad o no de haber cometido un crimen por parte de un imputado al término de un proceso penal recorrido en todas sus preceptivas etapas. Esa duda, por tanto, está enmarcada en el contexto de la toma de una decisión.

Sin embargo, también hay duda cuando la mente se encuentra en un estado de indeterminación sobre la verdad de un juicio. Si aplicamos el mismo término lingüístico en ambos contextos (de asentimiento a un juicio y en la toma de una decisión) es porque en los dos casos tratamos de describir un mismo estado de la mente que se caracteriza por la indeterminación, ya sea para asentir sobre la veracidad de una proposición, ya sea para decidir una vez hecho el asentimiento. La indeterminación implica ausencia de obligatoriedad en el asentimiento o en la decisión, por tanto conlleva también una situación de máxima incertidumbre. En el supuesto de que hubiera varias opciones posibles, todas ellas tendrían que ser equiprobables de cara a realizar el asentimiento o tomar la decisión.

Cuando la duda se relaciona con el asentimiento de un juicio se dice que se caracteriza por la suspensión de éste (y del asentimiento, por tanto). Cuando se relaciona con la toma de decisión, habría de entenderse, análogamente, en el sentido de que no existen argumentos que obliguen al tribunal a valorar como más verosímil la hipótesis de culpabilidad del reo que la hipótesis de su inocencia.

Sin embargo, el aforismo “in dubio pro reo” suele entenderse, por muchos, en el sentido de que en el caso de que el tribunal “tuviera alguna duda” (no estuviera del todo seguro) sobre la culpabilidad del reo, debería decantarse a favor de su inocencia. La frase entrecomillada parece ser entendida como que pudiera existir una graduación en la duda: “tener alguna duda”, que también hallamos en la forma en la que muchos entienden el conocido principio interpretativo “más allá de toda duda razonable”. Se confunden así los conceptos de “duda” e “incertidumbre”: tener duda es, de ese modo, tener incertidumbre. Sin embargo, mientras que en la incertidumbre caben graduaciones, ¿cabe hablar de graduación en la duda? Si nos atenemos al concepto etimológico de duda (que viene del latín “dubitare”), derivado de la tradición filosófica de la duda escéptica de Pirrón, se trata del estado mental de indeterminación y eso sólo es posible en un estado de incertidumbre muy concreto: la equiprobabilidad entre todas las opciones posibles. En la duda -así definida- la incertidumbre asociada en un contexto fijado donde el número de opciones se conoce y es limitado está determinada, no es graduable.

En los términos “duda” e “incertidumbre” observamos una transferencia de significado del segundo al primero indebida. El aforismo latino “in dubio pro reo” es cierto en virtud del principio de presunción de inocencia entendiendo el término “duda” según su significado etimológico (escéptico): en el caso de que el tribunal se encuentre en un estado de indeterminación sobre lo que le corresponde decidir, debe absolver.

Si en lugar de duda tuviera incertidumbre, lo que el tribunal debe hacer y hace, de hecho, es valorarla probabilísticamente y aplicar los denominados estándares de prueba por los especialistas en la materia. En ese caso, el aforismo se debe entender con un significado del término “duda” que no tiene etimológicamente y, por eso, se trata de un caso claro de metonimia. Puede interpretarse en el sentido de que el tribunal hará lo mismo que en el estado de duda (absolverá) según los criterios establecidos en el estándar de prueba que impliquen la no superación del grado de incertidumbre estimado razonable en un caso concreto para decidir que el reo sea declarado culpable.

Sin embargo, en el lenguaje cotidiano empleamos frecuentemente el término “duda” como susceptible de graduación: por ejemplo, cuando decimos “no me cabe la menor duda” expresamos que estamos seguros de que el juicio es cierto, que no atisbamos la menor sombra de duda. En otras ocasiones cabría encontrar una interpretación respetuosa con el significado etimológico: “tengo una pequeña duda” –pudiera interpretarse como que se trata de un asunto que “no tiene gran relevancia a juicio del que habla”, por tanto se especifica el “grado de relevancia del asunto” sobre el que se mantiene suspendida la decisión-, pero no creemos que éste sea el sentido mayoritario en el lenguaje coloquial.

Nos encontramos ante una figura del lenguaje, la metonimia, de uso más frecuente de lo que creemos, el nombramiento de algo por otro nombre con el que tiene algún tipo de relación. Cuando la relación consiste en que se toma la parte por el todo, o viceversa, se llama sinécdoque. Por ejemplo, los nacionalistas suelen apropiarse del nombre del gentilicio de la región a la que pertenecen para designar a los que piensan como ellos.

Esta sinécdoque sobre la palabra “duda”, utilización de un solo término para expresar dos significados, el suyo propio, que es la parte, y el de otro con el que está relacionado, la incertidumbre, que es el todo –entendido como falta de certeza-, es un problema de carácter lingüístico que puede dificultar la debida comprensión de los términos empleados en las conclusiones de los informes periciales en la comunicación que se establece entre peritos y miembros del tribunal.

En lengua inglesa, duda (doubt) e incertidumbre (uncertainty) son sinónimas. Por tanto, cabe hablar de graduación en la duda. Existe, pues, una importante diferencia semántica con el significado formal del término en español aunque, como hemos apuntado, en la práctica del lenguaje ordinario en español se emplea la graduación en la duda.

4.1.2. Certidumbre e incertidumbre

Parece ciertamente un contrasentido que en el lenguaje habitual se confundan dos términos cuyos significados son, a primera vista, contradictorios. Se trataría así de un

caso de flagrante violación del principio más básico del raciocinio conocido como el de no contradicción. Pues bien, en lengua española oímos hablar de grados de certeza, de mayor o menor certeza, con una facilidad y naturalidad extraordinarias.

Y es que como explica el catedrático de Filosofía D. Antonio Millán-Puelles en su obra *Léxico Filosófico*: “la certeza deriva del término latino “certitudo” que quiere decir “firmeza”. En latín, firmeza significa “estabilidad”, “solidez”, “permanencia”, lo opuesto a vacilación o fluctuación. En cambio, el verbo latino “certare” significa “disputar” (de ahí la palabra “certamen”) y “certum” significa lo decidido o resuelto después de alguna disputa. Como equivalente a certeza se utiliza la voz “seguridad” que etimológicamente significa exclusión de preocupación o de cuidado y, por ende, exención o falta de temor. En este sentido, la seguridad es un estado que sólo se puede dar en los seres capaces de conocimiento y de apetito. En el caso del hombre, y debido a que éste, además de facultades sensoriales, también tiene potencia intelectual, cabe un temor especial, que es el temor al error... La exclusión del temor a errar es la certeza como situación de la mente”.

Por tanto, la mente no puede estar, en el mismo instante, en dos estados cuya diferencia de significado sea contradictoria con respecto a la verdad de un juicio: o se encuentra en estado de certeza o certidumbre o en estado de incertidumbre.

Otra cosa es que podamos hablar de distintos tipos de certeza según la naturaleza del razonamiento que el ser humano es capaz de realizar: el deductivo y el inductivo. Y en este último caso, según la fuerza que tengan las leyes que se invocan en una de las premisas del silogismo: no es lo mismo una ley de la naturaleza que una ley moral. Los clásicos distinguieron entre certeza metafísica o absoluta (por ejemplo, la que se alcanza en matemáticas o mediante el uso de nuestras facultades sensoriales), física o condicional o hipotética (mediante leyes que se conocen en las ciencias experimentales) y moral (mediante leyes éticas o sociales) por esas razones.

La certeza metafísica es absoluta pues se deriva de las leyes del ser que son estrictamente necesarias y no admiten anulación alguna. Podemos poner, como ejemplo, la certeza que en la mente producen los denominados primeros principios: el de no contradicción o el de tercero excluido. En ese tipo de certeza englobamos la que puede conseguirse en la ciencia matemática e, incluso, la que tiene relación con la intuición de simples hechos como el ser conscientes de nuestra existencia (no es posible que no existamos si tenemos conciencia de existir) o que se ha producido ante nuestra presencia un determinado suceso que podemos luego describir con plena claridad y conciencia (no es posible que no haya sucedido si estamos en esas condiciones). En estos últimos casos, la intuición revela una necesidad de hecho análoga a la necesidad de los principios.

La certeza que está basada en la experiencia sensible es la certeza metafísica, no la física. Esta última está fundada en una ley natural mientras que la primera lo está en una ley ontológica. Como el conocimiento de las leyes naturales es inductivo, el límite de certeza física lo impone la naturaleza de ese tipo de razonamiento, que es el que ordinariamente se emplea en la ciencia experimental y, por tanto, este tipo de certeza no puede pasar de ser, estrictamente considerada, una opinión.

La certeza moral está fundada en una ley moral. En ella podemos englobar también la fundada en leyes sociológicas o psicológicas. Esas leyes son menos necesarias

que las leyes naturales porque no podemos olvidar que el hombre es libre. Parece prudente estimar que este tipo de certeza no puede llegar a ser más que una opinión.

Cabe llegar en todos esos casos a una certeza e, incluso, cabe hablar legítimamente de una jerarquía en la firmeza que engendran en la mente esas certezas sobre la verdad de un juicio: primero las metafísicas o absolutas, después las físicas, y, en última instancia, las morales. A esta graduación se le denomina también calidad o relevancia epistemológica de la certeza.

Pero la graduación más común que se hace de la certeza en el lenguaje coloquial no obedece al anterior esquema, propio de eruditos, sino a que se vuelve a producir una metonimia. En este caso se emplea el término certeza en lugar de emplear el término incertidumbre, que sí admite graduación, para designar el estado de la mente ante la verdad de un juicio en cualquier situación. Algo que está determinado, la situación de la mente en el estado de certeza, caracterizado por ausencia de temor a errar, queda subsumido en el concepto de incertidumbre, donde el temor a errar forma parte ineludible de la esencia del concepto. Se toma de nuevo una parte, la certeza, por el todo constituido por la certeza y la incertidumbre, por lo que de nuevo nos encontramos ante una sinécdoque.

En lengua inglesa se emplea el término “certeza” con los mismos significados que en español. Por tanto, expresa la máxima firmeza en el asentimiento de la mente sobre la veracidad de un juicio o para la toma de una decisión. No cabe hablar correctamente de graduación en ella con estos significados en ninguno de los dos idiomas.

Aunque en la práctica –como subraya Lindley en la obra ya citada– el fenómeno de la incertidumbre es una realidad con la que cualquier ser humano está familiarizado, la epistemología general²⁰ enseña que la noción de certeza no resulta siempre bien entendida. La inteligencia puede dar su asentimiento de dos modos: (i) cuando es movida por el objeto conocido y (ii) cuando es inclinada a un juicio por la voluntad. En el primer caso podemos distinguir dos situaciones: (i) cuando se conoce el objeto de forma inmediata –a esto se le da clásicamente el nombre de inteligencia- y (ii) cuando se conoce por medio de otro, como en una demostración –a esto se le da, también clásicamente, el nombre de ciencia– teniendo en cuenta que existen dos tipos: “quia” (se demuestra la causa a partir de los efectos) y “propter quid” (se demuestran los efectos y propiedades a partir de la causa o naturaleza de algo); la primera es inductiva y la segunda deductiva. En el segundo también podemos distinguir dos situaciones: (i) si el juicio se da con reservas –estamos ante una opinión y, por consiguiente, ante la presencia en la mente de incertidumbre-, y (ii) si el juicio se afirma de forma absoluta –nos encontramos ante un acto de fe-.

Si llamamos evidencia a la propiedad del objeto conocido capaz de producir el estado de la mente o de la inteligencia que denominamos certeza, cuando el objeto conocido no es percibido por la inteligencia con el máximo grado de claridad posible propio de lo que es evidente para ella, es decir, cuando por ejemplo se percibe como algo sólo posible o probable, entonces nuestra mente asiente con un grado de firmeza inferior a la certeza. Nos encontramos, entonces, en estados de mayor o menor incertidumbre como los de duda, formalmente considerada como la suspensión de un juicio, conjetura, un estado entre la duda y la explícita expresión de un juicio, o de

20 Ver Nota número 7, p. 137-138

opinión, un juicio reservado debido a la existencia de temor a equivocarse. Por consiguiente, la incertidumbre, como estado de la mente, es el efecto subjetivo de una relación lógica o real entre el individuo cognoscente y el objeto conocido.

4.2. TIPO DE OPOSICIÓN ENTRE LOS CONCEPTOS DE CERTIDUMBRE E INCERTIDUMBRE

Santo Tomás de Aquino definió los conceptos opuestos como “los que significan atributos que no pueden inherir a la vez en un mismo sujeto”. Y distinguió cuatro tipos de oposiciones: contradictoria, privativa, contraria y relativa.

La oposición contradictoria se presenta cuando un concepto es la negación del otro. Esta oposición es la raíz de las demás porque todas suponen que algo no puede ser su opuesto. Esta oposición se deriva del principio de no contradicción en el conocimiento y en el ser de las cosas reales. Por ejemplo: animal / no animal; blanco / no blanco; etc.

La oposición privativa es la negación de una característica debida a un sujeto. Por ejemplo: verdad / falsedad; bien / mal; ciencia / ignorancia; etc.

La oposición de contrarios es la que se da entre formas de un mismo género. Ambas formas han de suponer una determinada perfección y admite grados intermedios. Por ejemplo: frío / calor; blanco / rojo; etc.

La oposición relativa es la que se da entre dos conceptos positivos que se excluyen y a la vez se reclaman recíprocamente porque son interdependientes. Por ejemplo: padre / hijo.

¿Qué tipo de oposición se da entre los términos certidumbre e incertidumbre?: debido a que la inteligencia tiende naturalmente a conocer la realidad, tiende hacia al estado de certeza. La incertidumbre es, en este contexto, una privación de una característica debida a la inteligencia. Por tanto, la oposición más acorde con el par de términos de nuestro interés (certidumbre / incertidumbre) es la que hemos denominado privativa. Como ya se ha señalado, toda oposición es contradictoria, por lo que no puede confundirse el estado de certidumbre con el de incertidumbre.

De todas formas, ¿cabe una graduación en la privación? La graduación aparece en la oposición de contrarios, sobre todo en perfecciones cualitativas, y en ese tipo de oposición los extremos son perfecciones. No ocurre lo mismo en la privación, donde hay extremos pero uno es una perfección y el otro su carencia absoluta. En el caso de la certidumbre, ésta se considera una perfección y, por consiguiente, no admite graduación. Sin embargo, la incertidumbre sí permite graduación al estar correlacionada con un estado de la mente concomitante con el grado de firmeza con el que asiente a un juicio, concretamente existe una sencilla relación proporcional inversa entre el grado de firmeza descrito y el grado de incertidumbre.

4.3. EVIDENCIA Y PRUEBA

El concepto filosófico de evidencia es uno de los conceptos inserto en la tormentosa discusión filosófica de la teoría del conocimiento a lo largo de la historia. Depen-

diendo de la corriente filosófica de que se trate, el concepto ha sido definido de forma distinta e, incluso, confundido con otros términos²¹. La riqueza de significados distintos en inglés del mencionado concepto (polisemia extraordinaria), a diferencia del significado netamente filosófico en español, es tal que produce rechazo frontal emplearlo en nuestro idioma con tal amplitud. No obstante, tenemos que reconocer que el frecuente uso del término evidencia en la ciencia forense escrita en español como análogo al término inglés evidence es tal que podemos catalogarlo como un neologismo.

El vocablo evidencia es sinónimo de la palabra “claridad”. El origen etimológico es griego y el significado primigenio hace referencia a la claridad de lo luminoso o de lo diáfano.

Con un concepto de verdad consistente en la adecuación de nuestra facultad intelectual a la realidad de las cosas, resulta imprescindible conocer si la adecuación se ha producido efectivamente o no, o de forma más matizada, si somos capaces de captar el grado de conformidad. Cuando la conformidad se estima diáfana, cuando la claridad del acto judicial es plena, hablamos de evidencia. Cuando no es así, hablamos de lo posible o de lo probable.

Por tanto, no es que la verdad lógica, la que percibe nuestra inteligencia al conocer, consista en la claridad del acto judicial, sino que sin esta claridad (la evidencia) no nos sería posible conocer si el acto judicial es o no verdadero. Insistamos, la evidencia no es la verdad sino el medio a través del cual la conocemos respecto de un juicio. Se suele denominar “criterio de la verdad” al ser el medio a través del cual ésta se hace patente a la inteligencia.

En la filosofía del ser se explica que los seres se manifiestan a la inteligencia y que ese manifestarse produce un acto en la inteligencia que se denomina evidencia. Se trata de una propiedad de los seres que la inteligencia es capaz de captar. Esa propiedad es la propia manifestación del ser y podemos describirla diciendo que el ser conocido se hace presente a la inteligencia con una claridad tal que inclina a la inteligencia a asentir el juicio de forma natural. Y como ejemplo que facilita la comprensión de su significado conviene prestar atención a su primera acepción: la unida al sentido de la vista. Aquello que la inteligencia conoce a través del sentido de la vista decimos que tiene la propiedad de lo evidente. No podemos negar la existencia de lo que percibimos por la vista porque la inteligencia queda iluminada por la evidencia de una experiencia sensible. Solemos decir que “no podemos negar la evidencia”, pero también es cierto que podemos resistirnos a ella y abstenernos de juzgar porque somos libres.

Al igual que sucede con la vista, sucede con los demás sentidos, pero no sólo con esas facultades de conocimiento percibimos lo evidente. A las evidencias percibidas con los sentidos las denominamos inmediatas pero, cuando discurrimos con un razonamiento deductivo, la deducción lógica de la conclusión a partir de las premisas, respetando las reglas de la lógica deductiva escrupulosamente, es percibida por nuestra inteligencia como evidencia, en este caso intelectual, de una forma mediata. La claridad en la inteligencia que confirma la adecuación entre lo pensado y la realidad (o, en su caso, lo ideado) en una demostración tiene la misma fuerza que la captada a través de los sentidos.

21 Ver Nota número 7, p. 146-158.

Clásicamente se ha distinguido entre evidencias intrínsecas y extrínsecas. Las primeras se caracterizan porque aparece directamente ante la inteligencia la verdad del juicio. Las segundas se caracterizan por la imposibilidad de que eso se produzca directamente. Como ejemplo clásico de evidencia extrínseca podemos citar el testimonio. En ese caso, el testimonio no puede hacer evidente el hecho atestiguado. No lo hace ver, no lo demuestra, sólo puede garantizar que ha tenido lugar. Lo que sí puede llegar a ser evidente es la veracidad del testimonio en la medida que pueda demostrarse por otros medios (por ejemplo, a través de las coincidencias observadas en las manifestaciones de distintos testigos en condiciones de independencia). Un buen ejemplo para ilustrar cómo es posible llegar a la evidencia de forma mediata es el relacionado con un juicio histórico. Sin embargo, resulta importante advertir que las evidencias extrínsecas requieren el concurso de la voluntad, no ocurriendo lo mismo con las intrínsecas. Para quien desconozca determinados aspectos de la historia el rechazo de la voluntad a admitir un determinado juicio histórico no puede catalogarse como un acto irracional. Sí podría ser el caso para quien no aceptara la conclusión de una demostración o la existencia de algo que ha sido captado por sus sentidos.

Con el significado de evidencia mencionado no tiene sentido hablar de grados de evidencia porque la evidencia se predica del mayor grado posible de claridad por el que la inteligencia logra confirmar la adecuación entre lo pensado y la realidad (o lo ideado). Sin embargo, encontramos en la literatura especializada sobre valoración de la prueba científica un frecuente uso de la expresión: “fuerza de la evidencia”. Esta expresión significa cómo de probable puede observarse lo que un perito encuentra como resultado de sus análisis (a eso es lo que aquí se denomina en inglés “evidence”) considerando ciertas cada una de las hipótesis planteadas por las partes del proceso (siendo tales hipótesis excluyentes entre sí). Esta es la definición de la relación de verosimilitudes que se preconiza como la forma científicamente correcta de valoración de la prueba científica por un perito. Lo que acabamos de decir puede expresarse de la siguiente forma equivalente: ¿qué nos dicen los datos cuando los valoramos como prueba?²².

En español decimos, por ejemplo, que la detección de un acelerante de la combustión en el foco de un incendio pudiera constituir una evidencia a favor de la tesis de que hubo una acción criminal intencionada. El término se utiliza, en ese caso, como una propiedad de una acción (como prueba), no para designar la acción misma o el objeto hallado (que el término inglés “evidence” incluye como posible). Se predica la evidencia (entendida como prueba) de un posible comportamiento criminal en la acción que podría explicar el hallazgo del acelerante en la inspección ocular.

También decimos que un objeto contemplado con nuestro sentido de la vista es evidente ante nuestra inteligencia, pero no llamamos evidencia al objeto contemplado sino a una propiedad que ese objeto tiene ante nuestras facultades de conocimiento.

Por último, cuando decimos que es evidente que $2 + 2 = 4$ estamos designando una propiedad del resultado alcanzado con el razonamiento deductivo empleado.

La evidencia es, en última instancia, lo que permite a la inteligencia llegar a la certeza. La inteligencia descansa cuando percibe que la firmeza con que lo entendido se

22 ROYALL R, *Statistical Evidence, A likelihood paradigm*. Chapman & Hall/CRC, London – New York, 1997.

ajusta a lo real alcanza ese grado de claridad y no otro.

La voz evidencia en un diccionario de términos jurídicos inglés-español español-inglés como el de Ariel²³, posiblemente el mejor diccionario sobre la materia dirigido al lector de habla española, sencillamente es inexistente en la parte del diccionario con voces españolas.

En el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (RAE) encontramos los siguientes significados: (a) certeza clara y manifiesta de la que no se puede dudar; (b) prueba determinante de un proceso. La primera acepción identifica evidencia con certeza absoluta (filosóficamente esa igualdad no es consistente) y la segunda es una acepción estrictamente jurídica no exenta de interés y que por razones de extensión de este trabajo no puede abordarse.

Sin embargo, el término inglés es polisémico en grado sumo, por lo que merece un estudio específico.

El diccionario Ariel traduce el término “evidence” por testimonio, prueba, pruebas documentales, medios de prueba e indicios. El diccionario inglés-inglés de Longman (edición de 1987) dice que se trata de algo como “un hecho, un indicio o un objeto que constituye prueba o aporta razones para creer o estar de acuerdo con algo”, y destaca también el significado de evidencia como las respuestas que los actores procesales dan ante un tribunal.

En el diccionario de Oxford en Internet se define como el conjunto de hechos o informaciones disponibles que indican si una creencia o proposición es cierta o válida.

En el diccionario libre en Internet se define como una cosa o cosas que ayudan a conformar una conclusión o juicio, algo indiciario, una señal externa, las frases documentadas u orales, así como los objetos materiales admitidos como testimonios por un tribunal. También se define como un fundamento para creer o no creer algo, datos sobre los que se basa la prueba o la veracidad o falsedad de algo, o una cuestión legal planteada para probar o desaprobar algo ante un tribunal como puede ser una declaración de un testigo, documentos, objetos materiales.

Desde el punto de vista legal hay algunos adjetivos empleados con el término inglés “evidence” especialmente relevantes para nuestro estudio:

Prueba directa: aquella directamente relacionada con el hecho que se intenta probar ante un tribunal. Por ejemplo el testimonio de un testigo.

Prueba circunstancial o indirecta: aquella que proporciona una base para realizar una inferencia sobre el hecho que se intenta probar ante un tribunal.

Prueba corroborativa: aquella de carácter adicional o de distinta clase que confirma una prueba anteriormente presentada en el procedimiento penal.

Prueba de oídas: aquella que está basada en lo que el testigo manifiesta y no en un directo conocimiento sobre lo que dice.

En definitiva, podemos distinguir los siguientes significados de “evidence” recopi-

23 ALCARAZ VARÓ E, HUGHES B, Diccionario de Términos Jurídicos. Ariel, 6ª edición, Barcelona, 2001.

lando términos sinónimos en ese idioma:

1. prueba, fundamento, datos, demostración, confirmación, verificación, corroboración, autenticación, comprobación. Ejemplo: No existe fundamento para apoyar esta teoría.

Aquí se identifica con el significado de prueba. Aunque en inglés cabe distinguir entre evidencia y prueba significando, con el primer término, la información que permite realizar una inferencia y, con el segundo, la información que permite verificarla, en la práctica se produce una sinécdoque. La parte (evidence) acaba significando el todo (evidence and proof).

2. señal, marca, indicio, rastro, muestra, manifestación. Ejemplo: La Policía dijo que no había indicios de una pelea.

Aquí prevalece el significado de pista, señal, traza, marca, vestigio, indicio, etc.

3. testimonio, declaración, presentación, afirmación, confesión. Ejemplo: Los peritos serán llamados a prestar declaración.

Y en esta última acepción significa declaración.

Ya ha sido mencionado que la variedad terminológica sobre la prueba se califica por los especialistas como caótica e incoherente tanto en la doctrina jurídica como en la jurisprudencia. En una investigación criminal interesa fijar los hechos relevantes para la decisión judicial, pero el tribunal no puede probar los hechos reales acaecidos sino enunciados sobre esos hechos. Por eso dice M. Gascón (en adelante seguimos sus comentarios en obra citada)²⁴ que “afirmar que un enunciado fáctico está probado o constituye una prueba significa que ha sido verificada, que su verdad ha sido comprobada”.

En la literatura jurídica especializada sobre la prueba se han distinguido dos contextos en los que se necesitan usar pruebas: el de descubrimiento y el de justificación. En el primero la prueba consiste en descubrir o conocer los hechos que conducen a que los enunciados que se formulan sobre ellos sean verdaderos y, en el segundo, en justificar que los enunciados sobre los hechos son verdaderos. En español pueden confundirse los términos prueba y evidencia en el contexto de justificación. En inglés, en los dos.

Además, siguiendo nuevamente a M. Gascón, el término prueba tiene significados distintos dentro del vocabulario jurídico-procesal: se asimila a medios de prueba, procedimientos probatorios o a resultados de los procedimientos probatorios. Como medio de prueba significa aquello que nos permite conocer los hechos relevantes de la causa (función cognoscitiva): declaración de los testigos, aportación de documentos, informes periciales, reconocimiento judicial, etc. Como resultado de un procedimiento de prueba significa el resultado obtenido a través de los medios de prueba (función justificativa): el enunciado fáctico verificado que describe el hecho controvertido como, por ejemplo, “había un arma en el domicilio del acusado”, “el imputado x realizó la llamada telefónica que anunció la colocación de la furgoneta-bomba”, etc. Como procedimiento probatorio conecta los dos sentidos anteriores (función cognoscitiva): los

²⁴ Ver Nota número 13, p. 76.

medios de prueba y la aserción, ya verificada, sobre un hecho. Se trata de una constatación o una inferencia mediante la cual a partir de los medios de prueba se conocen los hechos relevantes para la toma de una decisión.

De los tres significados anteriores, la concepción de prueba como resultado probatorio es la que hace mayor justicia a la función perseguida por el proceso probatorio: acreditar la verdad de un enunciado sobre un hecho relevante para la toma de una decisión (la justificativa). Estos tres significados se expresan, en español, con la misma palabra: prueba. En inglés ocurre lo mismo pero pueden emplearse cualesquiera de estos términos: evidence o proof.

Como procedimientos probatorios podemos encontrar en la literatura, entre otros, los siguientes adjetivos para distinguir los diferentes tipos de prueba: directa, indirecta, indiciaria, presuntiva, crítica, circunstancial, histórica, demostrativa, inductiva y deductiva. También detectan los especialistas diferencias de significado en el uso de estos términos tanto en la doctrina como en la jurisprudencia. Quizá la distinción más utilizada es la de prueba directa e indirecta pero veamos que, en este caso, M. Gascón ha encontrado tres criterios en los que se intenta fundamentar esa distinción:

- a) El criterio de la inmediatez en el conocimiento de los hechos que se prueban o de la verificación de los enunciados sobre esos hechos. La prueba directa consiste en la contrastación empírica inmediata del enunciado que se prueba y la indirecta permite llegar al hecho que se prueba a partir de otro u otros mediante una inferencia. Así, todas las pruebas sobre hechos pasados son indirectas. Sólo tendría la consideración de prueba directa la relacionada con una observación inmediata del hecho que se prueba por parte del juez.
- b) El criterio del tipo de inferencia: si es deductiva se habla de prueba directa y si es inductiva de prueba indirecta. En la primera se utilizan reglas de lógica deductiva y en las segundas máximas de experiencia y/o leyes probabilísticas. En las primeras se llegan a resultados necesarios y en las segundas a resultados sólo probables.
- c) El criterio predominante en la doctrina y en la jurisprudencia, según M. Gascón, es el siguiente:
 - a. Prueba directa: aquella en la que el hecho que se quiere probar surge directa y espontáneamente, sin mediación alguna y sin necesidad de raciocinio, del medio o fuente de prueba; se dice que, por sí sola, es capaz de fundar la convicción judicial sobre ese hecho. Se identifica con la prueba histórica, por tanto, con las pruebas testifical y documental.
 - b. Prueba indirecta: aquella en la que el hecho que se quiere probar no surge directa y espontáneamente del medio o fuente de prueba sino que precisa del razonamiento; se dice que, por sí sola, es incapaz de fundar la convicción judicial sobre ese hecho.

Para M. Gascón, este criterio es un ejemplo de una cierta confusión entre los conceptos de procedimiento probatorio, medios de prueba y prueba en sentido estricto. La asimilación de la prueba directa con la histórica es, a todas luces, incorrecta, pues no siempre las pruebas históricas exponen directamente el hecho que se quiere probar. La distinción entre prueba directa e indirecta

referida al procedimiento probatorio no se sostiene porque en ambos casos se realiza el mismo tipo de inferencia. En una testifical sólo puede probarse que el testigo ha dicho lo que ha dicho, no el hecho al que se haya referido. Finalmente, la distinción tiene sentido con el concepto de prueba como resultado probatorio (enunciado fáctico verificado), porque el adjetivo “directa” refleja que la prueba versa directamente sobre el hecho principal que quiere probarse y del que depende la decisión judicial, mientras que el adjetivo “indirecta” refleja el caso contrario.

El criterio que a M. Gascón más le convence para distinguir procedimientos probatorios es el de la posibilidad de contrastación empírica observacional y, en el caso de que eso no sea posible, el tipo de inferencia que se utiliza: deductiva o inductiva. De ahí que llame prueba directa al primer tipo de procedimiento y prueba inferencial al segundo. Y entre los procedimientos inferenciales distingue entre prueba deductiva y prueba indirecta o inductiva.

Por lo tanto, esta es la distinción que propone M. Gascón basada en la estructura lógica de la verificación:

Prueba directa: procedimiento de conocimiento de hechos (o de verificación de enunciados fácticos) basado en la observación del propio sujeto juzgador.

Prueba deductiva: procedimiento de conocimiento de hechos (o de verificación de enunciados fácticos) basado en una inferencia deductiva a partir de otras aserciones verificadas.

Prueba indirecta o inductiva: procedimiento de conocimiento de hechos (o de verificación de enunciados fácticos) basado en inferencias de carácter inductivo a partir de otras aserciones verificadas.

Por último, M. Gascón distingue los siguientes tipos de prueba en sentido estricto: a) atendiendo al tipo de procedimiento probatorio que ha conducido a ellas; b) atendiendo a si constituye el término del proceso probatorio o a si es utilizado como argumento para probar otros enunciados probatorios; c) atendiendo a si puede, por sí sola, fundamentar decisiones judiciales o no.

La distinción a) conduce a la existencia de constataciones o verificaciones directas, conclusiones e hipótesis. Las primeras son enunciados observacionales y resultados de pruebas directas. Las segundas resultados de pruebas deductivas. Y las últimas resultados de pruebas indirectas o inductivas.

La distinción b) conduce a diferenciar pruebas a secas de enunciados probatorios. Las primeras son enunciados fácticos resultantes de procedimientos probatorios y los segundos son enunciados fácticos verificados utilizados como premisas para la prueba de otros enunciados fácticos. A los enunciados probatorios que se usan para probar otros se les llama “elementos de prueba”. Los enunciados probatorios de procedimientos de prueba indirecta o indiciaria se llaman “indicios”.

En la distinción c), las pruebas no plenas suelen coadyuvar a la decisión judicial en calidad de indicios.

En la doctrina y en la jurisprudencia es frecuente la identificación entre prueba plena y la prueba directa, así como entre prueba no plena y prueba indirecta o indicio.

4.4. EVIDENCIA ESTADÍSTICA

Ya hemos señalado que el término “evidence” en inglés es extremadamente polisémico. Uno de sus significados es el de “algo como un hecho, signo u objeto que sirve de prueba u ofrece razones para creer o estar de acuerdo con algo” (diccionario Longman, ed. 1987). De acuerdo con esta definición nuestro “hecho, signo u/y objeto” son observaciones científicas y a lo que se refieren las observaciones son un par de proposiciones.

Desde el punto de vista científico, el significado estadístico de la evidencia de acuerdo con la denominada ley de verosimilitud es el siguiente²⁵:

“Si la hipótesis A implica que la probabilidad de que una variable aleatoria X tenga el valor x sea $p_A(x)$, y la hipótesis B implica que la probabilidad sea $p_B(x)$, entonces, la observación $X = x$ constituye evidencia que respalda a A frente a B si y sólo si $p_A(x) > p_B(x)$, y la relación de verosimilitud, $p_A(x) / p_B(x)$, mide la fuerza de la evidencia”²⁶.

La siguiente pregunta expresa, en opinión de Royall, el contexto en el que debemos interpretar el significado de la evidencia:

“¿Qué nos dice esta observación respecto de A frente a B? (¿Cómo debo interpretar esta observación como evidencia con respecto a A frente a B?).

Royall dice en el párrafo titulado “Relatividad de la evidencia” de la página 8 lo siguiente: “La ley de verosimilitud se aplica a pares de hipótesis, diciendo cuándo un conjunto de observaciones constituyen evidencia con respecto de una frente a la otra: la hipótesis A es mejor respaldada que B si A implica una probabilidad mayor para la observación que B. Esta ley representa un concepto de evidencia esencialmente relativo, algo que no se aplica a una sola hipótesis”.

Royall se pregunta si puede encontrarse una regla válida que guíe la interpretación de los datos estadísticos como evidencia con respecto a una sola hipótesis, sin referencia a una alternativa. Examina dos candidatos: la primera la llama ley de la improbabilidad. Se enuncia diciendo que $X = x$ constituye evidencia frente a A si $p_A(x)$ es pequeña, es decir, si A implica que la observación sea improbable. La segunda la llama ley del cambio de probabilidad, y la enuncia diciendo que $X = x$ constituye evidencia a favor o en contra de A de acuerdo con si el efecto de la observación consiste en incrementar o reducir la probabilidad de que A sea cierta. Razona que ninguna de esas reglas representa un concepto satisfactorio de evidencia en la argumentación científica, la primera porque es errónea (tras examinar la fundamentación de los tests de significancia) y, la segunda, porque es subjetiva (aunque se enuncia en términos de una simple hipótesis, y no se explicita alternativa alguna, realmente conlleva la necesidad de hipótesis alternativas y está condicionada a conocer cómo se distribuyen las probabilidades a priori entre las hipótesis).

Existen diversas e importantes razones para aceptar la ley de verosimilitud como estructura básica para definir científicamente el concepto de evidencia (párrafo titulado “Hacia la verificación”, páginas 5 a 7):

- a) “Parece ser una extensión natural, a fenómenos probabilísticos, de la forma de razonamiento establecida por los científicos en situaciones determinísticas: si A

25 Ver Nota número 22, p.3.

26 HACKING I, The Logic of Statistical Inference. Cambridge University Press, Cambridge (UK), 1965.

implica que bajo condiciones especificadas se observará x y B implica que bajo esas mismas condiciones se observará algo distinto a x , si esas condiciones se presentan y se observa x , entonces esa observación constituye evidencia que favorece a A frente a B . Esta es la ley de verosimilitud en el caso extremo de que $p_A(x) = 1$ y $p_B(x) = 0$. La ley simplemente extiende esta forma de razonar diciendo que si x es más probable bajo la hipótesis A que bajo B , entonces la ocurrencia de x es evidencia que favorece a A frente a B , y la fuerza de la evidencia está determinada por cuanto más grande es la probabilidad bajo A . Y Royall comenta: “Esto parece objetivo y equilibrado – la hipótesis que asignó la probabilidad más alta a la observación hizo el mejor trabajo de predicción sobre lo que realmente ocurrió, por lo que resulta en mayor medida respaldada por esa observación”.

- b) La ley de verosimilitud es consistente con las leyes de la teoría de la probabilidad. Después de observar que $X = x$, la relación de probabilidades a priori $\Pr(A) / \Pr(B)$ se convierte siguiendo la versión en forma de apuestas del teorema de Bayes en la relación de probabilidades a posteriori $\Pr(A | X = x) / \Pr(B | X = x)$. Esto muestra que la nueva evidencia, $X = x$, cambia la relación de probabilidades por el factor $p_A(x) / p_B(x)$, precisamente de acuerdo con la ley de verosimilitud. “Si utilizamos la ley, nuestra interpretación de los datos como evidencia será consistente con las leyes de la teoría de la probabilidad: nunca defenderemos que una observación constituye evidencia a favor de A frente a B cuando el efecto de esa observación, si A y B son probabilidades, sea reducir la probabilidad de A frente a la probabilidad de B ”.
- c) “Si usamos la ley de verosimilitud, ¿seremos conducidos hacia la verdad? Supongamos que A es realmente falsa y B cierta. ¿Podemos hallar observaciones que, de acuerdo con la ley, constituyan evidencia a favor de A frente a B ? Sí. ¿Significa eso que la ley es inválida? No. La evidencia, aún siendo propiamente interpretada, puede ser engañosa. Así debe ser porque, de otro modo, seríamos capaces de determinar la verdad (con certeza absoluta) a partir de cualquier resto de evidencia que no sea completamente ambiguo. Resulta demasiado esperar que la evidencia no pueda ser engañosa. Sin embargo, podemos esperar razonablemente que la evidencia fuerte no sea engañosa muy a menudo. Podemos esperar que, a medida que se acumule evidencia, tenderá a favorecer a la hipótesis verdadera sobre una falsa cada vez más fuertemente. Estas expectativas se satisfacen con el concepto de evidencia inserto en la ley de verosimilitud.” Royal prueba matemáticamente en las páginas 8 y 9 el cumplimiento de esas expectativas y cita una referencia de Robbins²⁷ en la que se haya la demostración.

En esencia, Royall sugiere que el concepto de evidencia estadística está propiamente expresado en la ley de verosimilitud y que la función de verosimilitud es la representación matemática adecuada de la evidencia estadística (extractado del apartado titulado “Evidencia e incertidumbre”, página 28):

“Las probabilidades miden incertidumbre y las relaciones de verosimilitud miden evidencia. Una función de densidad de probabilidad representa la incertidumbre sobre

27 ROBBINS H., “Statistical methods related to the law of the iterated logarithm”, *Annals of Mathematical Statistics*, 41, 1397-1409, 1970.

el valor de una variable aleatoria; describe cómo se distribuye la incertidumbre sobre el conjunto de valores posibles de la variable (el espacio muestral). Esa incertidumbre desaparece cuando se ha realizado la observación, entonces el valor de la variable es conocido y ese valor constituye evidencia sobre la distribución de probabilidad. La función de verosimilitud representa esa evidencia; describe la relación de respaldo a cualquier par de distribuciones en el modelo de probabilidad.

A veces una variable aparece en los dos aspectos del problema. En sí misma es potencialmente una variable aleatoria observable y es, también, un parámetro que identifica la distribución de probabilidad de una segunda variable. Si (X, Y) son variables aleatorias con una distribución de probabilidad conjunta, entonces después de observar que $X = x$, $f_{Y|X}(y | x)$ representa la incertidumbre sobre el valor de Y . (Obsérvese que si empleamos el símbolo \square para representar la segunda variable en lugar de Y , nos encontramos ante el modelo estadístico Bayesiano y la “solución” Bayesiana al problema de inferencia estadística). Pero el valor no observado de y juega el papel de parámetro en $f_{Y|X}(y | x)$, de forma que la observación $X = x$ es evidencia estadística sobre y , generando una función de verosimilitud $L(y) \square f_{X|Y}(x | y)$ que representa esa evidencia.

...///... La finalidad que aquí se persigue es clarificar la distinción entre el estado de incertidumbre sobre y después de observar $X = x$, que se representa mediante la función de densidad de probabilidad condicional, y la evidencia sobre y en la observación $X = x$, que se representa mediante la función de verosimilitud.

En otras palabras:

¿Cuál es el estado de incertidumbre sobre y ahora que sabemos que $X = x$? (la función de densidad de probabilidad responde a esta pregunta).

¿Qué nos dice la observación $X = x$ sobre y ? (la función de verosimilitud responde a esta otra pregunta).

Y éste es el resumen (apartado 1.14, página 31):

“La pregunta que está en el corazón de la inferencia estadística -¿Cuándo un conjunto de observaciones constituyen evidencia respaldando una distribución de probabilidad de una hipótesis sobre otra?- es respondida mediante la ley de verosimilitud. Esta ley define eficazmente el concepto de evidencia estadística como relativo, es decir, un concepto que se aplica a una distribución únicamente en comparación con otra. Mide la evidencia con respecto a un par de distribuciones mediante la relación de verosimilitud.

La ley de verosimilitud es intuitivamente razonable, consistente con las leyes de la teoría de la probabilidad y es empíricamente coherente.”

4.5. CIENCIA, CREENCIA Y FE

Conviene subrayar la distinción entre ciencia, creencia y fe. La distinción se expresa bien mediante los verbos “saber” y “creer”. Englobamos en la ciencia todos los casos en los que el juicio está determinado por el objeto. Cuando no lo está nos encontramos ante una opinión o ante un acto de fe.

El término “creencia” presenta estas especies²⁸: (i) puede englobar toda especie de juicio –en su sentido más amplio– y en ese caso se identifica con lo asentido, lo afirmado, con el juicio mismo; (ii) puede ser también una afirmación mezclada con incertidumbre, correspondiéndose con lo que se ha denominado opinión; (iii) puede designar una certeza opuesta a la ciencia: un acto de fe.

La creencia-certeza o fe puede adoptar dos formas: (i) la no fundamentada en ningún motivo intelectual más que en la razón de querer que las cosas sean como se piensan, como sucede en la fe de tipo luterana, definida por Kierkegaard como “un salto en el absurdo”, la fe práctica de Kant o la fe filosófica de Jaspers, concepciones de fe que se denominan fideístas, las cuales se caracterizan por ser actos ciegos, carentes de justificación, un salto a lo desconocido, un tiro al azar, que reflejan un desprecio práctico de la razón humana y niegan el poder de alcanzar la verdad en el plano metafísico; y (ii) la fundamentada en motivos objetivos que no obligan, es decir, motivos que no son suficientes para determinar el asentimiento, por lo que es necesario que intervenga la voluntad para lograrlo. Esta forma de entender la fe puede resumirse diciendo que no creeríamos si no quisiéramos aunque viésemos que es necesario creer. En este contexto, la fe más firme y más sólidamente fundamentada puede ser rebajada al rango de opinión por quienes no la compartan, especialmente por los que sólo admitan como legítima la certeza científica. Y, por otro lado, conviene subrayar que la fe de la que hablamos no es exclusivamente la fe religiosa, es más, el ejercicio de la fe por el ser humano en la vida cotidiana es moneda corriente y en el ámbito de la ciencia forense se ejercita continuamente.

Llegados a este punto cabe preguntarse si la fe es siempre libre, como hace Santo Tomás de Aquino. El Aquinate distingue entre la fe libre y la necesaria. Para que haya un acto de fe es necesario y suficiente que intervenga la voluntad directamente para determinar el asentimiento. Pero la voluntad no es siempre libre. Puede ser que los motivos sean tan convincentes que no pueda sustraerse a ellos. En este caso, la fe está obligada por la evidencia de los signos. Puede incluso ocurrir que la diferencia entre las dos especies de fe mencionadas disminuya hasta el extremo de anularse: un acto de fe libre, en principio, puede no serlo en un sujeto por razón del hábito o de la presión social. Inversamente, el acto de fe obligado no lo es hasta el punto de que no subsista un margen de libertad.

4.6. ACLARACIÓN DE SIGNIFICADOS: CERTEZA, OPINIÓN, PROBABILIDAD, PRUEBA Y CREENCIA

Las causas de la certeza son, resumiendo, la evidencia y la autoridad de una sabiduría que merezca nuestra confianza, la primera podemos llamarla certeza racional (física o metafísica) y la segunda certeza-creencia o certeza moral. Cuando no exista ninguna de esas dos fuentes de certeza nos encontramos ante una opinión.

En la literatura científica especializada sobre inferencia probabilística en la ciencia forense se utiliza el concepto de probabilidad subjetiva. Este concepto de probabilidad resulta particularmente útil en la ciencia forense porque un exclusivo uso clásico del concepto de carácter frecuentista impediría estimar la probabilidad de ocurrencia de un hecho que se investiga en el ámbito de la jurisdicción penal. Ese tipo de hechos son

²⁸ Ver Nota número 7, p. 137-141.

únicos e irrepetibles, al igual que las circunstancias que concurrieron en su transcurso.

Precisamente por eso se utiliza en esa inferencia un lenguaje que Lindley califica de “personalista”, como ya hemos señalado anteriormente, y que se manifiesta, por ejemplo, en que se elige conscientemente el término “creencia” en lugar de “opinión”. Se define como “probable” al “grado de creencia que el investigador de un hecho criminal tiene sobre su ocurrencia”. La probabilidad equivale a la “graduación de la creencia” sobre la ocurrencia de un cierto hecho. La medida de la incertidumbre sobre la ocurrencia de un cierto hecho se expresa en términos de “grados de creencia”.

Y, además, se emplea el adjetivo “personal” para subrayar que cada persona estima la probabilidad de un suceso partiendo de lo que asume o conoce “a priori”, por lo que muy bien puede suceder que ante un mismo hecho sea posible defender dos probabilidades distintas y las dos estar racionalmente fundamentadas. El “personal grado de creencia” sobre la ocurrencia de un suceso se presenta como la descripción más adecuada del concepto que se defiende de probabilidad: el subjetivo.

El término creencia es polisémico, como ya se ha visto, y puede equipararse a opinión en una de sus acepciones. Una opinión se sabe que, por definición, es incierta. Si no lo fuera ya no sería una opinión sino una certeza o la duda escéptica. ¿Tiene sentido hablar de grados de opinión? Hablamos de la mayor o menor incertidumbre que podemos tener al formular una opinión pero no graduamos la opinión porque, sencillamente, la enunciamos. Se trata de un tipo particular de juicio y lo que es posible graduar en él es la firmeza del asentimiento, la confirmación que subjetivamente estimamos darle en cuanto a que sea verdadero. Por tanto, hablar de grados de creencia como equivalente a grados de opinión nos parece inconsistente.

Sin embargo, en el lenguaje común aceptamos hablar de “grados de creencia” como grados de incertidumbre (se trata de expresiones que empiezan por “creo que ...”). En este caso, añadir el adjetivo “personal” parece superfluo porque es obvio que no es posible sostener la existencia real de la incertidumbre sin referirla a una mente concreta y tras la realización de un acto de conocimiento determinado.

La subjetividad que los expertos en inferencia probabilística aplicada a la ciencia forense defienden para el concepto de probabilidad está, a nuestro juicio, más que justificada y muy bien aplicada en la lógica matemática que han desarrollado. Sin embargo, el lenguaje que emplean relacionado con la teoría del conocimiento no tiene, a nuestro entender, el rigor que debiera porque quizá no se han tenido en cuenta los fundamentos de orden ontológico y los problemas de orden lingüístico mencionados en este trabajo que dificultan, a la postre, la comunicación perito-tribunal y la aplicación efectiva de los avances científicos en estadística forense en el ámbito judicial.

Parece, pues, razonable prescindir de una terminología como “personal grado de creencia” para definir lo “probable”, ni siquiera —a nuestro juicio— con la acertada intención de destacar su significado subjetivo, cuando entendiendo correctamente la expresión “grado de incertidumbre” se llega al mismo puerto. Los mismos argumentos que pudieran justificar un “grado de creencia” más generalizado, es decir, el que se basa en datos probabilísticos que la mayoría pudiera compartir por tratarse de información frecuentista²⁹, se aplicarían con igual eficacia si habláramos de “grado de incertidumbre”.

29 TARONI F y otros, Bayesian Networks and Probabilistic Inference in Forensic Science. J. Wiley &

En este sentido, la epistemología general o teoría del conocimiento puede hacer una importante contribución a la inferencia probabilística aplicada a la ciencia forense. La precisión de sus términos, elaborados durante siglos de disputas filosóficas, puede ser una buena aliada siempre que esos términos se definan en el seno de una corriente epistemológica solvente que asegure su coherencia interna, como la realista aristotélica-tomista.

Cabe ahora hacer una crítica –creemos que constructiva– al uso que se da a la expresión “grado de creencia” en la obra citada de Lindley. Argumenta el autor que necesitamos un término para describir lo que sentimos sobre la verdad de un suceso y manifiesta que suele emplearse la expresión “grado de creencia”.

Dice que tendremos la mayor creencia posible cuando pensemos que es verdad y la menor cuando pensemos que es falsa. Y subraya la utilidad del término “creencia” porque enfatiza el hecho de que la incertidumbre sobre la que hablamos es una relación entre nosotros, por una parte, y el suceso, por otra.

También dice que la creencia no es algo que resida solamente en nosotros puesto que se refiere también al mundo exterior a nosotros. Tampoco la creencia es una propiedad del mundo externo –sigue argumentando– porque el grado de creencia que tiene una persona puede ser razonablemente diferente al de otra. El término “creencia” expresa, para Lindley, una relación entre nosotros y el mundo, más concretamente, entre nosotros y un suceso que acaece en ese mundo. Termina esta parte de su discurso afirmando que la probabilidad se utiliza para medir la fuerza de nuestra creencia sobre la verdad de un suceso.

Sin duda, Lindley dice algo muy importante –que destaca de forma manifiesta y con lo que estamos plenamente de acuerdo– y es el hecho de que la probabilidad no existe como una propiedad del mundo exterior al ser humano. Sin embargo, la terminología que utiliza Lindley para justificar el concepto de probabilidad subjetiva nos parece desafortunada.

De los tres significados del término “creencia” que hemos considerado posibles: juicio con carácter general, juicio con reservas (opinión) o certeza-creencia alcanzable por un acto de fe, el significado que usa Lindley es distinto porque lo asimila a convicción o confianza. Esa convicción personal (graduable) está directamente relacionada con todos los estados de incertidumbre posibles y la certidumbre (verdadero o falso). También con la firmeza del asentimiento al juicio. Con el grado de firmeza hay una relación directa y la graduación es exactamente la misma. Con el grado de incertidumbre hay una relación proporcional inversa.

La relación que describe Lindley entre quien conoce y lo conocido (mundo exterior) es inherente a todo acto de conocimiento desde una perspectiva filosófica realista. Por tanto, la subjetividad que Lindley quiere poner de relieve en esa relación es intrínseca al conocimiento humano, en general, y, por consiguiente, no tiene características especiales que justifiquen la búsqueda de un término especial.

Por otro lado, el término elegido -creencia– puede crear confusión cuando se piensa que es graduable: “grado de creencia”. Los juicios no son graduables sino el convencimiento que tenemos sobre su adecuación o no a la realidad (en eso consiste la

Sons, *Statistics in Practice*, Chichester (England), 2006, p. 20-21.

verdad como propiedad de un juicio) y ese grado de firmeza en el asentimiento del juicio (o, lo que es lo mismo, ese grado de convencimiento personal, subjetivo sobre la verdad del juicio) lo describimos mediante las palabras: certidumbre e incertidumbre, ¿para qué buscar nuevas formas de expresar lo mismo? La probabilidad es la herramienta que normalmente utilizamos para medir ese grado de convencimiento.

Cabe hacer una excepción a lo argumentado si el significado de creencia es el de certeza-creencia. En este caso cabe pensar en una graduación atendiendo a la confianza que la autoridad correspondiente produzca en el interesado, pero esa graduación es análoga a la graduación de certezas según la ley (metafísica, física o moral) que la justifique. Se trataría de una graduación epistemológica de distinto género que la que el uso de la expresión “grado de creencia” reivindica.

En todo caso, en la certeza-creencia entra en juego el concurso de la voluntad. En esto consiste la diferencia esencial, a nuestro entender, entre conocimiento y creencia, entre saber y creer, como ya se señaló. La certeza alcanzada no proviene de la evidencia objetiva o intelectual, mediata o inmediata, que puede percibirse por la inteligencia en el objeto conocido, como en la ciencia. El asentimiento en la creencia proviene de la voluntad.

El problema que detectamos con el término “creencia” y su derivado, “grados de creencia”, es la deriva semántica que en la literatura científica relacionada con la teoría de la probabilidad se les ha dado, fundamentalmente con la aparición de la escuela de inferencia bayesiana.

La creencia ha sido identificada con los juicios subjetivos y los grados de creencia con una forma determinada de entender la probabilidad, concretamente con la denominada probabilidad subjetiva. Se consideran objetos de creencia –o sea, creencias- a los enunciados y proposiciones y se dice que una manera posible de tratar la incertidumbre es mediante una función de credibilidad (que la representamos mediante la expresión $Cred$), con argumentos p (proposición) y s (sujeto), cuyos valores se encuentran en el intervalo cerrado $[0, 1]$, que representan el “grado de creencia” que el sujeto s tiene sobre la proposición p : $Cred(s, p) \in [0, 1]$, donde 0 representa la nula creencia, 1 la creencia plena y cualquier otro valor una creencia parcial³⁰.

En la inferencia bayesiana es posible combinar probabilidades basadas en datos (las denominadas objetivas o frecuentistas) con las probabilidades subjetivas (estimadas teniendo en cuenta experiencia, conocimiento e información). Por otro lado, Shafer desarrolló una teoría de la creencia basada en las ideas formuladas por Dempster que se considera una extensión de la teoría de la probabilidad subjetiva.

Shafer critica la probabilidad subjetiva bayesiana al resaltar que en ella no es posible diferenciar la falta de creencia de la descreencia, lo que se traduce en que su teoría no se adhiera a la regla de aditividad de la teoría de la probabilidad bayesiana (y también de la clásica) y que distinga netamente las funciones de creencia de las funciones de probabilidad clásica o bayesiana.

Lo que nos interesa resaltar aquí no es el desarrollo de la teoría de Shafer sino la paulatina consolidación en la literatura científica sobre la valoración de la prueba pericial por parte del experto forense de la equivalencia del concepto de creencia con

30 VELARDE J, Incertidumbre y grados de creencia. Teorema. Vol. XXIV/2, 2005, p. 28.

los juicios subjetivos, por un lado, y de la medida de la incertidumbre de esos juicios subjetivos (enunciados o proposiciones) con la medida de creencia de esas creencias (los mismos enunciados o proposiciones), por otro. Se trata de una nueva forma de entender el término “creencia” que puede introducir, a nuestro juicio, aún más confusión en la distinción entre los términos “conocer” y “creer”.

Cuando las probabilidades se conciben como personales grados de creencia -como se hace en la escuela de inferencia bayesiana- se habla de creencias (tradúzcase por convicciones) “fuertes” y “débiles” (“strong” and “weak” beliefs), o de evidencias (tradúzcase por pruebas) “ciertas” o “duras” e “inciertas” o “blandas” (“certain” or “hard” and “uncertain” or “soft” evidence). Las palabras que acabamos de utilizar en español son traducción literal de las inglesas (creencia por “belief” y evidencia por “evidence”). En este caso, para hacer una correcta traducción al español es importante atenerse al sentido de las palabras en la lengua original (inglés). Los calificativos “fuerte” y “débil” expresan que la creencia, entendida como convicción, está relacionada con una mayor o menor incertidumbre. Por tanto, lo que es fuerte o débil es el grado de incertidumbre sobre la veracidad del juicio o, de otra forma, la credibilidad que un sujeto tiene sobre la verdad de dicho juicio. La creencia, en cuanto juicio, se enuncia, sin más, no es graduable. Luego, estimamos más correcto –desde un punto de vista epistemológico– hablar de credibilidades fuertes o débiles, con independencia del idioma empleado.

En cuanto a la posibilidad de que una evidencia sea cierta (o dura) o incierta (o blanda), hemos señalado que se está empleando el término con el significado de prueba. En este sentido, el propio enunciado que se verifica en un procedimiento probatorio, como tal enunciado, o sea, como juicio, es susceptible de ser cierto o incierto. Cuando en la literatura inglesa especializada en inferencia bayesiana aplicada en la ciencia forense se utilizan las expresiones “uncertain or soft evidence” o “certain or hard evidence”, así es como debemos entenderla en español. Resumiendo, “evidence” es prueba pero, a su vez, el término “prueba” es expresado aquí en el sentido de que se trata de un “enunciado probatorio”.

Se sugiere cambiar la expresión “personal grado de creencia” por “personal grado de credibilidad”. Aunque la primera es la comúnmente utilizada en la literatura especializada, sin embargo, de acuerdo con el significado etimológico de “credibilidad”, este término procede del latino “credibilis” que significa cualidad de que algo sea creíble. Del mismo modo, “probabilidad” procede del término latino “probabilis” que significa cualidad de que algo sea probable, de que algo puede ocurrir. Un concepto se define como cualidad de otro cuando se refiere a una determinada propiedad de este último. En este caso hemos referido las propiedades (es decir, las cualidades de “probabilidad” y de “credibilidad”) a un juicio, resultando así este juicio probable y creíble. Lo que es probable y creíble es el juicio. Pero, ¿cómo de probable o creíble es el juicio?. Esto se determina mediante el grado de probabilidad / credibilidad. Y el término “personal” tiene que ver con lo que una persona asume y conoce “a priori” como cierto antes de asentir el juicio.

“Creencia” como juicio no es una cualidad. Las creencias se formulan, sin más. Sin embargo cuando hablamos de “credibilidad” nos referimos a una cualidad, una propiedad que tiene una creencia para nosotros: concretamente, ¿qué crédito tiene para nosotros esa creencia?. Así, como medida de creencia, la credibilidad es graduable y es

posible establecer grados de “credibilidad”. En el siguiente apartado se discute, más pormenorizadamente, sobre la equivalencia de creencia a convicción o confianza.

4.7. EVIDENCIA ESTADÍSTICA Y CONFIANZA (GRADO DE CREENCIA)

Royall ilustra con ejemplos sencillos y claros la diferencia entre evidencia estadística y la probabilidad entendida como “grado de creencia”³¹.

En resumen, la clave para distinguir las consiste en hacerse las siguientes preguntas después de realizar una observación:

- ¿Qué debo creer ahora que tengo esta observación?
- ¿Qué me dice esta observación acerca de A sobre B? (¿cómo debo interpretar esta observación como prueba acerca de A sobre B?)

La primera pregunta está relacionada con “grados de creencia” y la segunda con evidencia estadística. Pero un nuevo problema surge si entendemos “grados de creencia” como “confianza” como Royall lo hace.

No nos parece acertado expresar el mismo concepto (probabilidad subjetiva) mediante el uso de distintas palabras y menos aún si son polisémicas. No es bueno confundir los significados de saber y creer intercambiando los términos una y otra vez. Si el verbo “saber” resulta más fácil utilizarlo e interpretarlo en el mismo sentido en la práctica del lenguaje diario, no ocurre lo mismo con el verbo “creer”, que es fluctuante, es decir, en ocasiones significa “saber” y, en otras, “creer”.

La primera pregunta tiene que ver con un acto de conocimiento (aunque se utilice el verbo “creer”). Cuando se juzga que el acto de conocimiento es incierto, es decir, no se ha llegado a la certeza, podemos hablar de “grados de incertidumbre” y eso es exactamente lo que se quiere expresar cuando hablamos de “grados de creencia”, porque lo que nos hemos planteado es el conocimiento que podemos alcanzar sobre un problema una vez realizada una observación. Por eso estamos en el ámbito de la probabilidad, ya sea expresada en términos de grado de incertidumbre, ya sea en términos de grado de credibilidad (que no propiamente de creencia como ya hemos apuntado en el apartado 4.6 y en el que se dice que una manera de tratar la incertidumbre es entenderla como una función de credibilidad).

La inteligencia puede prestar un asentimiento a un juicio estando determinada por el objeto conocido (es lo que hemos denominado inteligencia o ciencia en función de la inmediatez de lo conocido al cognoscente). Sin embargo, la inteligencia puede prestar el asentimiento a un juicio por la voluntad. El asentimiento puede prestarse con mayor o menor firmeza y, por tanto, cabe hablar de certeza, opinión, conjetura y duda en ambos contextos. En el ámbito de la ciencia encontramos certeza física, aunque en la ciencia experimental coexiste con opiniones, conjeturas y dudas. En el ámbito de la creencia encontramos certeza-creencia (acto de fe), pero también existen opiniones, conjeturas y dudas igualmente.

Los “grados de creencia” que se utilizan en la ciencia forense como expresión de un concepto de probabilidad de carácter subjetivo, ¿en qué ámbito se encuentran?, ¿cuál

31 Ver Nota número 22, p. 13-16.

es la naturaleza de su subjetividad?. Taroni responde –apoyándose en De Finetti- que la creencia se forja a partir de conocimiento, experiencia e información³². Si la subjetividad está relacionada con esos tres elementos nos parece que la palabra apropiada es la de opinión (asentimiento con reservas o, lo que es lo mismo, con incertidumbre), no creencia, y que la firmeza del asentimiento se expresa propiamente mediante grados de incertidumbre o de credibilidad.

Por tanto, no nos parece acertado el uso de la expresión “grado de creencia” para describir la naturaleza de la probabilidad subjetiva. Aunque se haga con la buena intención de subrayar que la probabilidad es un estado de la mente y no un estado de naturaleza, en expresión de Savage, consideramos que el término probabilidad no necesita calificativos que expliquen su auténtica naturaleza si se parte de una epistemología realista aristotélica-tomista. La respuesta está en la adecuada intelección de la naturaleza de un acto de conocimiento: tiene, fundamentalmente, naturaleza epistemológica.

Así como las probabilidades que podemos calcular de sucesos reales son todas ellas condicionales, no existen actos de conocimiento humanos sin conocimientos, informaciones y experiencias previas. Y dentro de ellas las hay de origen inmediato y de origen mediato (la mayoría de los de esta especie son creencias fundadas en la autoridad del que procede el conocimiento, la información o la experiencia). Por eso si preferimos finalmente la expresión “grado de credibilidad” a “grado de incertidumbre” no es porque se resalte así el carácter subjetivo del concepto de probabilidad utilizado sino porque se subraya que el conocimiento real que podemos tener sobre un suceso acaecido es una mezcla de conocimiento fundamentado en el ejercicio directo de la inteligencia sobre los sucesos de interés y el que se fundamenta en la autoridad de su procedencia.

4.8. EXPLICACIONES PROBABILÍSTICAS Y CONJETURAS

Interesa centrar ahora el discurso en las denominadas pruebas indirectas o indicios, las cuales suponen que el juez reconstruya una hipótesis sobre los hechos que sea explicativa de los enunciados probatorios alcanzados.

La metodología propia de la prueba indirecta de hechos es la inducción. Sin embargo, conviene distinguir, al menos –como justifica M. Gascón en su obra reiteradamente citada y de donde extractamos³³ los argumentos de este apartado– dos grandes caracterizaciones de la inducción: “en sentido estricto” y “en sentido amplio”³⁴.

La inducción en sentido estricto es el concepto más general y conocido, el proceso de razonamiento que va de lo particular a lo general. En sentido amplio, sin embargo, es aquél razonamiento en el que las premisas, aún siendo verdaderas, no ofrecen fundamentos concluyentes para mantener la verdad de su conclusión, sino que ésta se sigue de aquéllas con alguna probabilidad. Mientras que en un argumento deductivo el paso de las premisas a la conclusión es analítico (necesario), en el inductivo es sintético (no necesario).

32 TARONI F, AITKEN C, GARBOLINO P, De Finetti's subjectivism, the assessment of probabilities and the evaluation of evidence: a commentary for forensic scientists. *Science & Justice*, 41(3), 145-150, 2001.

33 Ver Nota número 13, p. 92-104.

34 Ver Nota número 13, p. 94.

Por tanto, por el carácter no necesario de la inferencia, se considera inducción a aquél proceso de razonamiento mediante el cual se “explica” un hecho ya acaecido por la supuesta ocurrencia de otro hecho que no se observa o que no puede ser observado (como los hechos pasados sin testigos presenciales) pero que ofrece algún fundamento para inferir el primero. A este tipo de inducción se le da el nombre de inducción reconstructiva.

M. Gascón señala que ése es el modo en que opera la prueba indirecta de hechos, pues en la tarea de “descubrir” los hechos de la causa lo que hace el juez es intentar dar una versión de los mismos que sea explicativa de las pruebas existentes: a partir de las pruebas (p) existentes se concluye con un enunciado fáctico sobre los hechos de la causa (h) que constituye una hipótesis explicativa de aquellas.

El enunciado sobre el hecho no observado (h) con el que concluye el procedimiento de prueba indirecta es explicativo de los hechos comprobados (p) porque hay una conexión entre h y p, de modo que si h fuera cierta, tendría sentido (o sería comprensible) p. El esquema argumental es el siguiente:

$$\begin{array}{c} h \rightarrow p \\ \\ h \\ \hline p \end{array}$$

Sin embargo, el esquema argumental con el que a partir de las pruebas (p) y de la conexión entre ellas y la hipótesis (h → p) se concluye con la hipótesis (h) tiene esta forma:

$$\begin{array}{c} h \rightarrow p \\ \\ p \\ \hline h \end{array}$$

El esquema anterior, por sí mismo, no justifica h como si se tratara de la conclusión de un razonamiento deductivo. Si así se hiciera se cometería la falacia del consecuente. Claramente nos encontramos ante un razonamiento inductivo por el carácter probabilístico de la inferencia, por el modo en que las premisas se relacionan con la conclusión.

Cabe también pensar en un distinto esquema argumental en el que la premisa mayor fuera una ley empírica aceptada como verdadera conforme a experiencias pasadas (p → h). Esto no cambia la naturaleza inductiva del razonamiento porque esas leyes no establecen que h sea condición necesaria de p (es decir, que h sea la única explicación posible de p). Sólo establecen que h puede ser una explicación posible de p y que es probable que si ocurre p, ocurre también h. Tenemos, pues, el siguiente esquema argumental:

$$\begin{array}{c} p \rightarrow \text{es probable } h \\ \\ p \\ \hline h \end{array} \quad \text{[es probable]}$$

Ningún argumento silogístico puede atribuir a la conclusión una incertidumbre inferior a la menor de sus premisas. Si la premisa mayor es probabilística la conclusión sólo puede ser probabilística. Un silogismo de este tipo es inductivo no por el modo en que las premisas se relacionan con la conclusión sino por la forma lógica de una de sus premisas.

C. Peirce y N.R. Hanson acuñaron los términos “abducción” o “retroducción” para expresar la inferencia probabilística consistente en buscar una hipótesis explicativa de ciertos hechos. Puede describirse como un razonamiento “hacia atrás” a lo Sherlock Holmes, diferente de la deducción y la inducción.

La abducción es igual que la prueba indirecta de hechos que se ha caracterizado como una forma de inducción, la denominada inducción en sentido amplio. Se trata de un razonamiento consistente en hacer conjeturas razonables a propósito de unos hechos, a partir de una regla y de unos hechos ciertos: se observa un hecho sorprendente p ; si h fuera cierta, explicaría que se hubiera producido p ; por lo tanto hay razones para pensar que h es verdadera. Es decir, a partir de unos hechos p , y de una regla cuyo consecuente son esos hechos ($h \rightarrow p$), se reconstruyen los hechos que constituyen el antecedente de la regla (h) y que, de ser ciertos, explicarían por qué se ha producido p .

El esquema argumental de la abducción propuesto por Peirce es el siguiente:

$$\begin{array}{c} h \rightarrow p \\ \\ p \\ \hline h \end{array}$$

Hemos obtenido el mismo esquema argumental que el ofrecido en el caso de la inducción en sentido amplio, susceptible de la transformación anteriormente descrita:

$$\begin{array}{c} p \rightarrow \text{es probable } h \\ \\ p \\ \hline h \end{array} \quad [\text{es probable}]$$

Por tanto, no hay diferencia entre inducción y abducción. En ambos casos son argumentos inductivos, pues, aún siendo verdaderas las premisas, la conclusión no pasa de ser una conjetura.

M. Gascón concluye sus argumentaciones diciendo que a partir de los enunciados probatorios y de ciertas regularidades causales (a menudo simples máximas de experiencia) se reconstruye una hipótesis sobre los hechos que explique esas pruebas mejor que cualquier otra hipótesis. Como esas regularidades causales son leyes probabilísticas y como, además, algunas de esas pruebas han sido obtenidas de forma mediata, la hipótesis explicativa de esos hechos sólo puede ser probable. Por tanto, la declaración de hechos probados de una sentencia no es infalible. En sentido estricto, lo más que puede decirse es que la prueba indirecta concluye con la construcción de un supuesto, de un enunciado que consideramos verdadero, aunque no sabemos si lo es.

Por eso M. Gascón elabora las siguientes reglas epistemológicas para que, teniendo en cuenta la naturaleza falible de los enunciados fácticos probados indirectamente, esos enunciados puedan estar lo más cerca posible de la verdad:

- a) Para poder afirmar la verdad de un enunciado fáctico es necesario prueba del mismo, sea esta directa, deductiva o indirecta.
- b) Cualquier elemento que permita aportar información relevante sobre los hechos que se juzgan debe poder usarse.
- c) Se proscribire el esquema de valoración tasada y se impone el de libre valoración, interpretado como un principio metodológico (negativo) que permite al juzgador no dar por probados enunciados fácticos que estime insuficientemente probados.
- d) No existen pruebas suficientes. Cualquier prueba relevante es necesaria y, por lo tanto, debería ser admitida.
- e) Es necesario ofrecer la posibilidad de refutar las hipótesis (requisito de la contradictoriedad).
- f) Si a la vista de nuevas pruebas pudiera revisarse la declarada verdad o falsedad de un enunciado, debe hacerse.

5. PIEZAS DE CONVICCIÓN

Cualquier estándar que pretenda desarrollarse sobre conclusiones de informes periciales necesita un glosario de términos detallado y preciso y, quizá, lo primero que debemos tener en cuenta para hacerlo es que existe un contexto jurídico de carácter procedimental (lo circunscribimos en este estudio a la jurisdicción penal) que condiciona, de alguna forma, la terminología que podamos estimar adecuada para nuestros propósitos. El informe pericial tiene la naturaleza jurídica de un acto documentado que se presenta en un procedimiento penal. El acto es de naturaleza técnico-científica y, por consiguiente, las consecuencias de ese acto plasmadas documentalmente son respuestas a preguntas formuladas por el solicitante del informe pericial. Esas respuestas recogen los resultados de los análisis realizados y las interpretaciones de todo orden que se dan a tales resultados.

Pues bien, si el objetivo del estudio es estandarizar la terminología que debe emplearse en las conclusiones de los informes periciales, parece necesario comenzar por la más directamente relacionada con los ensayos. Y en su desarrollo aparecen los siguientes términos básicos: el material recogido en la inspección ocular que se envía al laboratorio para que sea objeto de estudio, el material de control o de referencia, el procedimiento analítico aplicado sobre los materiales y los resultados de tal procedimiento.

Al material recogido podemos llamarlo, en español, huella, vestigio, indicio, rastro, señal o traza si se trata de las consecuencias que un material deja sobre otro, o muestra, vestigio, indicio, resto, objeto, efecto o artículo si se trata del material recogido propiamente. No obstante, existe un término jurídico más preciso que es el de pieza de convicción (“exhibit”, en inglés). Aunque este término también se aplica al material

incautado, al material recogido en inspecciones oculares o investigaciones policiales que se aporta al sumario.

Al material de control o de referencia se le llama como al recogido si se le denomina genéricamente. Si se trata de material que sirve para realizar un cotejo identificativo personal se le suele llamar reseña, a la que suele añadirse el adjetivo “indubitada”. Al material de referencia que identifica un elemento de la tabla periódica o un compuesto se le denomina patrón.

Los laboratorios trabajan con materiales entregados por las Unidades y las autoridades judiciales. La multiplicidad de términos en cada lenguaje y sistema judicial para describirlos y la necesidad de enfatizar alguna de sus propiedades hace aconsejable, a nuestro parecer, elegir un nivel superior al observacional para designarlos. El nivel que se sugiere para designar a esos materiales es el específico del derecho: todos esos materiales, con independencia de las propiedades que se quieran resaltar sobre ellos, son “piezas de convicción”. En nuestra opinión, un estándar sobre conclusiones de informes periciales tiene que ver con información directamente examinada por los jueces en los procedimientos (una conclusión es la parte de un informe pericial que siempre leen). Si eso es así, como los materiales que llegan a los laboratorios están insertos en procedimientos de la jurisdicción penal, resulta conveniente nombrarlos como los clientes que reciben esos informes los nombran.

En el caso de utilizar adjetivos para describir una acción sobre un material o una propiedad de éste (es decir, si se trata de un material recogido, o si es un material de referencia, o si se compara con algo, si es relevante, observado, examinado o analizado, o si procede de una fuente conocida o desconocida, etc.) se estima que no habrá pérdida de inteligibilidad si se utiliza la expresión “pieza de convicción” (estando implícito en su significado legal el sentido genérico de “cosa” o “materia”) y se añaden a ella las cualificaciones relevantes necesarias.

6. RESULTADOS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS

Un ensayo puede ser cualitativo, cuantitativo o comparativo. El resultado de un ensayo cualitativo es una proposición (con sus tasas de error de falsos positivos y negativos). El de un ensayo cuantitativo es una cantidad numérica (con su incertidumbre de medida asociada) y el de un ensayo comparativo una relación de verosimilitud (con su medida de rendimiento del sistema si es una relación de verosimilitud numérica).

Los resultados se interpretan mediante un procedimiento que se conoce jurídicamente como prueba pericial o científica que, atendiendo a su naturaleza epistemológica, se circunscribe dentro de las denominadas pruebas indirectas o inductivas. En este contexto, el perito realiza una interpretación de los resultados que puede ser meramente técnica o de carácter evaluativo. En este último caso, el perito interpreta los datos obtenidos a la luz de las proposiciones defendidas por las partes del proceso, teniendo además en cuenta lo que asume a priori sobre la naturaleza del problema que trata de resolver, derivado de sus conocimientos y experiencia como experto, y lo que conoce a priori de las circunstancias del caso. En la literatura científica especializada a la interpretación que acaba de describirse, que debe realizar el perito sobre

los datos, se la ha denominado ley de verosimilitud³⁵. Y a esta forma de evaluar los resultados de un ensayo mediante relaciones de verosimilitud se le ha denominado paradigma de la verosimilitud, en contraste con el paradigma de la individualización con el que no encaja el carácter evaluativo que hemos buscado para la interpretación de los resultados de los análisis por parte del perito, de forma acorde con el principio jurídico de igualdad de armas.

El término inglés “evidence” utilizado como neologismo en español (evidencia) pensamos que sólo añadiría más confusión al ya de por sí difícil problema interpretativo relacionado con la forma de transmitir los resultados de los informes periciales por parte de los peritos al tribunal. Su amplísimo nivel de polisemia en inglés, donde, por ejemplo, recibe el nombre de evidencia tanto el material recogido en una inspección ocular como los resultados cuantitativos o comparativos obtenidos tras los pertinentes análisis o, queriendo expresar el carácter evaluativo de una interpretación de los resultados de un ensayo, se acaba diciendo que se evalúan los datos como evidencia, todo ello no hace sino entorpecer la adecuada comprensión por parte del tribunal de lo que el perito le intenta transmitir en su informe. Nos parece mucho más claro distinguir entre piezas de convicción, resultados de los ensayos, interpretación de los resultados y, dentro de esta última clase, diferenciar las interpretaciones meramente técnicas de las evaluativas.

7. CONCLUSIONES

La valoración de la prueba científica es un campo de estudio claramente interdisciplinar. En ese sentido, la elaboración de un estándar para peritos europeos en materia de formulación de conclusiones es un reto intelectual de primer orden.

En la búsqueda de una terminología que permita que la interacción perito-Tribunal pueda llegar a ser óptima nos encontramos con que partimos de una situación claramente desventajosa para tal propósito: se denuncia la existencia de incoherencias y se descubren problemas lingüísticos dentro incluso de cada disciplina.

Por los motivos aludidos este trabajo intenta realizar un esfuerzo clarificador fundamentándose en la filosofía aristotélico-tomista, elegida por su rigor intelectual y por considerarla un buen nexo de unión con las doctrinas jurídicas tradicionales.

El término inglés “evidence”, utilizado profusamente en la literatura especializada en valoración científica de la prueba pericial, es analizado en este trabajo desde los puntos de vista filosófico, jurídico y estadístico (científico). Igualmente se hace uso de un concepto de probabilidad que la corriente estadística que primordialmente lo defiende (la Bayesiana) denomina subjetivo. Se analiza la naturaleza de esa subjetividad (cifrada en conocimiento, experiencia e información personal enmarcada antes del asentimiento de un juicio tras la aparición de nueva evidencia) y se propone una nueva forma de describir esa probabilidad subjetiva por razones de orden ontológico. Concretamente se sugiere abandonar el uso del término “creencia” sustituyéndolo por el de “opinión” y expresar la graduación de la firmeza del asentimiento del juicio mediante las expresiones “grado de incertidumbre” o “grado de credibilidad”, abandonando así la expresión común “grado de creencia”.

35 Ver Nota número 22, p.3.

El término “evidencia estadística” queda contextualizado dentro de la ley de verosimilitud enunciado por Hacking en 1965. La precisión con que Richard Royall explica su naturaleza y propiedades en su obra “Statistical Evidence”, publicada en 1997, nos parece difícil de superar. Por tanto, consideramos que ese es el concepto científico del término inglés “evidence”. En español creemos que se expresa bien el concepto cuando se traducen las preguntas que Royall sugiere a sus lectores que se hagan para entender adecuadamente su significado: ¿qué nos dice esta observación a favor de la proposición A sobre la proposición B? ¿cómo debemos interpretar los datos como evidencia de A sobre B?.

Desde el punto de vista jurídico hemos propuesto retazos de la obra de Marina Gascón titulada “Los hechos en el derecho”, publicada por primera vez en 1999 y que se encuentra disponible en su tercera edición, como texto de referencia. Encaja la prueba científica dentro de las pruebas indirectas o indiciarias, subraya el sentido que debería darse a la expresión prueba de los hechos (verificación de enunciados probatorios) y explica la naturaleza epistemológica inductiva del razonamiento que se realiza al respecto.

Finalmente se proponen ciertas expresiones como las más felices, a juicio del autor, para que formen parte del futuro estándar: piezas de convicción, resultados de los ensayos, interpretación de los resultados y, dentro de esta última clase, debemos diferenciar las interpretaciones meramente técnicas de las evaluativas.

Pensamos que no es posible construir una lógica de raciocinio robusta para realizar inferencias probabilísticas en la ciencia forense desde un punto de vista meramente matemático o logístico. La lógica matemática es la ciencia positiva del razonamiento y, en cuanto tal, sólo está interesada en el cálculo positivo de su validez, independientemente de todo supuesto ontológico. Pero sin una ontología y epistemología determinadas, que implica precisar los conceptos que se utilizan en ellas, la solución matemática que se proponga como la científicamente correcta es difícil que triunfe como estándar a nivel europeo porque necesita el ropaje del lenguaje jurídico. Los expertos forenses y los tribunales de Justicia no están interesados en el desarrollo de una ciencia positiva sino en una ciencia práctica: en esclarecer si unos ciertos hechos que llegan a su conocimiento pudieran ser constitutivos de un delito. Por tanto, la precisión de los conceptos del lenguaje y la coherencia en el uso que se haga de los mismos en las argumentaciones (lógica de los conceptos) son importantes, no sólo la coherencia del razonamiento demostrativo lógico utilizado (lógica de las proposiciones).

BIBLIOGRAFÍA

AITKEN C, TARONI F, *Statistics and Evaluation of Evidence for Forensic Scientists*. John Wiley & Sons, 2ª edición, 2004.

ALCARAZ VARÓ E, HUGHES B, *Diccionario de Términos Jurídicos*. Ariel, 6ª edición, Barcelona, 2001.

ALVIRA T y otros, *Metafísica*. EUNSA. 5ª edición. Pamplona, 1993.

BIRNBAUMA, “On the foundations of statistical inference (with discussion)”, *Journal of the American Statistical Association*, 53, 259-326, 1962.

CLEMENTE LÁZARO FJ, *Las piezas de convicción*. Bubok Publishing S.L., ISBN:

978-84-92580-45-3, 2000.

De TORRE JM, Christian Philosophy. SINAG-TALA, Manila, 1980.

EINSTEIN A, L'évolution des idées du physique. Payot, Paris, 1978.

GASCON M, Los hechos en el derecho. Marcial Pons, 3ª edición, Madrid, 2010.

HACKING I, The Logic of Statistical Inference. Cambridge University Press, Cambridge (UK), 1965.

LINDLEY D, Understanding Uncertainty. J. Wiley & Sons. Hoboken, New Jersey (USA), 2007.

LUCENA MOLINA JJ, ESCOLA GARCIA MA, PARDO IRANZO V, Elementos para el debate sobre la valoración de la prueba científica en España: hacia un estándar acreditable bajo la norma ISO 17.025 sobre conclusiones de informes periciales, Nº 2, 2011, www.riedpa.com

MILLÁN PUELLES A, Léxico Filosófico. RIALP, Madrid, 1984.

SANGUINETI JJ, Lógica. EUNSA, Pamplona, 1985.

ROBBINS H, "Statistical methods related to the law of the iterated logarithm", Annals of Mathematical Statistics, 41, 1397-1409, 1970.

ROYALL R, Statistical Evidence, A likelihood paradigm. Chapman & Hall/CRC, London – New York, 1997.

TARONI F y otros, Bayesian Networks and Probabilistic Inference in Forensic Science. J. Wiley & Sons, Statistics in Practice, Chichester (England), 2006.

TARONI F, AITKEN C, GARBOLINO P, De Finetti's subjectivism, the assessment of probabilities and the evaluation of evidence: a commentary for forensic scientists. Science & Justice, 41(3), 145-150, 2001.

VELARDE J, Incertidumbre y grados de creencia. Teorema. Vol. XXIV/2, 2005.

VERNAUX R, Crítica del conocimiento. Herder, Barcelona, 1971.

WILLIS S, "Development and implementation of an ENFSI standard for reporting evaluative forensic evidence", Monopoly Project (2012-2014), ENFSI, Forensic Science Laboratory, Ireland.

www.aceprensa.com (de fecha 8 de septiembre de 2010), nº 66/10.

Fecha de recepción: 26/11/2013. Fecha de aceptación: 15/01/2014

CONTRIBUCIÓN DEL MINISTERIO DEL INTERIOR EN LAS LÍNEAS DE ACCIÓN DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL ESPAÑOLA

FERNANDO MOURE COLÓN

“La Estrategia de Seguridad Nacional 2013 es un paso trascendente. Continúa y revisa la Estrategia Española de Seguridad aprobada en 2011, adaptando y actualizando su contenido a los cambios del escenario estratégico, configurando un nuevo Sistema de Seguridad Nacional e implicando a la sociedad civil en los ámbitos de interés prioritario de la Seguridad Nacional”

Mariano Rajoy, Presidente del Gobierno español, 31 de mayo de 2013

RESUMEN

El Consejo de Ministros aprobó el 31 de mayo de 2013 la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN). La Estrategia se centra en el enfoque integral de la Seguridad Nacional, refleja los riesgos y amenazas que son necesarios encarar en un mundo que está cambiando profunda y constantemente. En total, la Estrategia contempla hasta doce amenazas: conflictos armados; terrorismo; ciberamenazas; crimen organizado; inestabilidad económica y financiera; vulnerabilidad energética; flujos migratorios irregulares; armas de destrucción masiva; espionaje; emergencias y catástrofes naturales; vulnerabilidad del espacio marítimo y vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales.

La ESN establece para cada una de las amenazas enumeradas, “doce ámbitos prioritarios de actuación”, en cada uno de los cuales puede apreciarse el objetivo a alcanzar y varias líneas de acción estratégicas. El desarrollo específico de estas líneas de acción para cada ámbito constituye un gran reto para el nuevo sistema de Seguridad Nacional.

En este trabajo el lector podrá conocer la contribución del Ministerio del Interior en las líneas de acción de la ESN española (lucha contra el terrorismo, la ciberseguridad, la lucha contra el crimen organizado, la ordenación de flujos migratorios, etc.), que con su estructura está preparado para afrontar las medidas concretas que le asignen. Las tareas del Ministerio del Interior están relacionadas de alguna forma con los ámbitos descritos y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía) cuentan con capacidad en recursos materiales y humanos para contribuir en las líneas de acción expuestas.

Palabras clave: Estrategia de Seguridad Nacional; riesgos; amenazas; Ministerio del Interior; Guardia Civil.

ABSTRACT

The Council of Ministers on May 31, 2013, approved the National Security Strategy (ESN). The Strategy focuses on the comprehensive approach to national security, reflects the risks and threats that are needed to face in a world that is deep and constantly changing. Overall, the strategy includes up to twelve threats: armed conflicts,

terrorism, cyber threats, organized crime, economic and financial instability, energy vulnerability, irregular migration, weapons of mass destruction, espionage, emergencies and natural disasters, vulnerability of maritime space and vulnerability of critical infrastructure and essential services.

The ESN sets for each of the listed threats, “Twelve priority areas”, each of which can appreciate the aim to reaching and several action lines. The specific development of these action lines for each area is a great challenge for the new system of National Security.

In this paper the reader will know the contribution of the Ministry of Interior in the action lines of the Spanish National Security Strategy, (fight against terrorism, cyber security, the fight against organized crime, the management of migratory flows, etc.), which its structure is prepared to meet the specific measures assigned. The tasks of the Ministry of Interior are related in some way to the areas described and the State security forces (Guardia Civil and the National Police), those with ability in material and human resources to assist in the action lines set out above.

Key words: National Security Strategy; risks; threats; Ministry of Interior; Guardia Civil.

1. INTRODUCCIÓN

Siguiendo la estela de las publicaciones de la Estrategia de Seguridad Europea ESS-2003 (European Security Strategy)¹ y de las estrategias de seguridad nacionales de Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Holanda y Francia entre otras, en España aparecen los primeros compromisos del Gobierno durante 2008, para afrontar los nuevos retos de seguridad que afectan a los ciudadanos. De esta forma en las posteriores comparecencias de los ministros de Defensa e Interior², explicaban el nuevo escenario en el que a las tradicionales demandas de seguridad, aparecen otras graves amenazas como el terrorismo internacional, la criminalidad organizada, los grandes movimientos de inmigración ilegal, el tráfico de armas de destrucción masiva o las catástrofes medioambientales, entre otras. Ante estos desafíos hace falta una respuesta del conjunto de las instituciones del Estado, por lo que el Gobierno se comprometió en elaborar una estrategia nacional de seguridad. Ya anteriormente la Directiva de Defensa Nacional³ (DDN-2008), donde expresaba “la necesidad de una estrategia de seguridad nacional, resulta evidente”, en la que

1 La difusión de la “cultura de seguridad” puede contribuir en la promoción de la participación ciudadana, fomentando la transparencia y aumentando la intercomunicación para evitar alguna de las amenazas descritas en la ESN.

2 España, Congreso de los Diputados. (27 de mayo de 2008). Comparecencia del ministro de Interior, para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento. (pp. 2-3). Recuperado el 20 de septiembre de 2013 del sitio web:

http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/DS/CO/CO_029.PDF

3 España, Consejo Defensa Nacional. (30 de diciembre de 2008). Directiva de Defensa Nacional 01/2008. (p. 1). Recuperado el 20 de abril de 2013, del sitio web:

http://www.centredelas.org/images/stories/adjunts/511_ddn_1-2008.pdf Primera que se aprueba bajo la vigencia de la Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional, fue sancionada por el presidente del Gobierno el 30 de diciembre de 2008. Las DDN de 1980, 1984 y 1986 están clasificadas; las 1992, 1996, 2000, 2004, 2008 y 2012 son documentos sin clasificar.

se integrarán las distintas estrategias sectoriales que hasta ese momento convivían separadas, intentando asegurar una coherencia y coordinación interministerial con un enfoque amplio.

En diciembre de 2009 el Gobierno constituye un grupo interministerial bajo la dirección de Javier Solana, ex Secretario General de la OTAN y ex alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad común de la UE, y después de un largo proceso de elaboración, en el Consejo de Ministros del día 24 de junio de 2011, fue aprobada la Estrategia Española de Seguridad⁴ (EES), “una responsabilidad de todos”, constituyendo un hito en la historia del planeamiento estratégico de España. Después, en agosto de 2012, el Gobierno empezó la adaptación del contenido de la mencionada estrategia, a los cambios derivados del escenario actual y situación económica. Para la elaboración del borrador de la nueva estrategia hicieron falta varias reuniones⁵, presididas por Emilio Lamo de Espinosa, a la que asistieron por parte del Ejecutivo del Gobierno de Rajoy, Jorge Moragas (anterior interlocutor con Solana en 2011) y Alfonso de Senillosa; por parte del PSOE asistieron el diputado José Enrique Serrano (ex jefe de gabinete de Felipe González y de Zapatero), además de Narcís Serra (ex ministro de Defensa y Vicepresidencia). También participó Antonio Camacho (ex secretario de Estado de Seguridad) y Diego López Garrido (portavoz de Defensa del Grupo Socialista). Con estas reuniones se consiguió un alto nivel de consenso, manteniendo las líneas generales de la anterior estrategia, se acortó el texto y se consiguió una mejor lectura para lograr su máxima difusión, concluyendo sus trabajos con la aprobación por el Consejo de Ministros⁶ del 31 de mayo de 2013, de una nueva Estrategia de Seguridad Nacional, “un proyecto compartido” (ESN-2013)⁷ y del Real Decreto que regula el Consejo de Seguridad Nacional.

Según el resumen del Consejo de Ministros antes citado, la ESN-2013, se centra en el enfoque integral de la seguridad nacional, refleja los riesgos y amenazas que son necesarios encarar en un mundo que está cambiando profunda y constantemente. También contempla el concepto de seguridad de una manera amplia acorde con estas transformaciones globales que afectan al Estado y a la vida diaria del ciudadano. De esta forma con el objetivo de analizar las amenazas y riesgos de la seguridad en España, tanto interior como exterior, así como evaluar sus capacidades de respuesta y establecer unas líneas de acción concretas, la ESN-2013 busca un entorno seguro para contribuir al bienestar, progreso y prosperidad, estableciendo “doce ámbitos prioritarios de actuación”.

4 España, Presidencia del Gobierno. (30 de junio de 2011). Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos (EES). (pp. 1-6). Recuperado el 9 de marzo de 2013, del sitio web: http://www.urjc.es/ceib/investigacion/publicaciones/REIB_05_01_Document03.pdf

5 Prensa digital “El Confidencial”, Noticias. (1 de junio de 2013). Primer acuerdo del Gobierno con el PSOE desde principios de la legislatura sobre la Estrategia de Seguridad Nacional. Recuperado el 4 de septiembre de 2013, del sitio web: <http://www.elconfidencial.com/espana/2013/06/01/el-gobierno-pacta-con-el-viejo-psoe-la-estrategia-de-seguridad-nacional-122142/>

6 España, Consejo de Ministros. (31 de mayo de 2013). Nota de prensa: Aprobada la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013. Recuperado el 1 de septiembre de 2013, del sitio web: <http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Enlaces/310513Enlace++seguridad.htm>

7 España, Presidencia del Gobierno. (31 de mayo de 2013). Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. (pp. 53-58). Recuperado el 8 de junio de 2013, del sitio web: http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/0BB61AA9-97E5-46DA-A53E-DB7F24D5887D/0/Seguridad_1406con-navegacionfinalaccesiblebpdf.pdf

A continuación vamos a analizar brevemente cada uno de los doce ámbitos de actuación, en los que se puede apreciar en cada punto, el objetivo a alcanzar y varias líneas de acción estratégicas, además de la contribución o participación concreta del Ministerio del Interior español.

2. DEFENSA NACIONAL

1

Hacer frente a conflictos armados de modo individual o colectivo (OTAN, UE,...)

- Dotar de capacidades militares
- Mantener el compromiso español con la seguridad colectiva
- Adaptar las Fuerzas Armadas a los nuevos retos de seguridad
- Adecuación a la actual situación económica
- Fomentar la conciencia y cultura de defensa
- Fortalecer el tejido industrial español de Defensa

Defensa Nacional

Obviamente el peso específico en este ámbito corresponde al Ministerio de Defensa, y en este caso el contenido de la ESN-2013 excede del ámbito estricto de las competencias del Ministerio del Interior, pero es evidente que las tareas del Ministerio del Interior y de la Secretaría de Estado de Seguridad caen todas ellas bajo lo que sistematiza la estrategia en cualquiera de sus ámbitos.

En este sentido la Ley Orgánica de la Defensa Nacional⁸, especifica claramente que la ejecución de la política de defensa corresponde al ministro de Defensa (art. 7), pero el ministro del Interior forma parte del Consejo de Defensa Nacional (art. 8.5) y en la Comisión Interministerial de Defensa participa también un representante del Ministerio del Interior y un Oficial General de la Guardia Civil, contribuyendo en la coordinación de los órganos que integran el Sistema Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis.

Los retos de seguridad en este ámbito, están ligados con las capacidades de defensa y éstas necesariamente están unidas a la seguridad colectiva de la Unión Europea (UE), que establece en su Tratado⁹ (TUE, artículo 42, apartado 2, primer párrafo), la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), que incluye la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión, dirigida por unanimidad por el Consejo Europeo, quién recomendará a los estados miembros que adopten una decisión de

8 Vid. Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. Publicada en BOE nº 276 de 18 de noviembre de 2005.

9 Modificado por el apartado 25) del artículo 1 del Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (DOUEC, nº 306 de 17 diciembre de 2007).

conformidad con sus respectivas normas constitucionales. Hoy por hoy¹⁰ no existe un mecanismo de defensa común que plantee obligaciones irrenunciables de proporcionar fuerzas para la ejecución de la PCSD, por lo que España debe esforzarse por encontrar socios para actuar activamente para defender sus intereses y garantizar la seguridad de los españoles.

Esta garantía de la seguridad de los españoles, también es citada en la Directiva de Defensa Nacional¹¹ (2012) como “una responsabilidad y obligación inalienable, intransferible e irrenunciable del Gobierno de la nación. La política de defensa y la capacidad de las Fuerzas Armadas para prevenir, disuadir y responder, ante acciones que ponga en peligro nuestra seguridad, conforman la columna vertebral del sistema institucional de nuestra defensa”.

Siguiendo con el ámbito de la Defensa Nacional y cambiando de línea de acción, desde el punto de vista del Ministerio de Defensa, corresponde a la Secretaría General de Política de Defensa (SEGENPOL), la política cultural de seguridad y defensa y la promoción de la conciencia de defensa nacional¹², contando con el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Por otra parte, y relacionada con línea de acción de la conciencia y cultura de seguridad, el 18 de junio 2013, comparece ante la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados, el Secretario de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior (SES), Francisco Martínez Vázquez¹³, para informar sobre los desafíos actuales, incardinados en el esquema de prioridades que el ministro del Interior, Jorge Fernández Díaz¹⁴, presentó anteriormente ante la misma Comisión el 31 de enero de 2012. El SES centró su intervención en ocho ejes estratégicos que constituyen los desafíos de seguridad en España, entre ellos su “eje estratégico7” que detalla la participación ciudadana:

El esfuerzo por acercar las tareas de seguridad a los ciudadanos y crear esa “cultura de seguridad” se impulsa no sólo promoviendo la participación ciudadana en asuntos como los distintos planes de seguridad, sino también fomentando una mayor transparencia en el trabajo de las fuerzas policiales..., uno de los objetivos estratégicos del Ministerio del Interior es acercar a los ciudadanos a la labor desempeñada por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE). Para ello, se han puesto a

10 Golmayo Fernández, P. (2013). Condicionamientos y compromisos, capítulo primero. En Escuela de Altos Estudios de la Defensa, EALEDE, Enfoque multinacional al desarrollo de capacidades de Defensa. La Smart defence de la OTAN frente al Pooling Sharing de la UE. Documento de Seguridad y Defensa nº 56 (págs. 37-40). Madrid: Ministerio de Defensa.

11 España, Presidencia del Gobierno. (31 de julio de 2012). Directiva Defensa Nacional 2012. Por una defensa necesaria, por una defensa responsable. (pp. 2-3). Recuperado el 20 de abril de 2013, del sitio web: <http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL-DirectivaDefensaNacional-2012.pdf>

12 Casas Álvarez, F. J. (8 de julio de 2013). La cultura de seguridad y defensa comienza en la escuela. Revista española de Defensa, nº 297. (pp. 14-15). Recuperado el 6 de septiembre de 2013, del sitio web: <http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/red-297-cultura-seguridad-nacional.pdf>

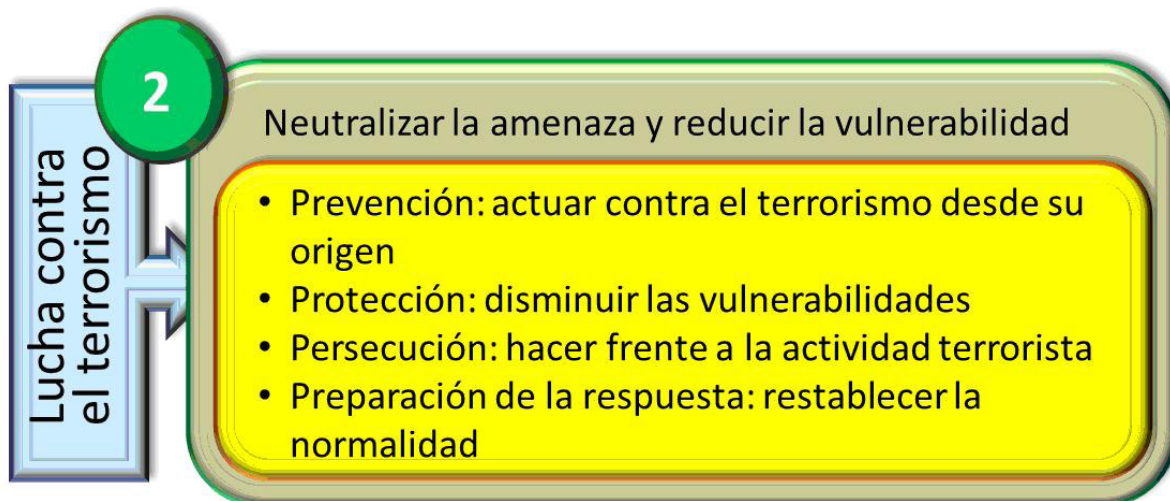
13 España, Comisión de Interior del Consejo de los Diputados. (18 de junio de 2013). Comparecencia del Secretario de Estado de Seguridad, para informar sobre las líneas generales de la SES del Ministerio del Interior. (pp. 2, 18-19). Recuperado el 3 de agosto de 2013, del sitio web: <http://www.interior.gob.es/file/61/61735/61735.pdf>

14 España, Congreso de los Diputados. (31 de enero de 2012). Comparecencia del ministro de Interior, para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento. (pp. 2-11). Recuperado el 10 de septiembre de 2013) del sitio web: http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/CO_029.PDF

disposición de los ciudadanos diversos canales de información y medios ágiles de intercomunicación que permiten, entre otras funciones, denunciar actividades delictivas de forma segura y confidencial...

En este sentido es interesante conocer que la anterior línea de acción es también un objetivo del Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil (CAP), que destaca el papel indudable de la Guardia Civil como difusor de la cultura de seguridad¹⁵.

3. LUCHA CONTRA EL TERRORISMO



El Ministerio del Interior¹⁶ tiene como primer objetivo el garantizar a todos los ciudadanos el pleno disfrute de sus derechos y libertades, libre de la violencia terrorista o de su amenaza, por lo que marca una primera línea de acción en el desarrollo de una estrategia antiterrorista integral que permita responder eficazmente a los riesgos y amenazas a los que debe hacer frente nuestro país. España debe hacer frente a los riesgos derivados del terrorismo nacional e internacional en tres puntos concretos: primero, desarrollar la estrategia nacional de ciberseguridad de manera que se articulen los mecanismos precisos para hacer frente a esta amenaza creciente y en particular contra el ciberterrorismo; segundo, fomentar las acciones precisas a perfeccionar por parte del Estado dirigidas a impedir procesos de radicalización a través de la implantación de un plan de lucha contra la radicalización que requerirá de la cooperación y colaboración de otras administraciones públicas; tercero, desarrollar en el marco de las iniciativas de la Unión Europea un plan específico de actuación y cooperación en la lucha contra el terrorismo internacional en el área del Magreb-Sahel, confeccionar un plan integral de lucha contra la financiación del terrorismo internacional, mejorar la capacidad de prevención de atentados terroristas, así como la preparación para hacer frente a amenazas emergentes, como el empleo de material de tipo nuclear, radiológico, biológico, químico (NRBQ) para organizaciones y por organizaciones terroristas.

15 Blanco Navarro, J. M. (junio de 2013). Hacia una cultura de seguridad nacional. Documento nº 1 de Cultura de Seguridad del Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil (pp. 12-13). Recuperado el 1 de julio de 2013, del sitio web:

http://www.iuisi.es/20_fuentes_abiertas/001%20HACIA%20UNA%20CULTURA%20DE%20SEGURIDAD%20NACIONAL.pdf

16 España, Congreso de los Diputados. (31 de enero de 2012). Ob., cit. pp. 4-6.

España trabaja con otros organismos bilateralmente o multilateralmente en foros, principalmente de la UE, ONU y OSCE para promover y coordinar la lucha contra el terrorismo. Ésta última organización, presentó un informe¹⁷ de abril de 2013, sobre las medidas para prevenir y combatir el terrorismo, aportando una lista de acuerdos y protocolos. En el marco de la Estrategia de Seguridad Interior de 2010 de la UE¹⁸ (EU Internal Security Strategy ISS “in action”), uno de los cinco objetivos estratégicos, está relacionado con la prevención del terrorismo y la lucha contra la radicalización y el reclutamiento de terroristas. También España está comprometida con la participación en el Foro Global contra el Terrorismo (Global Counterterrorism Forum, GCTF) y en el seno del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas con el Comité contra el Terrorismo (Counter Terrorism Committee, CTC).

De la misma forma las relaciones bilaterales son de vital importancia, destacando la cooperación entre España y Francia o la ampliación de la colaboración con Estados Unidos, con la firma del Memorando de Entendimiento¹⁹ entre sus Fiscales Generales, para realizar investigaciones conjuntas e intercambio de información. Por otra parte el Gobierno está adaptando la legislación nacional a las exigencias de la lucha contra terrorista, en medidas como la prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. España adoptó y desarrolló en 2012 la Estrategia Integral contra el Terrorismo Internacional y la Radicalización, coordinada por el Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA).

Siguiendo con este ámbito, el Secretario de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior²⁰, destaca la lucha contra el Terrorismo en su “eje estratégico 1”:

La amenaza que representa el terrorismo, fenómeno cada día más transnacional e interconectado, permite a España demostrar su compromiso con la seguridad global y la adopción de un enfoque proactivo en la cooperación policial internacional. Con la Estrategia integral contra el Terrorismo Internacional y la Radicalización de 2012, dirigida a neutralizar la amenaza que representa el terrorismo internacional y reducir la vulnerabilidad de la sociedad a sus ataques, haciendo frente a los procesos de radicalización que lo puedan preceder o sustentar. La Estrategia, que se desarrolla en 29 líneas de actuación, tiene un esquema basado en tres grandes líneas de acción: actuar en el origen y sobre las causas que generan la radicalización (PREVENIR); disminuir nuestras vulnerabilidades (PROTEGER); y hacer frente a la actividad terrorista (PERSEGUIR). La acción de las FCSE, en colaboración con países socios y amigos (en especial de Francia, el Reino Unido, Italia y Brasil), ha permitido que, desde el 22 de noviembre de 2011, hayan sido detenidos 59 miembros de ETA, 13 de miembros de la kale borroka, así como 5 integrantes de los GRAPO, 8 de Resistencia Galega y 21 miembros de grupos terroristas de carácter internacional (yihadismo y PKK).

17 España, representante permanente ante la OSCE. (15 de abril de 2013). Nota verbal de la Representación Permanente, sobre información de aspectos Político-militares de la seguridad. FSC. EMI/62/13. Recuperado el 10 de agosto de 2013, del sitio web: <http://www.osce.org/es/fsc/100719>

18 European Union. (22 de noviembre de 2010). The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe. COM(2010) 673 final. (pp. 7-9). Recuperado el 10 de junio de 2013, del sitio web: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/malmstrom/pdf/news/internal_security_strategy_in_action_en.pdf

19 Estados Unidos, Embajada en Madrid. (10 de diciembre de 2013). Hoja informativa sobre cooperación entre España y Estados Unidos en el ámbito de seguridad. Recuperado el 18 de diciembre de 2013, del sitio web: http://photos.state.gov/libraries/spain/192041/pressreleases/13-1210_Fact_Sheetb_sp.pdf

20 España, Comisión de Interior del Consejo de los Diputados. (18 de junio de 2013). Ob. cit., pp. 3-5.

4. CIBERSEGURIDAD

3 Garantizar un uso seguro de redes y sistemas de comunicación

- Incremento de la capacidad de prevención, detección, investigación y respuesta
- Garantía de la seguridad de los sistemas de información y redes de las Administraciones Públicas
- Mejora de la seguridad y resiliencia de las TIC en el sector privado
- Capacitación de profesionales de la ciberseguridad e impulso de un plan de I+D+i
- Implantación cultura ciberseguridad sólida
- Intensificación de la colaboración internacional

Normalmente los ciberataques comparten unas características comunes²¹, como el bajo coste, el fácil empleo, la efectividad y el bajo riesgo para el atacante. Los agentes que pueden realizar alguna acción en el ciberespacio son variados, desde los propios Estados, los grupos extremistas (ideológicos o políticos), el crimen organizado, o las actuaciones delictivas individuales. Por su impacto podría destacarse a las organizaciones delictivas relacionadas con el robo de tarjetas de crédito o certificados digitales, el fraude telemático, el blanqueo de dinero y el robo de identidades asociado a la inmigración ilegal. También el espionaje industrial y el Hawking político (como por ejemplo los ataques de denegación de servicio entre China y Japón, India y Pakistán o entre árabes e israelíes), los servicios de inteligencia o unidades cibernéticas de Fuerzas Armadas, manejan información sensible y pueden especializarse con recursos técnicos para actuar contra otros sistemas de seguridad, sobre todo éstas últimas en tiempo de crisis o conflictos. Por último, aparece el ciberterrorismo destacado por el uso de ciberataques con efectos catastróficos y pánico generalizado.

Todo lo anterior hace que el Gobierno español promueva líneas de acción concretas contra éste fenómeno, dando como resultado el nacimiento de la Estrategia de Ciberseguridad Nacional²², aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional el 5 de di-

21 Candau Romero, J. (2011). Estrategias nacionales de ciberseguridad. Ciberterrorismo. Cap. VI. En IEEE, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ciberseguridad. retos y amenazas a la seguridad nacional en el ciberespacio. Cuaderno de seguridad nº 149 (págs. 259-322). Madrid: Ministerio de Defensa.

22 España, Consejo de Seguridad Nacional. (5 de diciembre de 2013). Nota de prensa: Aprobada la Estrategia de Ciberseguridad Nacional de 2013. Recuperado el 10 de diciembre de 2013, del sitio web: https://www.enisa.europa.eu/activities/Resilience-and-CIIP/national-cyber-security-strategies-ncsss/ES_NCSS.pdf

ciembre de 2013, que responde a la creciente necesidad de preservar la seguridad en el ciberespacio por su enorme repercusión en cuestiones que afectan a la seguridad nacional, a la competitividad de la economía, el progreso y la prosperidad de nuestra sociedad. A continuación veremos algunas de las acciones a nivel ministerial que han sido emprendidas este ámbito:

- Ministerio del Interior. El Centro Nacional para la Protección de las Infraestructuras Críticas (CNPIC), es el órgano que se encarga de impulsar, coordinar y supervisar las actividades que tiene encomendada la Secretaría de Estado de Seguridad en relación con las infraestructuras críticas. Ésta Secretaría y la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información han suscrito un acuerdo en el que, entre otros aspectos, se sientan las bases para la colaboración del CNPIC y el Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación (INTECO) en materia de respuesta a incidentes para las tecnologías de la información de las infraestructuras críticas ubicadas en España, convirtiendo al INTECO en una herramienta de apoyo al CNPIC en la gestión de incidentes de ciberseguridad. Ambas entidades han puesto en marcha los equipos para la respuesta a incidentes de seguridad (CERT) especializados en el análisis y gestión de problemas e incidencias de seguridad tecnológica, y el centro para la respuesta a incidentes en infraestructuras críticas (CERT-IC). Además el CNPIC colabora con el Centro Criptológico Nacional (CCN) y presenta una serie de guías de interés para la seguridad de los sistemas de control industrial, también conocidas como “SCADA”. También hay que citar, por su importancia destacada al grupo de delitos telemáticos de la Guardia Civil, a la Brigada de Investigación Tecnológica del Cuerpo Nacional de Policía, Protección Civil, Aviación Civil, el Consejo de Seguridad Nuclear y las Policías Autonómicas que colaboran en éste área.
- Ministerio de Hacienda y AAPP. El 15 de enero de 2013, el ministro Cristóbal Montoro, presidió el Consejo Superior de Administración Electrónica, donde se aprobaron las líneas estratégicas del plan de Administración Electrónica del Gobierno 2013-2015.
- Ministerio de Industria, Energía y Turismo. La Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, desarrolla el empleo de las tecnologías de la información con el “Plan Avanza²³”. La industria de la ciberseguridad ha experimentado en los últimos años un notable crecimiento derivado del incremento en la cantidad y en la magnitud de los incidentes de seguridad sucedidos. Esta tendencia se presenta asimismo como una oportunidad para la iniciativa privada de desarrollar una industria capaz de satisfacer la cada vez mayor demanda de soluciones de ciberseguridad. Con estos avances realizados en los años anteriores, hacen previsible el cumplimiento de los objetivos en materia de seguridad planteados por la Agenda Digital para Europa²⁴.

23 Vid. Consejo de Ministros de 16 de julio de 2010, donde se acordó la Estrategia 2011-2015 del Plan Avanza.

24 España, Ministerio de Industria, Energía y Turismo. (22 de junio de 2012). Informe de recomendaciones del Grupo de expertos de Alto Nivel de la Agenda Digital para España. (pp. 51-52). Recuperado el 17 de agosto de 2013, del sitio web: <http://www.minetur.gob.es/telecomunicaciones/es-es/novedades/documents/informe-recomendaciones-ade.pdf>

- CNI. Adscrito al Ministerio de la Presidencia (según su nuevo estatus regulador, BOE nº 89, de 13 de abril de 2013), es un organismo público responsable de facilitar al Presidente del Gobierno y al Gobierno de la Nación las informaciones, análisis, estudios o propuestas que permitan prevenir y evitar cualquier peligro, amenaza o agresión, incluidas las ciberamenazas. Cuenta con la Oficina Nacional de Seguridad (ONS) para la protección de la información clasificada y el CCN (RD 421/2004) para la seguridad de los sistemas de las tecnologías de la información de la Administración. Dentro del CCN se encuentran integrados los Computer Emergency Response Team (CERT) equipos de respuesta a incidentes de seguridad de la información, que trabajan en la seguridad de los sistemas y en evitar o minimizar los ataques que se produzcan contra estos.
- Ministerio de Defensa. Dispone de una política de seguridad con responsabilidades sobre sistemas que manejan información clasificada, distribuidas entre la Dirección General de Infraestructuras, el Estado Mayor de la Defensa (EMAD) y los Cuarteles Generales de los tres Ejércitos. El Jefe del EMAD, tiene bajo su dirección el Mando Conjunto de Ciberdefensa. También encuadrado en la Subdirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones trabaja el Centro²⁵ de Operaciones de Seguridad de la Información del Ministerio de Defensa (COSDEF). En enero de 2011 el JEMAD elaboró el documento²⁶ “Visión de la Ciberdefensa Militar”, en el cual se incluye al ciberespacio como uno de los dominios de enfrentamiento, siendo los otros tierra, mar, aire y el espacio exterior. Después, en julio de 2011 el JEMAD aprobó el “Concepto de la Ciberdefensa Militar” (CDM) en el que se establecen los principios, objetivos y retos de la ciberdefensa en el ámbito militar, define la terminología, realiza una valoración de la capacidad, y ordena la elaboración de un Plan de Acción de Ciberdefensa Militar.

En el contexto internacional, las Naciones Unidas, publicaron en marzo de 2013, un documento/índice²⁷ de seguridad Internacional de amenazas y realidad actual. Poco después el 4 de mayo, aparece el Centro de Ciberseguridad Industrial, que aspira a convertirse en el punto independiente de encuentro entre los organismos privados y públicos, relacionados con las prácticas y tecnologías aplicadas a la ciberseguridad industrial. También la UE, un mes después de poner en marcha el Centro Europeo de Ciberdelincuencia (European Cybercrime Centre, EC3), publicó en febrero de 2013, su Estrategia de Ciberseguridad²⁸ “un espacio abierto, protegido y seguro”.

Con respecto a las líneas de acción del Ministerio del Interior, el Secretario de Estado de Seguridad²⁹, incide en la actuación de las FCSE en su “eje estratégico 2”:

25 Vid. BOD nº 251, de 28 de diciembre de 2011 (pp. 33507-33510). Instrucción 96/2011 del Secretario de Estado de Defensa por la que se crea el COSDEF).

26 Zea Pasquín, F. (6 de marzo de 2013). Ciberdefensa Militar. Revista española de Defensa, nº 293. (pp. 48-49). Recuperado el 11 de mayo de 2013, del sitio web: <http://www.defensa.gob.es/Galerias/documentacion/revistas/2013/red-293-ciberdefensa.pdf>

27 United Nations. (marzo de 2013). The Cyber index. International security trends and realities. UNIDIR United Nations Institute for Disarmament Research. Recuperado el 2 de agosto de 2013, del sitio web: <http://www.unidir.org/files/publications/pdfs/cyber-index-2013-en-463.pdf>

28 European Union. (7 de febrero de 2013). Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace. JOIN (2013) 1 final. Recuperado el 17 de agosto de 2013, del sitio web: http://eeas.europa.eu/policies/eu-cyber-security/cybsec_comm_en.pdf

29 España, Comisión de Interior del Consejo de los Diputados. (18 de junio de 2013). Ob., cit., pp.

El desafío de la ciberdelincuencia, un nuevo reto que requiere y, a la vez, impulsa la modernización de nuestras fuerzas policiales, así como la necesidad de colaborar con las instituciones privadas que operan las infraestructuras críticas y las redes de comunicación, por ejemplo: utilización por menores (además de la pornografía infantil, se dan casos de grooming o acoso sexual, cyberbulling o acoso vejación, captación de menores por pederastas en las redes sociales o publicación incontrolada de datos personales); delincuencia organizada (robo de datos bancarios o datos personales, desbloqueo de malware, etc.); Hacktivismo (ataques de denegación de servicio de índole económico o reivindicativo); espionaje industrial (puede suponer la quiebra total de una empresa); y ciberterrorismo (usando Internet como instrumento de comunicación o de ataque a infraestructuras críticas u objetivos estratégicos). Se crea la Oficina de Coordinación Cibernética, en el seno del CNPIC.

5. LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO

4 Impedir el desarrollo de grupos criminales y fortalecer los medios para combatirlos

- Concienciación ciudadana
- Potenciación y mejora de recursos, mecanismos y procedimientos de investigación policial
- Mejora de la eficacia policial
- Mejora de la colaboración entre centros y agencias de inteligencia estratégica
- Tratamiento integral del crimen organizado con la implicación de actores nacionales públicos y privados, y especialmente del mundo universitario

La lucha contra el crimen organizado está presente en la preocupación política del Ministerio del Interior y en el día a día de las FCSE. Si analizamos los últimos documentos del Ministerio del Interior, reflejan que la lucha contra esta amenaza es integral. Por ejemplo, el 2 de noviembre de 2010, el ministro del Interior comparece ante la Comisión de Interior para informar sobre el balance de la lucha contra el crimen organizado en España en el año anterior, relatando los aspectos definitorios sobre el Crimen Organizado en España, la situación actual y la respuesta estratégica. Así explicó entre otros datos de interés: la modificación del Código Penal con la aplicación de la LO 5/2010, de 22 de junio, que modifica el concepto de organización criminal; el trabajo desempeñado por el Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado (CICO), creado 2006 que elabora la inteligencia estratégica y los criterios de coordinación operativa³⁰.

7-10.

30 España, Ministerio del Interior. (2 de noviembre de 2010). Comparecencia lucha contra el Crimen Organizado. Recuperado el 24 de agosto de 2013, del sitio web: <http://www.interior.gob.es/file/11/11187/11187.pdf>

Así en 2010, los ejes de la respuesta estratégica contra el crimen organizado eran los siguientes:

- Más y mejor inteligencia e incremento de recursos policiales.
- Organización especializada. Actuación especializada de la Guardia Civil con su Grupo de Delitos Telemáticos de la Guardia Civil (GDT), Equipos de Investigación Tecnológica (EDITE), Grupos de Apoyo en Tecnología de la Información (GATI) y Equipos de investigación contra el Crimen Organizado (ECO). Por parte del Cuerpo Nacional de Policía, las Brigadas de investigación tecnológica y los Grupos de respuesta especializada contra el crimen organizado.
- Cooperación y coordinación internacional (Comité de Seguridad Interior) con Agencias, Instituciones y Organismos de la UE (EUROPOL, EUROJUST y FRONTEX). Refuerzo de Consejeros y Agregados en embajadas españolas, colaboración con INTERPOL. Mejora de la información y cooperación con los países de la Comunidad de Estados Independientes y cooperación bilateral con países de África Occidental y del Golfo de Guinea.
- Perfeccionamiento legislativo. Modificación Código Penal, Ley de Enjuiciamiento Criminal y Ley de Represión del Contrabando. Ley 10/2010, de 28 de abril, de Prevención del Blanqueo de Capitales y de la Financiación del Terrorismo.

En 2011, el Ministerio del Interior elaboró la estrategia española 2011-2014, contra el crimen organizado con seis ejes prioritarios³¹:

1. Potenciar la inteligencia contra el crimen organizado. Reforzar el CICO y las unidades de inteligencia de Guardia Civil y Policía.
2. Atacar a la economía del crimen organizado. Con los objetivos de identificación de propietarios de empresas y fondos, acceso a los registros de cuentas bancarias y eficacia en la incautación y gestión de activos interceptados.
3. Atacar las actividades de narcotráfico, corrupción, blanqueo de capitales, cibercrimen, tráfico, trata y explotación de seres humanos, delitos contra la propiedad intelectual e industrial, y fraude del IVA, falsificación del euro y de documentos.
4. Reforzar las capacidades operativas de Guardia Civil y Policía con el incremento de especialización y recursos materiales y humanos.
5. Impulsar la coordinación y cooperación internacional: Desarrollo de los planes de acción en la UE (EUROPOL, EUROJUST, OLAF y estados miembros) e impulso de una Fiscalía Europea contra el Crimen Organizado.
6. Fomentar la participación del sector público y privado afectado.

También el balance³² de 2012 realizado por el Ministerio del Interior sobre el Crimen

31 España, Ministerio del Interior. (1 de septiembre de 2011). Lucha contra el crimen organizado. Balance 2010 y estrategia española 2011-2014. Recuperado el 17 de agosto de 2013, del sitio web: <http://www.interior.gob.es/file/52/52412/52412.pdf>

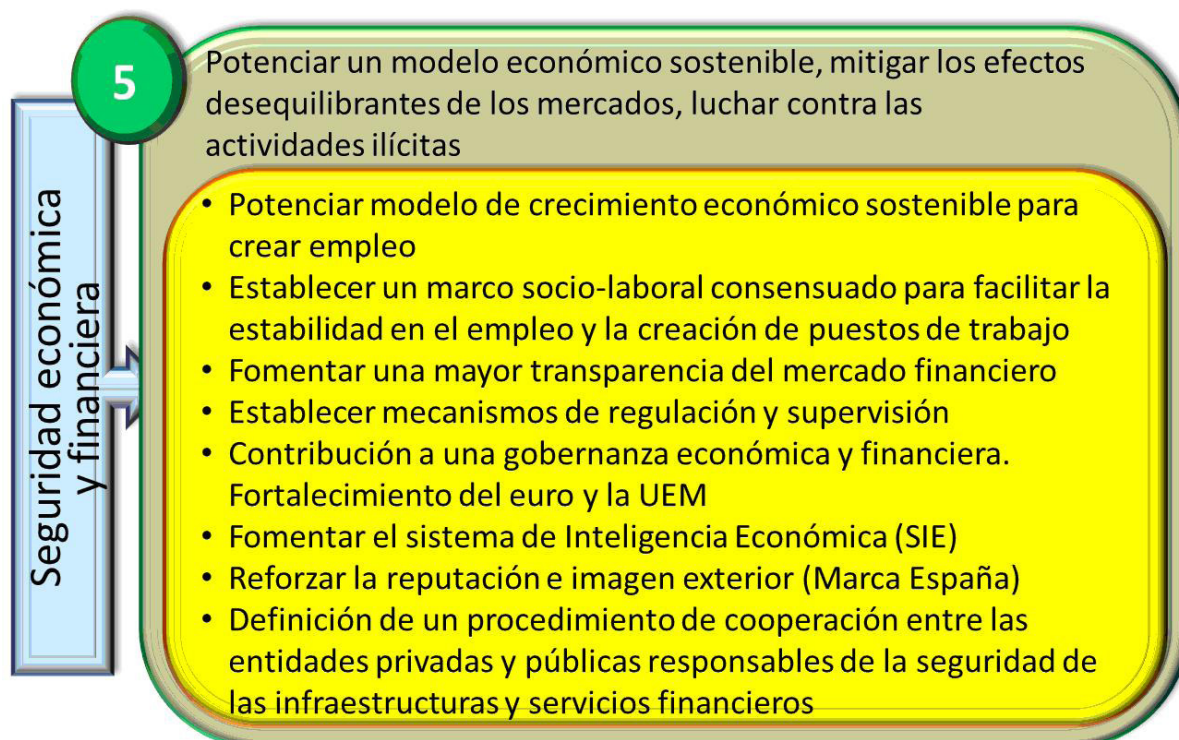
32 España, Ministerio del Interior. (1 de julio de 2013). Lucha contra el crimen organizado. Balance 2012 y avance enero mayo 2013. Recuperado el 31 de agosto de 2013, del sitio web: <http://www.interior.gob.es/file/62/62590/62590.pdf>

Organizado, explica los criterios de la denominación de “grupo de crimen organizado”, según las normas de EUROPOL y diferencia entre grupos de alta intensidad, grupos típicos y grupos de baja intensidad. Los grupos totalmente desarticulados en 2012 fueron de 277 y otros 172 fueron parcialmente desarticulados. Las principales actividades de los grupos de crimen organizado se centraron en: el tráfico de cocaína y hachís; estafa; robo con fuerza, robo de vehículos, armas, ordenadores, telefonía móvil; y falsificación de euros.

Por último, en este ámbito, las líneas de acción de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, se observan en su “eje estratégico 1”, relacionado con el crimen organizado³³:

La Estrategia Española de Lucha contra el Crimen Organizado de 2011-2014 (coordinada por el CICO), pone de relieve la diversidad de delitos de las organizaciones criminales: narcotráfico, corrupción, blanqueo de capitales, cibercrimen, tráfico y explotación de seres humanos (la Guardia Civil como el CNP tienen en vigor y actualizan constantemente planes operativos contra la Trata de Seres Humanos con fines de Explotación Sexual), robo de propiedad intelectual, fraude impositivo y falsificación. Pero también resalta esta Estrategia que no son delitos aislados, sino que las mismas redes, los mismos canales de transporte, las mismas operaciones de lavado de capitales y la misma financiación opaca sirven a un complejo delictual íntimamente entrelazado.

6. SEGURIDAD ECONÓMICA Y FINANCIERA



La necesidad de conocer acciones hostiles dirigidas contra los intereses geo-económicos de España y anticipar el movimiento de indicadores económicos clave en un entorno de información incompleta se convierte en una necesidad vital para la toma de decisiones, por lo que es necesario incrementar las capacidades

33 España, Comisión de Interior del Consejo de los Diputados. (18 de junio de 2013). Ob. cit., pp. 5-7

de inteligencia económica del Estado. La seguridad económica por tanto, es un fin amplio buscado por todos los Gobiernos³⁴.

En este ámbito la UE busca políticas de cohesión que se orienten en la mejora y la posición competitiva del conjunto de la UE y de sus regiones, en particular las menos desarrolladas, a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión. La Comisión de la UE, plantea cambios importantes en la política de cohesión, en aras a contribuir a la consecución de los objetivos y metas en materia de crecimiento y empleo de la Estrategia Europa 2020. Así la política de cohesión para el periodo 2014-2020³⁵, recoge la existencia de un Acuerdo de Asociación entre el Estado miembro y las instituciones comunitarias para la programación de los Fondos del Marco Estratégico Común, En este informe se recogen los objetivos de la “futura política de cohesión”, que están en conexión con la Estrategia Española de Política Económica, y con los datos del Balance y Actualización (2013)³⁶, mencionando que España ha logrado acelerar la reducción del déficit público y converger con el resto de Europa, forjando las bases para la recuperación del crecimiento y la creación de empleo.

Pasando a otra línea de acción de este ámbito, el Consejo de Ministros de 28 de junio de 2013, aprobó el primer Plan Anual de Acción Exterior de la Marca España, con el objetivo que para 2014 se presente un plan integrador que incida en las sinergias que se puedan suscitar entre todos los actores implicados y en el que la Marca España pueda desarrollar su labor de coordinación. En este sentido es esencial la colaboración público privada (CPP) entre la administración y empresas privadas, por ejemplo en la gestión de servicios, infraestructuras y otros acuerdos como las peculiaridades de las industrias de seguridad de la defensa.

Con respecto a la racionalización del gasto, hace que se incremente la competitividad y la colaboración con entidades de otros países y redes internacionales para compartir la investigación y desarrollo tecnológico, por ejemplo, con la participación en los proyectos del 7º Programa Marco de la UE, que finalizaron en 2013 dando paso a “Horizonte 2020”. En este sentido el Ministerio del Interior creó el Grupo de Investigación e Innovación en Seguridad que sirve de apoyo para las empresas que planteen iniciativas en el tema de I+D+i, relacionadas con la investigación relativa a tecnologías y conocimientos de seguridad (seguridad ciudadana; seguridad de infraestructuras y servicios; vigilancia inteligente y seguridad fronteriza; y restablecimiento de la seguridad en caso de crisis)³⁷. Por otra parte, la Guardia Civil con el desarrollo del programa COOPERA ha puesto de manifiesto la importancia que para la seguridad pública tiene

34 Ferrer Rodríguez, J. (5 de diciembre de 2011). Seguridad económica inteligencia estratégica de España. Documento de Opinión nº 85. (pp. 4-5). Recuperado el 10 de agosto de 2013, del sitio web: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2011/DIEEO85-2011SeguridadEconomicalntEs-tEspana_JFerrer.pdf

35 España, Consejo Económico y Social. (23 de enero de 2013). Informe Consejo Económico y Social. El acuerdo de asociación de España en el marco de la política de cohesión 2014-2020. Recuperado el 14 de septiembre de 2013, del sitio web: <http://www.ces.es/documents/10180/526241/Inf0213.pdf>

36 España, Presidencia del Gobierno. (26 de abril de 2013). Balance y Actualización de la Estrategia Española de Política Económica, programa nacional de reformas. Recuperado el 7 de septiembre de 2013, del sitio web: http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/3D6CF215-0DC1-4DAD-8688-A4E59B27B6BB/0/130423_BALANCE_PNR_30_PRENSA.pdf

37 Acuerdo del CMU, por el que se crea el 7 de octubre de 2009 el Grupo Técnico Permanente sobre I+D+i en Seguridad (GISEC), constituido el 23 de enero de 2010.

la colaboración con empresas de seguridad. De esta forma, el 14 de noviembre de 2013, la Guardia Civil puso en marcha el programa “Plus Ultra” con el que pretende mejorar la seguridad de las empresas españolas que se establezcan o lleven a cabo proyectos de negocio en el extranjero³⁸.

A continuación vemos el “eje estratégico 8”, de las líneas de acción de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior³⁹:

Esfuerzo de eficiencia y racionalización del gasto, apostando por la modernización de los sistemas de información, bases de datos y sistemas de comunicación, desarrollando nuevos proyectos destacando: Proyecto de “Fronteras Inteligentes” con el Centro Nacional de Gestión y coordinación de Fronteras, el proyecto de localización de vehículos robados en tiempo real, el desarrollo del nuevo sistema de radiocomunicaciones digitales de emergencia del Estado, SIRDEE, y la puesta en funcionamiento del denominado SIMASC (Sistema de Movilidad de Alertas de Seguridad Ciudadana) a través de una aplicación móvil.

7. SEGURIDAD ENERGÉTICA

6 Diversificar las fuentes, garantizar el abastecimiento, impulsar la sostenibilidad energética

- Ampliar fuentes de energía (Mix energético)
- Impulsar política común energética europea
- Actualizar la gestión de las reservas de petróleo
- Potenciar la flexibilidad del sistema de transporte. Revisión de planes con la Agencia Internacional de la Energía y UE
- Reforzar el control de las comunicaciones
- Potenciar diferentes formas de almacenamiento
- Mejorar la fiabilidad de las redes de abastecimiento
- Desarrollar la colaboración público-privada
- Fomentar el ahorro energético
- Impulsar la sostenibilidad energética
- Establecer un marco regulatorio

La nueva concepción de la Seguridad Energética en la doctrina de la OTAN parte de su Concepto Estratégico de 2010, seguido de la reorganización de la Emerging Security Challenges Division (ESCD) y la creación del Centro de Excelencia OTAN de Seguridad Energética en Lituania (2012)⁴⁰. En España la Ley 8/2011, de protección de infraestructuras críticas y el CNPIC se centran en el concepto de la seguridad física relacionado con las instalaciones y redes de energía, y en la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN-2013), aparece en el nuevo contexto geoestratégico la vulnerabilidad energética, acrecentada en la actualidad por el incremento de la demanda de energía, siendo ésta un factor clave para el progreso económico.

38 España, Guardia Civil. (14 de noviembre de 2013). Programa Plus Ultra de la Guardia Civil. Recuperado el 20 de noviembre de 2013, del sitio web:

http://www.guardiacivil.es/documentos/seprose/formularios/programa_plus_ultra.pdf

39 España, Comisión de Interior del Consejo de los Diputados. (18 de junio de 2013). Ob. cit., pp. 14-15.

40 De Espona y Rodríguez, R. J. (2 de abril de 2013). Ob. cit., pp. 3-5.

El Ministerio del Interior es consciente de todo lo anterior y considera vital garantizar la seguridad de las fuentes de energía para el desarrollo económico del país⁴¹ y de la misma forma, el Secretario de Estado de Seguridad, asegura que la coordinación de los organismos públicos y la estrecha colaboración de los operadores privados es necesaria para prevenir la amenaza terrorista contra las infraestructuras de energía⁴². Así la seguridad energética depende de distintos factores, desde la oferta adecuada de precios asumibles, la seguridad de las instalaciones y redes de transporte, hasta la sostenibilidad ambiental, los ataques intencionados o desastres naturales.

De esta forma los Estados desarrollan su política energética de maneras diversas, según el predominio del modelo de sector público o privado y la presencia de organizaciones internacionales del sector energético en general, como la Agencia Internacional de la Energía, “International Energy Agency IEA”, o de un sector concreto como la Organización de Países Exportadores de Petróleo “Organization of the Petroleum Exporting Countries OPEC” o la Agencia Internacional de la Energía Atómica “International Atomic Energy Agency IAEA”.

La IEA, aprobó una nueva estrategia global en 2012, que sienta las bases para la participación práctica e institucional con los países socios, y en su informe ejecutivo establece su “visión de las cuatro E”: energy security (and markets), la seguridad energética (y mercados); Environmental sustainability (and technology), la sostenibilidad ambiental (y tecnología); Economic development (and forecasting), el desarrollo económico (y previsión); y Engagement globally, compromiso global⁴³.

8. NO PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA

No proliferación de armas de destrucción masiva

7

Impedir la proliferación y evitar la posesión por parte de terroristas y grupos criminales

- Cooperar contra la no proliferación, con UE, OTAN y asociados. Prevenir el acceso a grupos terroristas
- Aplicar las Resoluciones de la ONU
- Actualizar los planes nacionales de prevención y mitigación, plan nacional de biocustodia
- Controlar las exportaciones de productos doble uso
- Combatir transferencias de conocimientos, tecnologías ...
- Prevenir las amenazas de grupos terroristas (Iniciativa Global contra el Terrorismo Nuclear)
- Limitar la proliferación de misiles de largo y corto alcance, que implica secundar el programa antimisiles de la OTAN. Apoyo del Código de la Haya contra la Proliferación de Misiles Balísticos

41 España, Congreso de los Diputados. (31 de enero de 2012). Ob., cit. p. 4.

42 España, Comisión de Interior del Consejo de los Diputados. (18 de junio de 2013). Ob., cit., p. 9.

43 International Energy Agency. (1 de marzo de 2013). 2012 annual report. (pp. 4-5). Recuperado el 7 de septiembre de 2013, del sitio web:

http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/IEA_Annual_Report_publicversion.pdf

En este ámbito de actuación, el Ministerio del Interior apoya las medidas que está tomando la comunidad internacional en el control de la proliferación de armas de destrucción masiva (ADM), dado los riesgos evidentes que podría ocasionar su uso, para la estabilidad internacional, teniendo en cuenta que las zonas de mayor proliferación de este tipo de armas coinciden con aquellas áreas con una frágil estabilidad política e institucional. Entre los artículos de fabricación nacional que mayor preocupación pudieran conllevar desde el punto de vista de la proliferación de ADM se encuentran los de las industrias aeronáuticas y espaciales, susceptibles de ser desviados a programas de misiles, así como los aviones aéreos no tripulados (UAS), de gran proyección actualmente y que pueden ser utilizados como medios de lanzamiento por sí mismos. También exigen una especial atención las máquinas y herramientas de gran empleo en todo tipo de programas sensibles y que son utilizadas para múltiples tareas industriales, desde la fabricación del cono de un misil balístico hasta la mecanización de un tapón de tungsteno para un artefacto nuclear de tipo pistola, todo ello sin contar con el gran número de válvulas, tubos, aluminios, etcétera, de fabricación nacional que pudieran ser mal empleados para la fabricación de centrifugadoras de enriquecimiento de uranio, intercambiadores de calor de industrias nucleares o columnas de destilación para ámbitos químicos, por mencionar algunos ejemplos, ámbito en el que la cooperación las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con otros cuerpos policiales es intenso, exigiendo una permanente acción preventiva⁴⁴.

Siguiendo con este ámbito, sobre la línea de acción que trata de la cooperación entre países para evitar y prevenir la adquisición por terroristas de ADM, sus vectores y los materiales y tecnologías relacionados con su fabricación, es un tema que está en la agenda de las Naciones Unidas, por ejemplo el informe de la Asamblea general de agosto de 2003, en el que hace constar las medidas sobre que han realizado varios países para evitar que este tipo de armas lleguen a manos de grupos terroristas⁴⁵. También la UE en 2003, acordó su Estrategia⁴⁶ contra la proliferación de ADM, subrayando la importancia de actuar con determinación para prevenir, disuadir, detener y eliminar los programas de proliferación de ADM y misiles, y en 2006 el Consejo aprobó un documento conceptual del seguimiento y mejora de la aplicación coherente de la estrategia de la UE contra la proliferación de las ADM, publicando en 2013 publica los progresos de su implantación⁴⁷.

La base jurídica para todos los esfuerzos que están realizando los Estados, se encuentran en las normas establecidas en los tratados internacionales y sus protocolos, por ejemplo: el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, los acuerdos con el Organismo Internacional de Energía Atómica (International Atomic Energy

44 España, Comisión de Interior del Consejo de los Diputados. (18 de junio de 2013). Ob. cit., pp. 11-13.

45 United Nations. (1 de agosto de 2003). Medidas para evitar la adquisición por terroristas de armas de destrucción en masa. A/58/208. Recuperado el 7 de septiembre de 2013, del sitio web: http://www.cinu.org.mx/multi/ter/documentos/ares58_208.pdf

46 European Union. (10 de diciembre de 2003). Fight against the proliferation of weapons of mass destruction. EU strategy against proliferation of Weapons of Mass Destruction. PESC 768. Recuperado el 7 de septiembre de 2013, del sitio web: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/st15/st15708.en03.pdf>

47 European Union. (9 de febrero de 2013). Six-monthly Progress Report on the implementation of the EU Strategy against the Proliferation of Weapons of Mass Destruction. Official Journal of the EU 2013/C 37/0. Recuperado el 14 de septiembre de 2013, del sitio web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:037:0003:0026:EN:PDF>

Authority, OIEA), la Convención sobre armas químicas (CWC), la Convención sobre las armas biológicas y tóxicas (Biological and Toxin Weapons Convention, BTWC), el Código internacional de conducta contra la proliferación de misiles balísticos y la comisión del Tratado de prohibición de los ensayos nucleares. Además la estrecha colaboración con socios como Estados Unidos, Rusia, Japón y Canadá, las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, son esenciales para la aplicación efectiva del régimen de no proliferación de ADM.

En este ámbito también se hace referencia a la “biocustodia”, siendo una línea de acción que obliga actualizar los planes nacionales de prevención y mitigación de los riesgos en los ámbitos nucleares, bacteriológicos y químicos, recordando las consideraciones realizadas en la Convención sobre la prohibición y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas, sobre su destrucción⁴⁸.

Para finalizar este ámbito tan solo recordar la reunión interprofesional del Grupo de Aplicación y Evaluación de la Iniciativa Global contra el Terrorismo Nuclear (IGTN), que fue realizada en febrero de 2013 en Madrid, en la que participaron expertos de 61 países y de organizaciones como la UE, las Naciones Unidas, el Organismo Internacional de la Energía Atómica y la INTERPOL⁴⁹.

9. ORDENACIÓN DE FLUJOS MIGRATORIOS

8

Ordenación de los flujos migratorios

Prevenir, controlar y ordenar los flujos migratorios irregulares

- Ordenación de los flujos migratorios
- Vigilar y controlar los accesos dentro de la UE (Sistema Integrado de Gestión de las Fronteras Exteriores de la UE)
- Cooperar con los países de origen
- Independientemente de la condición jurídica:
- Luchar contra el tráfico de seres humanos
- Luchar contra la discriminación
- Promover la integración
- Colaboración entre Administraciones Públicas y con las ONG

En relación a la gestión de fronteras, su vigilancia y control de los accesos dentro

48 United Nations. (31 de octubre de 2008). Medidas nacionales, regionales e internacionales para mejorar la bioseguridad y la biocustodia, en particular la seguridad en el laboratorio y la seguridad de los patógenos y toxinas. BWC/MSP/2008/L.1. Recuperado el 14 de septiembre de 2013, del sitio web: http://www.opbw.org/new_process/msp2008/BWC_MSP_2008_L1_S.pdf

49 España, Presidencia del Gobierno. (22 de febrero de 2013). Finaliza en Madrid la reunión anual de la iniciativa global contra el terrorismo nuclear (IGTN). Recuperado el 14 de septiembre de 2013, del sitio web: <http://www.lamoncloa.gob.es/ServiciosdePrensa/NotasPrensa/MAE/2013/220213IniciTerrorismNuclear.htm>

de la UE, han sido muchos los avances, centrados en el artículo 77 de Tratado⁵⁰ de Funcionamiento de la UE (TFUE), antiguo artículo 62 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, (TCE). Se trata de que a la vez que se garantiza la ausencia total de controles de las personas cuando crucen las fronteras interiores, la Unión establezca normas comunes respecto a los controles realizados en el cruce de las fronteras exteriores e instaure un sistema integrado para la gestión de dichas fronteras.

El primer paso hacia la gestión común de las fronteras exteriores de la Unión se dio el 14 de junio de 1985, cuando cinco de los entonces diez Estados miembros de la Comunidad Europea firmaron el Acuerdo de Schengen, complementado después por el Convenio de aplicación, las normas adoptadas conforme a esos textos y los tratados relacionados (acervo de Schengen). El espacio Schengen, formado actualmente por veintiséis países europeos, es el área sin fronteras creada por los tratados y acuerdos mencionados. Estas normas pueden dividirse en cinco categorías⁵¹:

1. Código de fronteras Schengen, que regula la circulación de personas por las fronteras Schengen.
2. Establecimiento de un cierto reparto de la carga financiera mediante el “Fondo Europeo para las Fronteras Exteriores (FEFE)”.
3. Establecimiento de bases de datos centralizadas con vistas a la gestión de las fronteras y la migración: “Sistema de Información de Schengen (SIS)”, el “Sistema de Información de Visados (VIS)” y el sistema EURODAC (base de datos europea de impresiones dactilares para identificar a los solicitantes de asilo y a los inmigrantes ilegales). Está a cargo de la nueva “Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud”.
4. Medidas que eviten y sancionen la entrada, la circulación y la estancia irregular.
5. Medidas institucionales para la coordinación de la cooperación operativa en la gestión de las fronteras exteriores realizada por la “Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE (FRONTEX)”.

El Ministerio del Interior realizó los primeros pasos hacia la gestión integrada de las fronteras exteriores, fortalecida en los últimos años con la infraestructura tecnológica, varias operaciones conjuntas contra la inmigración ilegal, y proyectos para un mayor control de inmigración irregular como por ejemplo: la puesta en marcha del “Sistema Integrado de Vigilancia Exterior” (SIVE) gestionado por la Guardia Civil en apoyo a sus funciones de vigilancia de la frontera sur; el proyecto comunitario EUROSUR (Sistema Europeo de vigilancia de las Fronteras); el desarrollo del plan piloto Fronteras Inteligentes; una activa política de repatriaciones y acuerdos de readmisión; el refuerzo de la cooperación bilateral; el proyecto de retorno voluntario de inmigrantes irregulares subsaharianos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM); los planes policiales contra la Trata de seres humanos con fines de explotación sexual o laboral y los nuevos mecanismos para la protección de los menores extranjeros no acompañados.

50 Vid. DOUE C 326/47-199, de 26 de octubre de 2012.

51 European Union. (1 de abril de 2013). La gestión de las fronteras exteriores. Ficha técnica Parlamento Europeo/Think Tank. Recuperado el 15 de septiembre de 2013, del sitio web: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2012/041204/04A_FT%282012%29041204_ES.pdf

También el Ministerio del Interior apoyó la designación del Centro de Coordinación para la Vigilancia Marítima de Costas y Fronteras (CECORVIGMAR) en la sede de la Dirección General de la Guardia Civil, designado por FRONTEX como punto de contacto nacional de la red de vigilancia en el marco del proyecto EUROSUR. Este Centro está interconectado con los cuatro centros regionales de Valencia, Algeciras, Las Palmas, La Coruña y a las estaciones del SIVE, así como al nuevo sistema europeo de vigilancia de fronteras⁵².

Por último destacar que el Consejo de la UE creó en 2007, los equipos de intervención rápida en las fronteras (RABIT) y un registro central de equipo técnico disponible (CRATE) para ayudar a los Estados miembros en caso de situaciones excepcionales y urgentes. Además la Comisión presentó en octubre de 2011 una propuesta sobre “fronteras inteligentes” y en febrero de 2013 otras relativas al “Sistema de Registro de Entradas y Salidas (SRES)” y el “Programa de Registro de Pasajeros (PRP)”.

10. CONTRAINTELIGENCIA

9

Contrainteligencia

Adoptar medidas de contrainteligencia para defender los intereses españoles de injerencias no deseables

- Elaborar normativa para proteger la información confidencial
- Impulsar y reforzar los órganos de inteligencia
- Sensibilizar al personal de la Administración Pública y las empresas privadas
- Proteger a los ciudadanos españoles que desempeñan sus labores en el exterior
- Incrementar la cooperación internacional

En este ámbito, los organismos dedicados a labores e información e inteligencia en España, se pueden agrupar de forma generica en tres bloques: La inteligencia exterior, la militar y la interior.

La inteligencia exterior: La Ley⁵³ 11/2002, que regula el CNI, inspirada en los sistemas de los países de nuestro entorno, pretende organizar los servicios de la “comunidad de inteligencia” en una agencia central que le corresponde dirigir y coordinar. Su Director tiene que “desempeñar las funciones de Autoridad Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia y la dirección del Centro Criptológico Nacional” (art. 9. 2,f). Luego

52 España, Ministerio del Interior. (16 de octubre de 2013). Inauguración del Centro de Coordinación para la vigilancia Marítima de Costas y Fronteras (CERCORVIGMAR). Recuperado del sitio web: http://www.interior.gob.es/press/jorge-fernandez-diaz-ensalza-la-gran-experiencia-de-espana-en-la-lucha-contra-la-inmigracion-irregular-que-la-situa-a-la-vanguardia-de-la-union-europea-15858?set_locale=gl

53 Vid. BOE nº 109, pp. 16440-16444. Reguladora del Centro Nacional de Inteligencia.

con el RD⁵⁴ 199/2012, el CN se adscribe al Ministerio de la Presidencia. También tiene como función la de velar por el cumplimiento de la normativa relativa a la protección de la “Información Clasificada”, nacional e internacional. La propiedad de la información, su clasificación, custodia y acceso son algunos conceptos que se puede consultar⁵⁵ en la NS/04 “Seguridad de la Información” de la Autoridad Nacional para la protección de la información clasificada.

La inteligencia militar: El Ministerio de Defensa aprobó la Política de Seguridad de la Información, recogida en la Orden Ministerial⁵⁶ 76/2006. Esta norma define una estructura funcional de responsabilidades en la protección de la información. La política señala además los tres pilares básicos sobre los que se debe sustentar la seguridad de la información: organizativo, técnico y normativo. En torno a ellos se desarrollan las distintas medidas enfocadas a preservar la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información, en todos los ámbitos del Ministerio. El Secretario de Estado de Defensa establece con la Instrucción 41/2010 las normas para la aplicación de la Política de Seguridad de la información del Ministerio de Defensa y la Orden⁵⁷ DEF/2524/2012. Cabe destacar que el Ministerio de Defensa⁵⁸ participa en diversos grupos de trabajo nacionales e internacionales enfocados a definir una infraestructura común de seguridad de la información en el ámbito de la Administración General del Estado, la UE y la OTAN. España es, asimismo, miembro fundador del Centro de Excelencia para la Cooperación en Ciberdefensa de la OTAN, con sede en Tallin, Estonia.

La inteligencia interior: Dentro del Ministerio del Interior, podemos citar el Servicio de Información de la Guardia Civil y la Comisaría General de Información, aunque también pueden realizar labores en materia de inteligencia criminal otras unidades como la Unidad Central Operativa de la Guardia Civil y la Unidad Central de Inteligencia Criminal de la Policía. El Ministerio del Interior además, cuenta con el CNCA y el CICO, y colabora con la Unidad de Inteligencia Financiera (SEPBLAC) del Ministerio de Economía y el Servicio de Vigilancia Aduanera (SVA) del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Sobre este ámbito hay que señalar que los últimos sucesos de escuchas de la Agencia Nacional de Seguridad (National Security Agency, NSA) de Estados Unidos, han puesto furiosos a los países europeos, y declaran “totalmente inaceptable” este tipo de prácticas entre socios, en la declaración de la reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno, han debatido sobre las actividades de recogida e información y la profunda inquietud que ha causado entre los ciudadanos europeos⁵⁹.

54 Vid. BOE nº 20, pp. 5700-5710. Real Decreto 199/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia y se modifica el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

55 España, CNI. (3 de diciembre de 2012). Norma NS/04. Seguridad de la información. Autoridad Nacional para la protección de la información clasificada. Recuperado el 4 de septiembre de 2013, del sitio web: http://www.cni.es/comun/recursos/descargas/NS-04_Seguridad_de_la_Informacion.pdf

56 Vid BOD nº 103 (pp. 5856-5860). Orden Ministerial 76/2006, de 19 de mayo por la que se aprueba la política de seguridad de la información del Ministerio de Defensa.

57 Vid. BOE nº 284, Orden DEF/2524/2012, de 8 de noviembre, por la que se adecúan las normas y medidas de seguridad de la información del Ministerio de Defensa en poder de las empresas.

58 España, Ministerio de Defensa. (enero de 2013). Seguridad de la información. Recuperado el 14 de septiembre de 2013, del sitio web: <http://www.defensa.gob.es/politica/infraestructura/seguridad-informacion/>

59 European Union. (24 y 25 de octubre de 2013). Conclusiones del Consejo Europeo. EUCO 169/13

11. PROTECCIÓN ANTE EMERGENCIAS Y CATÁSTROFES

10

Protección ante emergencias y catástrofes

Establecer en Sistema Nacional de Protección que garantice una respuesta adecuada ante emergencias y catástrofes

- Adoptar un enfoque integrador y potenciar la actuación y coordinación entre las diversas Administraciones del Estado
- Elaboración marco referencia con prioridades y recursos
- Actualización jurídica protección emergencias y catástrofes
- Establecer protocolos actuación
- Constituir red de alerta de riesgos naturales
- Mantenimiento directorio de recursos
- Fomentar la cultura de prevención entre los ciudadanos
- Contribuir a la cooperación internacional
- Adoptar planes de preparación y respuesta ante pandemias
- Adopción protocolos situaciones de crisis alimentarias

En este ámbito, el Ministerio del Interior tiene la Dirección General de Protección Civil y Emergencias (DGPCE), para prevenir las situaciones de grave riesgo colectivo o catástrofes, proteger a las personas y los bienes cuando dichas situaciones se producen, así como contribuir a la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas. Para responder con la mayor eficacia a las crecientes demandas de seguridad que la sociedad plantea, el Sistema Nacional de Protección Civil está en permanente evolución, por lo que se impulsa la coordinación de las actuaciones de los Órganos del Estado y la cooperación con las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. En este sentido se crea la Comisión Nacional de Protección Civil, para la citada coordinación ante situaciones de grave riesgo colectivo, catástrofe o calamidad pública⁶⁰. Esta Comisión elabora propuestas e informes sobre programas, planes y procedimientos de actuación, que son la base para establecer la elaboración de los planes territoriales. A partir del plan territorial, se elaboran los planes especiales, para hacer frente a riesgos químicos, inundaciones, sismos, riesgo volcánico y transporte de mercancías peligrosas, y a nivel municipal, el alcalde es la máxima autoridad de protección civil sin menoscabo de las atribuciones del consejero con competencias en protección civil, ya que tiene la responsabilidad directa de los habitantes de su municipio y gestiona los recursos del pueblo o ciudad.

En el último nivel municipal, la estructura orgánica y funcional, está concebida para que se garantice la dirección única por la autoridad correspondiente, la coordinación de todas las actuaciones y se integre a los servicios y recursos propios de la administración local y regional, además de los asignados en los planes por otras administraciones públicas y entidades públicas y privadas. Cuenta con un Director del Plan, un Comité

(p. 19). Recuperado el 27 de octubre de 2013, del sitio web:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/139219.pdf

60 Vid. Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, en la que se concibe como un servicio público cuya competencia corresponde a todas las Administraciones Públicas.

asesor, un Gabinete de información y los Grupos de acción (intervención, orden, sanitario, logístico, apoyo técnico y otros.), además de los centros de coordinación (Centro de Coordinación Operativa, CECOP y Puesto de Mando Avanzado, PMA).

En las situaciones de emergencia en las que se declare el interés nacional por concurrir alguna de las circunstancias contenidas en el capítulo I (apartado 1.2) de la norma básica de protección civil, o cuando lo solicite la comunidad autónoma afectada, las funciones de dirección del Plan de Emergencia Exterior (PEE)⁶¹, serán ejercidas dentro del correspondiente comité de dirección constituido por un representante del Ministerio del Interior y por el representante de la comunidad autónoma que determine el plan. En estas situaciones podrán acudir las Unidades de apoyo ante desastres (UAD)⁶² y la Unidad Militar de Emergencias (UME)⁶³.

A nivel internacional corresponde a la DGPC⁶⁴, el mantenimiento de relaciones técnicas con organismos homólogos de otros países, especialmente de la UE, del Mediterráneo y de Iberoamérica, y la participación en las reuniones de los organismos internacionales con competencias en protección civil y emergencias, así como en las comisiones y grupos de trabajo constituidos en el seno de la UE, la OTAN y Naciones Unidas. Destacando la Decisión del Consejo, de 23 de octubre de 2001 (DOUE-L-2001-82457), por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil y el Dictamen de 2011, del Comité de las Regiones⁶⁵ sobre una mejor reacción europea en caso de catástrofe.

12. SEGURIDAD MARÍTIMA

11

Seguridad marítima

Impulsar la seguridad en el espacio marítimo y conservar el litoral

- Adoptar un enfoque integral y potenciar la actuación coordinada
- Optimizar el uso eficaz de los recursos disponibles
- Fomentar la cooperación internacional. Implementación normativa UE y Organización Marítima Internacional
- Fomento colaboración con el sector privado

61 Vid. RD 1196/2003, de 19 de septiembre, por el que se aprueba la Directriz de Protección Civil para el control y planificación ante el riesgo de accidentes graves en los que intervienen sustancias peligrosas (BOE nº 242).

62 Vid. RD 1123/2000, de 16 de junio, (BOE nº 156, de 30 de junio de 2000) mediante el cual se regula su creación e implantación. Modificado por el RD 285/2006, de 10 de marzo. (BOE núm. 70, de 23 de marzo de 2006).

63 Vid. RD 416/2006, de 11 de abril, se establece su organización y despliegue y se implanta como una fuerza conjunta de carácter permanente dentro de las Fuerzas Armadas.

64 Vid. RD 1571/2007, de 30 de noviembre, que desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior.

65 Vid. DOUE C 192/15-19, de 1 de julio de 2011, comunicación de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo sobre la reacción europea en caso de catástrofe y el papel de la protección civil y de la ayuda humanitaria

Dando cumplimiento a lo establecido en la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, y una vez culminado el Plan 2006-2009, el Ministerio de Fomento presentó el Plan⁶⁶ Nacional de Seguridad y Salvamento Marítimo 2010-2018, desarrollado en línea con los objetivos y recomendaciones estratégicas marcados por la Política Marítima de la UE con el horizonte 2018.

Una de sus líneas de acción corresponde a la construcción de un marco de coordinación y colaboración entre actores nacionales e internacionales, Así pretenden suscribir acuerdos con el Ministerio Fiscal y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, con los países vecinos, con la Agencia Europea de Seguridad Marítima (EMSA) y relación con los foros internacionales, como el Centro Regional de Respuesta de Emergencia de Contaminación Marina en el Mar Mediterráneo (Regional Marine Pollution Emergency Response Centre for the Mediterranean Sea, REMPEC), la UE, la Organización Marítima Internacional (OMI) (International Maritime Organization, IMO) , etc.

Ejemplo de la colaboración son los ejercicios⁶⁷ MARSEC, que en mayo de 2013 sirvieron para comprobar la capacidad de coordinación y colaboración de la Fuerza de Acción Marítima de la Armada con otros organismos, para afrontar operaciones de seguridad marítima, así como mejorar la coordinación en la mar entre las unidades de la Armada y las del Servicio Marítimo de la Guardia Civil, Salvamento Marítimo, Vigilancia Aduanera, Secretaría General de Pesca y Cruz Roja. Además, pretende mejorar la coordinación en la lucha contra el tráfico de drogas y la inmigración ilegal, así como conseguir una coordinación fluida entre organismos involucrados en operaciones de salvamento y rescate e incidentes que afecten a Sanidad Exterior.

El Gobierno ha querido impulsar la seguridad en el espacio marítimo, materializando el 5 de diciembre de 2013, por el Consejo de Seguridad Nacional, la aprobación de la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional, que enumera el conjunto de intereses marítimos nacionales y recoge los riesgos y amenazas que pesan sobre ellos, ya sea por actuaciones ilegales, como el terrorismo o los tráficos ilícitos, o por las condiciones naturales del medio, como sucede con los accidentes y catástrofes⁶⁸.

Por último, destacar la implicación que tiene la Guardia Civil del Ministerio del Interior español, en la seguridad marítima, con el SIVE o el proyecto PERSEUS⁶⁹, encuadrado dentro del 7º Programa Marco de la UE, siendo evidente que la vigilancia y protección de las fronteras y los espacios marítimos es de vital importancia para garantizar la seguridad, por tratarse de un medio tan complejo y hostil como la mar, donde las fronteras se difuminan, lo que favorece el desarrollo de actividades ilícitas

66 España, Ministerio de Fomento. (2010). Plan nacional de Seguridad y Salvamento Marítimo 2010-2018. Recuperado el 7 de septiembre de 2013, del sitio web: http://www.salvamentomaritimo.es/wp-content/files_flutter/1320770125PlanNacionalSeguridad-Salvamento-Maritimo2010_2018.pdf

67 España, Ministerio de Defensa. (9 de mayo de 2013). Noticias de la Armada: Ejercicio Conjunto Marítimo MARSEC 13. Recuperado el 14 de septiembre de 2013, del sitio web: <http://www.armada.mde.es>

68 España, Consejo de Seguridad Nacional. (5 de diciembre de 2013). Nota de prensa: Aprobada la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional de 2013. Recuperado el 6 de diciembre de 2013, del sitio web: http://www.mpr.gob.es/NR/rdonlyres/6F45B028-29F6-4862-A7B7-3B04C2AD0247/255435/20131333_completo_05dic13_1130h.pdf

69 España, Ministerio del Interior. (24 de septiembre de 2013). Intervención del ministro del Interior, Jorge Fernández Díaz, en la presentación de las primeras pruebas del proyecto PERSEUS de vigilancia marítima. Recuperado el 27 de septiembre de 2013, del sitio web: <http://www.interior.gob.es/file/63/63354/63354.pdf>

de cualquier tipo, y también, para ayudar a las personas en situación de riesgo.

13. PROTECCIÓN DE INFRAESTRUCTURAS CRÍTICAS

12

Protección de infraestructuras críticas

Robustecer las infraestructuras esenciales para la sociedad

- Establecer una responsabilidad compartida y cooperación público-privada
- Planificar, identificar, evaluar, prevenir y mitigar los riesgos de forma escalonada
- Racionalización de recursos (equilibrio y eficiencia)
- Conseguir un grado de resiliencia para ser capaz de seguir operando ante circunstancias adversas
- Coordinar la gestión de crisis entre organismos públicos y privados
- Cooperación internacional. Impulso del programa europeo Protección de Infraestructuras Críticas (EPCIP) y Directivas europeas

En el ámbito de la protección de infraestructuras críticas, hay que señalar que es una tarea ingente intentar proteger a la sociedad contra tantas posibles amenazas, imprevisibles e inimaginables contra las infraestructuras críticas. Para ello, se requiere cooperar, compartir información, evaluar riesgos potenciales y asignar y priorizar los recursos humanos, materiales y económicos racionalmente. El reto consiste en proteger a la sociedad de los riesgos y amenazas potencialmente ilimitados, pero con recursos materiales, humanos y económicos limitados, y esto sólo es posible mediante la coordinación de esfuerzos entre todos los agentes implicados. Este es precisamente el fundamento y el impulso que pretende la Ley Protección de Infraestructuras Críticas 8/2011 y su Reglamento. Aunque el espíritu de esta ley va mucho más allá: ambiciona implantar a medio plazo una cultura de seguridad en la que tanto el sector privado como las Administraciones Públicas trabajen sobre parámetros homogéneos y claramente definidos en materia de protección de sus respectivos activos, logrando una coordinación de esfuerzos y una sinergia en sus objetivos. La citada ley establece que corresponde al Ministerio del Interior, a través de la Secretaría de Estado de Seguridad la competencia para clasificar una infraestructura como estratégica, crítica o crítica europea para incluirla en el Catálogo Nacional de Infraestructuras Estratégicas⁷⁰.

La Ley establece el Sistema Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas que se compone de una serie de instituciones, órganos y empresas, procedentes tanto del

70 Vid. BOE nº 102 (pp. 43370-43380), de 29 de abril de 2011, Ley 8/2011 por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas, y BOE nº 121 (pp. 50808-50826), de 21 de mayo de 2011, Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de protección de las infraestructuras crítica.

sector público como del privado, con responsabilidades en el correcto funcionamiento de los servicios esenciales o en la seguridad de los ciudadanos. Podemos destacar como agentes del Sistema a los operadores críticos del sector público y privado, es decir, aquellos que gestionan al menos una infraestructura crítica, y el CNPIC como órgano que se encarga de impulsar, coordinar y supervisar todas las actividades que tiene encomendadas la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior en relación con la protección de las infraestructuras críticas españolas.

También la UE mantiene la preocupación sobre las infraestructuras críticas. Por ejemplo, en octubre de 2010, la Comisión Europea propuso al Parlamento Europeo una serie de medidas tendentes a reforzar la prevención, la preparación y la respuesta de la Unión ante ataques terroristas contra las infraestructuras críticas, derivadas de otra Comunicación al Consejo y Parlamento Europeo⁷¹.

Un nuevo paso es la creación de entidades como la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información (ENISA)⁷² en materia de seguridad de las comunicaciones. Además, en sectores como la seguridad aérea y marítima, la Comisión ha creado servicios de inspección para supervisar la aplicación de la legislación de seguridad en los Estados miembros. En diciembre de 2005, el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior pidió a la Comisión la propuesta⁷³ del Programa Europeo para la Protección de las Infraestructuras Críticas (PEPIC), con el fin de definir las mismas, analizar su vulnerabilidad y su interdependencia entre sí, así como presentar soluciones que protejan y preparen para todo tipo de peligros. Dicho programa deberá ayudar a las empresas a integrar las variables de la amenaza y sus consecuencias en sus evaluaciones del riesgo. Las fuerzas del orden y de protección civil de los Estados miembros también deberían integrar el PEPIC en sus tareas de planificación e información. En este nuevo marco hay otras medidas, como el Libro Verde sobre un programa europeo para la protección de infraestructuras críticas⁷⁴, la Directiva para la identificación y designación de las infraestructuras críticas europeas (ICE)⁷⁵, o la creación de una Red de información sobre alertas en infraestructuras críticas (Critical Infrastructure Warning Information Network, CIWIN)⁷⁶.

14. CONCLUSIONES

71 European Union. (20 de octubre de 2004). Protección de las infraestructuras críticas en la lucha contra el terrorismo. COM (2004) 702 final. Recuperado el 14 de septiembre de 2013, del sitio web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0702:FIN:ES:PDF>

72 Vid. DOUE L 77/1-11, de 13 de marzo de 2004, por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información.

73 European Union. (12 de diciembre de 2006). Programa Europeo para la Protección de Infraestructuras Críticas. COM (2006) 786 final. Recuperado el 21 de septiembre de 2013, del sitio web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0786:FIN:ES:PDF>

74 European Union. (17 de noviembre de 2005). Libro verde sobre un programa europeo para la protección de infraestructuras críticas. COM (2005) 576 final. Recuperado el 21 de septiembre de 2013, del sitio web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0576:FIN:ES:PDF>

75 Vid. DOUE, L 345/75-82. Directiva 2008/114/CE del Consejo, de 23 de diciembre de 2008, sobre la identificación y designación de infraestructuras críticas europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección.

76 European Union. (27 de octubre de 2008). Red de información sobre alertas en infraestructuras críticas CIWIN. COM (2008) 676 final. Recuperado el 28 de septiembre de 2013, del sitio web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0676:FIN:ES:PDF>

Del análisis realizado anteriormente, relativo al estudio de cada uno de los doce ámbitos prioritarios de actuación, relacionados con las amenazas y riesgos enumerados en la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN-2013), y la contribución del Ministerio del Interior, podemos extraer las siguientes conclusiones:

1. El desarrollo específico de las líneas de acción enmarcadas en cada ámbito de actuación, constituye un gran reto en el que se va a enfrentar el nuevo sistema de Seguridad Nacional, impulsado por el Presidente del Gobierno con el apoyo del Consejo de Seguridad Nacional y los Comités Especializados.
2. El Sistema de seguridad integral diseñado para seguir la estrategia de la política de seguridad del Estado, necesita una organización progresiva de las estructuras y organismos del Estado vinculados a la seguridad, con la participación de múltiples ministerios, administraciones y agentes del sector público y privado.
3. El Ministerio del Interior con su estructura, está preparado para afrontar las medidas concretas que le asignen, con adecuada adaptación y mejora de sus propios sistemas de dirección y coordinación. Los contenidos totales de los ámbitos de actuación de la ESN, exceden de las competencias del Ministerio del Interior, pero es evidente que las tareas de este Ministerio y de la Secretaría de Estado de Seguridad, están relacionadas de alguna forma con los ámbitos descritos. En este sentido, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía) cuentan con capacidad en recursos materiales y humanos para contribuir en las líneas de acción expuestas.
4. Todos los actores implicados en la seguridad integral necesitan adaptarse a la actual situación económica, para responder con eficacia a los retos de seguridad planteados.
5. La difusión de la “cultura de seguridad” puede contribuir en la promoción de la participación ciudadana, fomentando la transparencia y aumentando la intercomunicación para evitar alguna de las amenazas descritas en la ESN.
6. La cooperación y colaboración internacional es imprescindible, primero en el marco de la UE, y después con el resto de países y organizaciones internacionales, para mejorar la capacidad de prevención y preparación frente a las amenazas emergentes, en un escenario global en constante transformación.
7. El uso de las tecnologías ha experimentado un aumento en los últimos años, derivando en la misma medida en un incremento en la cantidad y magnitud de los problemas de seguridad.

Fecha de recepción: 07/11/2013. Fecha de aceptación: 15/01/2014

LAS LAUREADAS PERDIDAS

AGUSTÍN MANUEL PULIDO PÉREZ

*“Por obra de cuatro espadas
y un verde laurel por orla
cuadrulado en cuarteles
y circundado de historia
Sobre humanos corazones
sus vuelos un orbe posa:
Laureada de San Fernando,
No la iguala una corona”.*

Eduardo Marquina

RESUMEN

La entrega de la laureada colectiva al Regimiento de Cazadores de Alcántara, en el mes de junio de 2012, por su abnegada actuación en la defensa de sus compañeros de armas en el repliegue llevado a cabo durante el desastre de Annual, tras decenas de años de olvido, ha supuesto un reconocimiento póstumo a la suprema entrega en el cumplimiento del deber. Ha sido una muestra de orgullo y agradecimiento para todos los que forman parte de la familia castrense.

Este acontecimiento ha provocado, de alguna forma, el deseo de perpetuar la memoria de los actos llevados a cabo por algunos guardias civiles a lo largo de su dilatada historia, que también fueron propuestos en su momento para la concesión de la mencionada laureada, pero por circunstancias, quizás ajenas a los propios actos heroicos, sus expedientes contradictorios para el ingreso en la citada Orden no tuvieron la confirmación para la entrega de la merecida condecoración.

Valga para todos ellos, los que defendieron su honor hasta entregar sus vidas, nuestro más emotivo recuerdo porque, tal y como cita el soneto al que se da lectura en el homenaje a los caídos, fueron “fieles al juramento que empeñaron”.

Palabras clave: Laureada; Heroísmo; Sacrificio; Homenaje; Expediente contradictorio.

ABSTRACT

The delivery of the Collective Laureate to the Alcántara Hunter Regiment, in June 2012, due to its selfless performance in the defence of their partners in the retreat that took place during the disaster of Annual, after decades of forgetfulness, means a posthumous recognition to their highest dedication fulfilling their duty. It has been a pride and gratitude sample for the whole military family.

This event has caused, in some way, the wish of perpetuating the memory of the actions carried out by some guardias civiles along its long history, who in time were suggested for the concession of the above mentioned laureate, but, due to different circumstances, perhaps external to their own heroic actions, their contradictory docu-

ments for their joining in the aforementioned Order didn't have the confirmation for the delivery of the deserved award.

For all of them, those who defended their honour till the delivery of their lives, our emotional memory because, as it is said in the verse read in the homage paid to the fallen, they were "loyal to the oath they swore".

Key words: Laureate; Heroism; Sacrifice; Homage; Contradictory document.

El pasado 1 de junio de 2012, por RD 905/2012, se concedió de forma colectiva el ingreso en la Real y Militar Orden de San Fernando al Regimiento de Cazadores de Alcántara, nº 14, en homenaje a la memoria de lo acaecido en las arenas del Rif en julio de 1922 y al conocido sacrificio de cientos de sus hombres. Por fin se hacía justicia tras decenas de años de olvido, de archivo de los expedientes, a una serie continuada de actos heroicos, en los que la casi totalidad de los componentes de su plantilla de oficiales y clases de tropa entregaron su vida en defensa de sus compañeros de armas, unos soldados de reemplazo en su inmensa mayoría, que huían aterrorizados en las calientes arenas rifeñas durante el desastre de Annual.

Este reconocimiento ha llegado tarde, demasiado tarde, pero finalmente ha podido salir a la luz, tras decenas de años de indiferencia, y las familias de aquellos héroes podrán descansar en paz por la gratitud pública mostrada con la entrega de la laureada colectiva. De hecho, ese reconocimiento ha sido motivo de orgullo para toda la familia castrense. Pero no siempre los poderes públicos han tenido esa sensibilidad hacia hechos que en el peor de los casos pueden considerarse como extraordinarios. El olvido se ha impuesto en numerosas ocasiones frente al deber de recordar la abnegación de hombres que antepusieron el honor y el cumplimiento de su deber a su propia vida.

La Real y Militar Orden de San Fernando fue instituida por Decreto dimanante de las Cortes de Cádiz, el 31 de agosto de 1811, y refrendada por Real Decreto de S.M. el Rey Fernando VII, el 28 de noviembre de 1814. Durante su ya dilatada historia, con las adaptaciones pertinentes a la realidad social que la contemplaba, ha premiado las conductas heroicas, desprendidas, abnegadas, de los hombres y mujeres que han formado parte de las Fuerzas Armadas y de los Ejércitos de España. Tras varias remodelaciones de su reglamento, no puede olvidarse el sentido para el que fue creado tal reconocimiento a la labor desinteresada de los militares que entregaron lo mejor de sí en defensa de la Patria. El primer artículo del mencionado reglamento de 1811 ya estableció que:

"Convencidas las Cortes Generales y Extraordinarias de cuan conducente será para excitar el noble ardor militar que produce acciones distinguidas de guerra, establecer en los premios un orden regular con el que se consigan dos saludables fines, a saber: que solo el distinguido mérito sea convenientemente premiado y que nunca pueda el favor ocupar el lugar de la justicia..."

Por nuestra parte, a raíz de la consideración militar de sus miembros, hasta 1978 hemos de contemplar a la Guardia Civil como uno de los Cuerpos integrantes del Ejército de Tierra, por lo que los actos y acciones desarrolladas por sus miembros a lo largo de su historia han de integrarse, necesariamente, en la reglamentación de la concesión de la mencionada Orden. De todas maneras en la actualidad, en acciones

de campaña,¹ su carácter militar le proporciona una naturaleza que puede incardinarse por completo en lo estipulado por la citada Orden. Así se ha recogido en el artículo 14 del vigente Reglamento que regula la concesión de la laureada, que establece lo siguiente:

“2. La Cruz Laureada, otorgada a título individual, podrá ser concedida al personal de las Fuerzas Armadas, del Cuerpo de la Guardia Civil, cuando este último desempeñe acciones de carácter militar, o al personal civil que preste servicios en las mismas en virtud de orden competente, dentro de fuerzas militares organizadas, siempre que lleven a cabo acciones, hechos o servicios excepcionales de los señalados en los apartados 1 y 4 del artículo 13 y cumplan con los méritos y requisitos establecidos por este Reglamento.

3. La Laureada Colectiva podrá ser concedida a Unidades, Centros y Organismos de las Fuerzas Armadas o del Cuerpo de la Guardia Civil, que lleven a cabo acciones, hechos o servicios excepcionales de los señalados en los apartados 1 y 4 del artículo 13, realizados en colectividad.

4. La Medalla Militar Individual podrá ser concedida al personal de las Fuerzas Armadas, del Cuerpo de la Guardia Civil cuando este último desempeñe acciones de carácter militar, o al personal civil que preste servicios en las mismas en virtud de una orden competente, dentro de fuerzas militares organizadas, siempre que lleven a cabo acciones, hechos o servicios extraordinarios de los señalados en los apartados 2 y 4 del artículo 13 y cumplan con los méritos y requisitos establecidos por este Reglamento.

5. La Medalla Militar Colectiva podrá ser concedida a Unidades, Centros y Organismos de las Fuerzas Armadas o del Cuerpo de la Guardia Civil, que lleven a cabo acciones, hechos o servicios extraordinarios de los señalados en los apartados 2 y 4 del artículo 13, realizados en colectividad.”

En la Guardia Civil, al menos durante el siglo XX, el reconocimiento público de la entrega de la principal condecoración militar española no ha sido especialmente generoso con sus miembros. Han sido decenas, centenares, los guardias que en un conflicto, o en otro, han mostrado un acendrado heroísmo para defender sus cuarteles o la vida de sus compañeros, sin que se hayan visto recompensados con el ingreso en la Orden de San Fernando. Sin entrar a valorar actuaciones llevadas a cabo en la defensa de sus posiciones durante la Guerra Civil, se ha querido en el presente artículo analizar de forma aséptica otros hechos de armas, cuya consecuencia fue la muerte o las heridas de guardias civiles en el cumplimiento de su deber.

Para intentar ser ecuanímes, y justos con su recuerdo, se han recogido en este trabajo algunos hechos que, como el que daba inicio a estas líneas, merecieron un reconocimiento inicial con la incoación de un expediente contradictorio para su ingreso en la Orden de San Fernando, pero que no tuvo, como el caso del Alcántara, una resolución satisfactoria, tal vez por los avatares políticos que tuvieron lugar en décadas posteriores. Sus hechos, merecedores desde nuestra opinión de ser considerados dignos de su ingreso en la mencionada Orden, se han silenciado con el inmisericorde

1 Real Decreto 899/2001, de 27 de Julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Real y Militar Orden de San Fernando.

paso de los años. Quizá porque se produjeron en un contexto sociopolítico que ha coadyuvado a que no se sintiera la necesidad de recuperarlos; quizá porque a la vista del expediente se decidió en su momento que no tuvieron la entidad suficiente para la concesión de la mencionada condecoración. De todas maneras, por una u otra razón, el recuerdo de su sacrificio, en algunos casos hasta la muerte, debe ser recuperado para que no duerma en el olvido, a pesar de que no tenga el respaldo institucional de las famosas y heroicas cargas del Alcántara en el río Igán.

Entre esos hombres beneméritos, destacaríamos las historias de algunos guardias civiles que dejaron su vida o su integridad en los sucesos revolucionarios de octubre de 1934, en los que sólo la figura del capitán de la Compañía de Sama de Langreo, Alonso Nart, tuvo la recompensa de la laureada en fechas posteriores a su muerte. Ha de recordarse que tal proceso insurreccional tuvo lugar a partir del cinco de octubre, cuando se adoptó la decisión de implantar la revolución socialista en todo el país, si bien fueron pocas las regiones en las que el movimiento llegara a tener cierto éxito, con la conocida excepción de lo ocurrido en Asturias o en las calles de la capital barcelonesa. En otros lugares, sin conexión a nivel nacional, el enfrentamiento se saldó con el ataque al Puesto de la Guardia Civil, cuya consecuencia fue la muerte o las heridas de los defensores y la necesidad de conductas heroicas entre los guardias civiles para proteger a sus familias y porque les iba la vida en la defensa.

1. UNCASTILLO

En el Puesto de Uncastillo,² Zaragoza, la mañana del cinco de octubre amaneció con cientos de jornaleros y campesinos que rodeaban sus paredes quedando los guardias civiles y sus familias completamente sitiados, sin esperanza alguna. Una comisión de los atacantes, compuesta por varios campesinos vinculados a la UGT y dirigidos por el alcalde de la localidad, optó por parlamentar con el sargento 1º Victoriano Quiñones Fernández, el comandante del Puesto, al que acompañaban los guardias Celestino Morales Marco y Francisco García Prieto. Tras instar a la rendición y entrega de su posición, el suboficial se negó e intentó retornar al cuartel, junto a sus dos compañeros. En esos instantes una andanada de fusilería y escopetas acabó con la vida de los dos guardias, el primero con un certero disparo en la cabeza, y el segundo con la médula espinal seccionada por un proyectil. El sargento, arrastrándose, a duras penas pudo llegar hasta el cuartel. Dentro de éste el guardia Manuel Corchete Álvarez se dispuso entonces a tomar el mando y comenzó a desplegar a sus compañeros en los dos pisos del edificio. A Félix García Andrés le ordenó que tomase posición en el piso alto mientras el resto se ocupaba de tomar las ventanas y lugares más débiles ante el presumible ataque de los revolucionarios. Corchete, que vio los cuerpos de sus compañeros tirados frente al Puesto, decidió realizar una salida a la desesperada para recuperarlos mientras que el guardia García Andrés disparaba protegiendo sus movimientos. Al retornar al cuartel comprobó con desesperación que Félix había sido herido en la cabeza y que también habían impactado los disparos efectuados por los atacantes sobre otro de los guardias, Demetrio López Cortés. No quedaban más defensores en el Puesto que el propio Corchete y el guardia Vicente Adell Carpio. A éste le ordenó que tomase el relevo en el

2 Servicios de Estudios Históricos de la Guardia Civil. SEHGC. Expediente personal del guardia Manuel Corchete Álvarez. Memorias de las Comandancias. Zaragoza. Uncastillo. 1934; RTGC. Noviembre de 1934. P. 527; BOGC de 22 de marzo de 1935 (P. 250-258).

piso superior y que impidiese que se acercase nadie hasta la casa-cuartel. Corchete, por su parte, decidió abordar la defensa recorriendo las diferentes estancias del edificio. La situación era desesperada. Las familias gritaban por los guardias fallecidos, por los heridos. Félix García deliraba y gemía por el disparo recibido en la cabeza. No se detuvo Corchete en su intención de llegar hasta el último aliento. Con los fusiles de sus compañeros caídos, que iban municionando los hijos de los guardias, y con granadas de mano consiguió evitar la toma del cuartel, en una resistencia desesperada que duró hasta las cinco de la tarde cuando, por fin, fuerzas del Instituto, al mando del capitán García Lasierra consiguieron liberar momentáneamente el sitio del Puesto de Uncastillo. No fue gratuita esta intervención pues el mismo capitán resultó herido, junto a dos de sus guardias. La llegada del alférez de Sos, Rafael Casasús López, facilitaría el levantamiento del sitio, las detenciones y la iniciación de la instrucción de diligencias.

Pero los revolucionarios no acabaron aquí sus ataques. Un camión con guardias, que llegaba en auxilio de los sitiados procedente de Tauste, fue atacado resultando heridos los guardias civiles José González Mas, Juan Perales Pulido, José Santiago y Eduardo Penadés García. Finalmente, la posterior intervención del coronel Osuna, jefe del Tercio, junto a fuerzas de la Comandancia y del Tercio Móvil, pertrechada la fuerza con ametralladoras, vehículos ligeros y numerosas cajas de municiones, logró poner fin a la intentona revolucionaria de Uncastillo.

Sobre el panorama que hallaron las fuerzas liberadoras al llegar al cuartel da fe lo recogido en el parte oficial que se reprodujo de forma literal en la Revista Técnica de la Guardia Civil (RTGC):

*“... lágrimas y llantos, esposas que perdieron a sus maridos, niños asustados, guardias heridos, escombros. El capitán Lasierra herido de un tiro; los cadáveres de los otros dos guardias y los heridos. El guardia García Andrés daba gritos y muestras de enajenación mental...”*³

De todas maneras, aquel suceso no pasó desapercibido. En la prensa nacional, meses después de lo ocurrido, se rindió un merecido homenaje a la memoria de aquellos hombres que defendieron con su vida el Puesto de Uncastillo. Al mismo acudieron autoridades civiles y militares, entre ellos el entonces general inspector de la Benemérita, Carmelo Rodríguez de la Torre, así como el coronel Osuna y los tenientes coroneles de las provincias de Huesca y Zaragoza, Francisco Vázquez y Eulogio Pérez, para descubrir una placa en la que se recogía el siguiente texto:

“El día 5 de octubre de 1934 fue atacado furiosamente este puesto de Uncastillo por las horas revolucionarias. En las primeras acometidas sucumbieron los guardias Francisco García Prieto y Celestino Morales Marco, resultando gravemente herido el sargento Mariano Quiñones Fernández. Poco después cayó herido de mucha gravedad el guardia Félix García Andrés y menos grave su compañero Demetrio López Cortés. Los dos beneméritos que quedaban, Manuel Corchete Álvarez y Vicente Adell Aspin, defendieron la casa cuartel durante diez horas con heroísmo espartano, salvando la vida de los heridos y las familias, como el honor de la Institución. España y la Guardia Civil recordarán con orgullo la sublime gesta de este puñado de valientes.”

Un ramo de flores depositado sobre el lugar en el que cayeron los guardias fue el último de los actos de aquel emotivo homenaje.⁴

3 RTGC. Diciembre de 1934. P. 528 y ss.

4 ABC, 4 de abril de 1935. Pág. 27.

2. POSADA DE LLANERA

Mientras todo esto ocurría en tierras aragonesas, los Puestos de la Guardia Civil del Principado asturiano eran atacados y asaltados por la corriente revolucionaria. La extrema violencia desatada no fue de menor entidad que lo ocurrido en Uncastillo. Decenas y decenas de cuarteles de la Benemérita fueron copados, superados y destruidos. Algunos, los menos, lograron detener la embestida revolucionaria y posibilitaron en algunos casos la resistencia republicana a la implantación de un sistema socialista. Valga por ello el reconocimiento a una labor completamente desconocida o mal interpretada. De entre las actuaciones llevadas a cabo, se podrían destacar cientos de ellas, pero en este trabajo se han recogido algunas de las que merecieron en su momento la valoración y la apertura de un expediente contradictorio para el ingreso en la Orden de San Fernando.

Por su repercusión en la integridad de los guardias civiles y en el desarrollo de la revolución asturiana, resulta interesante abordar lo ocurrido en Posada de Llanera. Sobre las tres de la mañana del 5 de octubre, los componentes del Puesto se hallaban en el interior de su casa-cuartel. En el exterior se escuchaban detonaciones y descargas de fusilería realizadas sobre un camión que era confundido con una camioneta de la Guardia de Asalto. Los guardias civiles, bajo el mando de su sargento, Gaspar Sánchez Herrero, salieron raudos de su dependencia para comprobar que estaba ocurriendo en la población. Atrás quedaron los guardias Fidel Moreno y Antonio Santiago Campos, protegiendo al Puesto y las familias que en él habían quedado. Aquella medida de seguridad, consistente en dejar un par de hombres en el cuartel, también se realizó para comprobar si todo aquello era una maniobra de distracción para provocar la salida de toda la Fuerza del edificio.

Al suboficial le acompañaban los guardias Rafael Zamorano García⁵ y Emiliano Díez García. La sorpresa no se hizo esperar y nada más comenzar su recorrido de reconocimiento fueron tiroteados por un grupo de revolucionarios que los esperaban agazapados en los laterales de la carretera de Lugones. En la primera descarga de fusilería falleció el guardia Emiliano Díez, mientras Rafael Zamorano quedaba gravemente herido. El sargento pudo refugiarse en un edificio cercano junto al guardia Zamorano, que no cesaba en la defensa a pesar de las heridas y lograría comunicarse con la Comandancia para relatar su crítica situación. Los dos beneméritos se hallaban completamente rodeados pero consiguieron impedir que tomaran el edificio que les servía de parapeto y por espacio de una hora y media se enfrentaron a enemigos muy superiores en número. Finalmente, las fuerzas que llegaron desde Oviedo lograron levantar este cerco no sin un ácido intercambio de disparos que provocaron la muerte de uno de los guardias de refuerzo y heridas a varios, entre ellos el teniente Esteve González⁶ que mandaba la sección. A éstos se les unieron compañeros procedentes de Luanco y Vista Alegre, lo que permitió que se acabara de forma inmediato el intento revolucionario en Posada de Llanera. El arsenal que dejaron los revolucionarios en su huida da una muestra de la extrema violencia desatada y la determinante decisión de los atacantes: veinticinco fusiles; cuatro mil cartuchos y treinta y un cartuchos de dinamita.

5 BOGC. 22 de marzo de 1935. P.278. Extracto del juicio contradictorio realizado para expediente de ingreso en la Orden de San Fernando del guardia civil Rafael Zamorano García.

6 BOGC. 4 de mayo de 1935. P. 452 Extracto del juicio contradictorio realizado para expediente de ingreso en la Orden de San Fernando del teniente Francisco Esteve González.

¿Qué llevó a que se iniciara el expediente para valorar la actuación del guardia Zamorano? Su decidida actitud de continuar acompañando a su sargento en un combate en el que les iba la vida. En el informe realizado por el instructor del expediente, el teniente coronel de Infantería, Francisco García Escamez, de la segunda Legión del Tercio, se recoge el contenido del parte que en su momento elevó el sargento Gaspar Sánchez:

“Que desea hacer constar la valerosa conducta del guardia Rafael Zamorano García, que formaba pareja con el guardia que murió en los primeros tiros, el cual, no obstante haber recibido una herida en el pecho de gran gravedad, también en los primeros momentos no abandonó su puesto al lado del declarante, combatiendo con él sin atender a la curación de su herida ni retirarse, no obstante las indicaciones que repetidamente le hizo para que así lo hiciera, contestando a estas reiteradas invitaciones con la frase de que “aún tenía fuerzas para disparar”, curándose después de que el fuego disminuyó ante la orden terminante de que así lo hiciera y volviendo a su puesto después de ser ligeramente vendado por el veterinario municipal, que se encontraba en la Centralita (telefónica), siendo éste y el encargado de la Central testigos de cuanto refiere”.

Tal y como consta en el mencionado expediente para el ingreso en la Orden de San Fernando, Rafael Zamorano había recibido un disparo en el hemitórax izquierdo, con un orificio de entrada del proyectil por el noveno espacio intercostal y salida por la línea escapular plana, con la suerte que lo atravesó, de parte a parte, sin afectar a órganos vitales, lo que le permitió recobrase de sus heridas tras la defensa de su posición.

En este acontecimiento no se puede olvidar la actuación del teniente Esteve que, como se ha adelantado, también fue objeto de un expediente contradictorio para su ingreso en la laureada Orden. A continuación se muestra un extracto de lo expuesto en el folio nº 6 del mismo:

“...por aviso telefónico se supo que, a consecuencia de un tiroteo, había herido de gravedad un guardia del Puesto de Llanera; inmediatamente, en un coche conducido por el Guardia Amador Alonso Álvarez, salió el Teniente Jefe de la Línea de esta capital, D. Francisco Esteve González, Cabo Juan Heredia Fernández y Guardias Pelayo Sánchez Moreno, Justo García Cajata, Manuel Alonso Alonso y Francisco Valbuena García, y en otro coche pocos momentos después conducido por el guardia Manuel Vázquez García, el Cabo Alberto González González, guardias primeros Marcelino López Pérez y Pablo Sebastián Prieto, y segundos Antonio Eleno Luengo, Valeriano López García y Jenaro Fernández Rodríguez, informándose el Oficial que a consecuencia del tiroteo sostenido por la fuerza de Llanera había resultado muerto el Guardia Emilio Díaz García, herido de gravedad el guardia Rafael Zamorano García y leve el Sargento comandante del puesto, continuando la marcha el Oficial con el primero de dichos vehículos; que al llegar a la plaza de abastos de aquella localidad recibió una descarga cerrada de los revolucionarios debidamente parapetados detrás de la pared que sirve de cuneta a la carretera y por la parte posterior del edificio que ocupa dicha plaza, resultando muertos los Guardias Pelayo Sánchez Moreno y Justo García Gajate y herido grave el Guardia Manuel Alonso y Alonso, siguiendo el Oficial con la serenidad que tanto le caracterizó en este movimiento, dirigiendo el fuego contra un enemigo que se calcula de 80 a 90 hombres, llegando el segundo coche, que también fue recibido en la misma forma, resultando muerto el Guardia segundo Valeriano López García y herido leve el Guardia Antonio Eleno Luengo, de cuya refriega también resultaron heridos leves el Teniente D. Francisco Esteve González y Cabo Juan Heredia, y después de una tenaz lucha lograron dispersar al enemigo, el que les hizo dos prisioneros ilesos y uno gravemente herido, recogiendo en el lugar donde se desarrolló el combate 16 fusiles, 11 mosquetones y carabinas, 5.000 cartuchos de guerra, gran cantidad de bombas y dinamita, cartuchos de caza y otros útiles de guerra, y comprendiendo que el valor y serenidad con que el Oficial procedió le hacen merecedor del ingreso en la Orden de San Fernando...”

Este breve y escueto relato de lo ocurrido en Posada de Llaneras nos acerca a la extrema virulencia de los enfrentamientos que tuvieron lugar en las calles de los pueblos de Asturias en aquellas jornadas de octubre de 1934.

3. LAVIANA

Otro lugar en el que la Guardia Civil mostró su determinación para impedir la toma de su cuartel fue Laviana. Su comandante de Puesto, el Sargento Bedoya, tomó la acertada decisión de adelantar la defensa a lugares destacados por encontrarse el cuartel en una vaguada. Ordenó a parte de su fuerza que se colocara en una estribación cercana desde la que se dominaban los accesos al edificio y con ello se facilitaba la defensa. Los revolucionarios, conscientes de que si no tomaban esta posición no lograrían el objetivo de debilitar la resistencia de los guardias del Puesto, optaron por lanzar una ofensiva contra los guardias destacados. Allí estaban en esos instantes los guardias Díaz Campos⁷ y Rodríguez Mayo, intentando repeler el ataque del que eran objetos con bombas de mano y descargas de fusilería. Las heridas de ambos invitaban a que algunos compañeros como Yebra Domínguez y Mantecón Fernández intentasen relevarlos de su posición, pero cayeron muertos en tal imposible empeño.

Díaz Campos, como pudo, continuaría desesperadamente en la defensa de su posición durante una hora más. Los revolucionarios, asombrados por la tenaz resistencia que ofrecía un hombre solo le invitaban a que se rindiera con frases como: “ríndete temerario”. No cesó en su cometido, a pesar de sus heridas, pero por sexta vez fue alcanzado y esta vez sobre su omoplato izquierdo, con una herida que le dejaría sin posibilidad de utilizar el fusil. Arrastrándose, recogió las armas de sus compañeros muertos y se trasladó como pudo hasta el cuartel que finalmente fue tomado sin la oportuna defensa que Díez Campos realizaba desde su aventajada posición, gracias al lanzamiento de cartuchos de dinamita realizado por los experimentados mineros.

4. CAMPOMANES

Otro de los puntos donde pudo confirmarse la determinación de la Guardia Civil a la hora de defender con tenacidad su posición fue Campomanes. El sargento comandante de Puesto, Tomas Escribano Ponce⁸, cuando tuvo noticias de lo que estaba ocurriendo en la provincia, con millares de mineros y obreros sublevados contra el poder legítimo de la República en los Valles de Turón y Pola de Lena, tomó una decisión que a la postre resultaría crucial en el desenlace de la revolución asturiana.

Con el conocimiento de que habían caído los cuarteles de, Ujo, Rabaldana y Pola de Lena, y que la mayor parte de sus componentes habían resultado prisioneros o muertos en los enfrentamientos, Tomás decidió ofrecer una recia defensa de su posición, a sabiendas que con ello podía posibilitar la llegada de refuerzos desde la capital de la provincia o de la vecina provincia leonesa, pues el intento revolucionario era controlar el puerto de Pasajes que era la llave de paso entre Castilla y Asturias. Con sus hombres, los guardias Juan Muñoz Salido, Antonio Liste Rodríguez, Benjamín Rodríguez Álvarez y Francisco Amigo Cotino, se desplegó en los alrededores del Puesto, para impedir que fuesen copados y aniquilados entre las paredes del edificio. Pronto comenzaron los escarceos entre los contendientes y con desesperación contemplaba como les superaban en número, pues la marea revolucionaria

7 BOGC. 4 de mayo de 1935. P. 453. Extracto del juicio contradictorio realizado para expediente de ingreso en la Orden de San Fernando del guardia civil Antonio Díez Campos.

8 BOGC. 4 de mayo de 1935. P. 452. Extracto del juicio contradictorio realizado para expediente de ingreso en la Orden de San Fernando del sargento Tomás Escribano Ponce.

resultaba apabullante, con centenares de hombres que se incorporaban al ataque a los guardias civiles.

Empezaron a replegarse para buscar refugio en el cuartel, mientras podía ordenarle a uno de sus guardias que solicitase auxilio desde la central de teléfonos del pueblo. Oviedo no respondía a la llamada porque habían sido saboteadas las comunicaciones. Entonces recurrió a solicitar el auxilio de León, que pronto respondió a la llamada de socorro.

Mientras tanto, Ponce había podido llegar hasta el cuartel y organizó su defensa a pesar de las heridas que había recibido, entre ellas un disparo en la cabeza. Desesperados los guardias superados en número, agotadas las municiones, el cuartel cayó en manos de los revolucionarios y sus defensores fueron hechos prisioneros. El sargento Ponce moriría a las pocas horas consecuencia de las heridas recibidas, pero había logrado retrasar la toma del Puerto de Pasajes el tiempo suficiente para permitir que las fuerzas militares y de la Guardia Civil lograsen incorporarse para derrotar a las fuerzas revolucionarias.

Ante aquella desesperada llamada de auxilio se prestó a acudir en su ayuda una sección desde la cercana provincia leonesa. A las órdenes del teniente Fernando Halcón Lucas,⁹ se incorporaron para socorrer a sus compañeros asturianos, dieciocho hombres, más tres conductores en un autocar y en un vehículo ligero. A esa fuerza se fueron uniendo más guardias civiles de los cuarteles del recorrido hacia Asturias y de guardias de asalto, que viajaban en un tren cuyo itinerario había sido cortado por la destrucción de las vías de ferrocarril. Finalmente el número de hombres ascendía a treinta y cinco, con los últimos incorporados procedentes del puesto de Pajares. Nada más llegar a la zona, el teniente Halcón desplegó a su unidad en dos columnas, en los laterales de la carretera para evitar sorpresas a toda la fuerza; una bajo su mando y otra a las órdenes del sargento Mansilla. Pero tal medida no resultó suficiente. Los revolucionarios se habían apostado para defender lo conquistado en Campomanes. Fuertemente pertrechados obligaron a los hombres de la columna del teniente a refugiarse entre las paredes de una fábrica de pasta para sopa. El sargento lograría parapetarse en los laterales de la citada carretera.

Los revolucionarios intentaban por todos los medios derribar la resistencia de las dos columnas y no vacilaron en utilizar la incierta e inhumana estratagema de colocar a uno de los beneméritos capturados en el cuartel de Campomanes, Benjamín Rodríguez, por delante de los captores, a modo de escudo humano. Sus compañeros dudaban en utilizar sus armas para no herir al guardia civil, pero para amedrentarlos realizaban disparos de puntería sobre los revolucionarios. A la vista de que los guardias no cesaban en la defensa, Benjamín fue adelantado unos pasos con la intención de ejecutarlo delante de los que resistían y así doblegar su firmeza. Fue el momento elegido por el cabo José Moreira Rodríguez, haciendo gala de una formidable puntería, para acabar con dos de los inusitados miembros del pelotón de ejecución. Benjamín lograría, tras una desesperada carrera, incorporarse junto a sus compañeros en la fábrica.

9 SEHGC. Memorias de las Comandancias. Oviedo. Sucesos de Campomanes. La relación de los guardias civiles muertos en la fábrica es la siguiente: Teniente Fernando Halcón Lucas; Guardias Civiles Gorgonio Fernández Pastrana; Ricardo Turrión Manzano; Zacarías Martínez García; Mariano Fernández Fernández; Nazario Escudero Marcos; Arturo Martínez González; Alfredo Fernández Villarino; Paz González Novalbos y Francisco Gancedo Luego.

Con extraordinaria determinación, los mineros comenzaron a lanzar cartuchos de dinamita sobre el edificio, a pesar de los disparos de los guardias que defendieron con garras y dientes su propia vida. En estas primeras andanadas ya habían resultado muertos el cabo del Puesto de Pajares; un conductor del autocar; uno de los guardias de asalto que se había incorporado a la columna y otro de los guardias, Gregorio Fernández. El teniente intentó por todos los medios que la moral no decayese y se atrevió a salir hasta el autocar en dos ocasiones, para recuperar municiones. No obstante, era consciente de que la defensa en esas condiciones resultaba una aventura descabellada. Si no llegaban refuerzos, los revolucionarios llegarían a coparlos por el uso de los explosivos. Requirió entonces voluntarios para solicitar auxilio de las unidades cercanas e inmediatamente se presentaron el cabo Moreiro, junto a los guardias Remigio García y Benjamín Rodríguez. Primeramente, tras una salida salpicada de disparos y de impactos de dinamita, logran conectar con los compañeros que se hallaban parapetados en las cuentas de la carretera. De aquí, monte a través, lograrían llegar hasta Puente los Fierros, lugar que alcanzan con los pies destrozados por aquella marcha desesperada. En nombre del teniente Halcón enviaron un telegrama de auxilio a la Comandancia de León, pero con las dudas razonables de que habían podido sabotear los postes telegráficos decidieron continuar hasta las inmediaciones del Puerto de Pajares, distante de donde se hallaban unos veinte kilómetros. La marcha en aquellas condiciones supuso un verdadero calvario para unos hombres con los pies desgarrados, cansados y agotados por la extenuante jornada sufrida.

Al llegar a este punto, al encontrar cortadas las líneas de comunicación, decidieron reanudar de nuevo la marcha. Ahora, conscientes del peligro de continuar con sus uniformes, se vistieron de paisano para intentar pasar desapercibidos entre las líneas revolucionarias. Por delante, en aquellas condiciones, les esperaban otros once kilómetros de marcha por el monte hasta llegar a Villamaría, donde por fin lograrían ser atendidos de sus lesiones por un farmacéutico, pero con la desesperación de que también habían cortado las comunicaciones. Decidieron entonces retornar a la fábrica para intentar colaborar con los compañeros que habían dejado sitiados. En el camino encontrarían a una columna del Ejército, a la que informaron de la situación de Campomanes, no sin antes identificarse y justificar su vestimenta de paisano.

Mientras tanto, el teniente Halcón estaba completamente desesperado. Ya quedaban pocos hombres para presentar alguna garantía de defensa y el oficial, víctima de las heridas recibidas, murió en aquella trágica situación. Los pocos defensores que quedaban aprovecharon la llegada de la noche para salir agazapados e intentar unirse a los hombres del sargento Mansilla que continuaba en las laderas de la carretera, todavía en una posición dominante. Los revolucionarios, tras la toma de la fábrica, pudieron entonces dirigir sus esfuerzos contra la segunda columna, pero sus componentes habían aprovechado la oscuridad que les ofrecía la noche para retroceder entre la maleza y continuar caminando hasta encontrar una columna del Ejército que por carretera ya se trasladaba hasta Campomanes.

Los atacantes, conscientes del peligro que suponía esta fuerza militar, huyeron del lugar, no sin antes lanzar cartuchos de dinamita sobre la fábrica y denigrar el cadáver del teniente. Cuando los miembros de la columna del primer Batallón del Regimiento de Infantería nº 36 llegaron al lugar, los guardias civiles que los acompañaban contemplaron con desesperación como diez de sus compañeros habían caído en la defensa de la fábrica, mientras que el cuerpo del teniente estaba sin las piernas, consecuencia

de un cartucho colocado entre ellas, y con las cuencas de los ojos vacías, con disparos en la cabeza. Aquellos guardias, con su actuación, lograron que el paso de Castilla hacia Asturias quedara expedito para la llegada de las fuerzas del Ejército.

5. UN SINCERO HOMENAJE

Como reflexión final, se podría realizar un extenso recorrido por actuaciones similares, como lo ocurrido y ya comentado en la defensa del cuartel de Sama de Langreo, a las órdenes del capitán Nart, que recibió por ello la condecoración de la Orden de San Fernando. Pero con lo expuesto es posible aproximarse al desarrollo de los acontecimientos, su extraordinaria virulencia y consecuencia de ello el numeroso grupo de víctimas que cayeron en aquella singladura, además de poder apreciar el ejercicio de un acendrado espíritu de resistencia por parte de los guardias civiles, en la mayor parte de las ocasiones para defender sus vidas y las de sus familias.

El sentido de la entrega de tal condecoración, tal y como se acuerda en su Reglamento,¹⁰ es “honrar el reconocido valor heroico y el muy distinguido, como virtudes que, con abnegación, inducen a acometer acciones excepcionales o extraordinarias, individuales o colectivas, siempre en servicio y beneficio de España”. Además, si se analizan las condiciones y requisitos para su concesión estipuladas en su artículo 15, los hechos reflejados en los párrafos anteriores, se ajustan, desde nuestra visión al sentido de ser heroicos y excepcionales.

Pero tal perspectiva no es gratuita. De hecho se comprueba como en su momento se dieron los pasos necesarios para la apertura de los correspondientes expedientes para el ingreso de esos hombres en la mencionada Orden. ¿Por qué? Sin duda sus hechos, acciones o servicios implicaron sacrificios y riesgos que los llevaron a perder la vida en el cumplimiento de sus misiones. La circunstancia recogida en el punto 2, apartado b) del citado Reglamento que especifica que la acción o hecho no esté originado, como único impulso, por el propósito de salvar la vida, a la vista de sus actuaciones no debe ser tenida en cuenta en la valoración de la resistencia ofrecida por los guardias en el Puesto de Uncastillo o en las posiciones defensivas en la cuenca minera. Está claro que todo hombre intenta defender su vida, hasta el último extremo; hasta el último aliento. Pero los guardias civiles que hemos visto luchar en defensa de la legalidad republicana, no dudaron en auxiliar a compañeros heridos, en recoger los cadáveres de otros compañeros o en cumplir con su deber mucho más allá de lo exigido por los reglamentos. No puede apreciarse, en estos casos, una ambición impropia y desmesurada que los llevara a un riesgo inútil o excesivo.

También se pueden entender los acontecimientos relatados como incluidos en el apartado d) del mencionado punto 2. del artículo 15, ya que se corresponde fielmente con que el *“hecho tenga lugar en momentos críticos y difíciles para el desarrollo de la acción militar, bien por la manifiesta inferioridad del interesado o de las fuerzas bajo su mando que el hecho tenga lugar en momentos críticos y difíciles para el desarrollo de la acción militar, bien por la manifiesta inferioridad del interesado o de las fuerzas bajo su mando, bien por las circunstancias excepcionales de la situación. La inferioridad se valorará en función de las fuerzas disponibles, situación táctica, medios de armamento y logísticas, así como en el estado físico y moral de las fuerzas propias y las heridas sufridas”*. La inferioridad de fuerzas en lid queda plenamente acreditada en las acciones referidas.

10 Real Decreto 899/2001, de 27 de Julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Real y Militar Orden de San Fernando

Por último, tras este análisis, los acontecimientos reseñados tendrían cabida si no se llegara al cumplimiento de los requisitos exigidos, en las circunstancias fijadas en el punto 5, del mismo artículo, pues queda patente la ejemplaridad de tales hechos. No cabe duda de que su abnegación, su resistencia, su sacrificio constituyen un incentivo y una repercusión para elevar y afianzar la moral de los componentes de la Guardia Civil.

Aquellos hombres, desde la perspectiva que nos proporciona la lejanía en el tiempo y en comparación con lo ocurrido en otros casos, no desmerecieron en conjunto el reconocimiento de su ingreso en la Orden de San Fernando por parte de las autoridades militares. Se enfrentaron a enemigos que los superaban y multiplicaban y tuvieron el arrojo suficiente para no entregar sus posiciones, a sabiendas que les costaría la vida con total seguridad.

Aclaremos, por último, que no es la intención del presente trabajo la reanudación o la apertura de un expediente contradictorio para la concesión de la laureada de San Fernando. Ni mucho menos. Se trata simplemente de realizar una reivindicación de la memoria histórica de unos hombres que entregaron su vida, o resultaron heridos, en actos de defensa de sus cuarteles o en el cumplimiento de sus deberes como guardias civiles. Tampoco se ha querido realizar una comparación con el extraordinario esfuerzo que en las tierras rifeñas los hombres del Alcántara llevaron a cabo para proteger la retirada de miles de soldados de reemplazo que huían despavoridos mientras eran masacrados por atacantes bien posicionados, pertrechados y decididos a acabar con la presencia española en la zona oriental del Protectorado. Para la familia castrense, la concesión de la laureada colectiva no ha hecho sino confirmar con publicidad, oficialmente, lo que cada uno de sus miembros ya conocía por la enorme repercusión de las cargas del regimiento de Caballería. Quizás muchas familias puedan dar lectura a estas líneas gracias a la entrega de aquellos hombres. Muchos españoles, todavía, deberían estar enormemente agradecidos al sacrificio de aquellos caballeros del Alcántara.

Por todo lo anterior se reitera que las presentes líneas solo desean la reivindicación de un póstumo homenaje, en honor a la resistencia ofrecida por la Guardia Civil, que no afecta a cuestiones políticas de ningún tipo. La sucesión de hechos históricos debe ser valorada y justificada con una amplia documentación, y analizada desde una visión aséptica. Con esta lupa se ha valorado la actuación de los guardias civiles en las aciagas jornadas de octubre de 1934. Sin establecer la génesis de la intentona revolucionaria y de la composición de los grupos compuestos por aquellos miles de atacantes, impulsados por líderes políticos que creyeron encontrar el momento propicio para realizar la proyectada revolución. Con tal actuación presentaron un proyecto de ruptura con el régimen legítimamente establecido. El ataque del que fue objeto la república se significó, como se ha podido patentizar, en un intento de derribar la principal defensa del régimen, es decir, la que procuraba y realizaba en cada rincón del territorio nacional los reducidos Puestos de la Guardia Civil.

Entiéndase el sentido de este artículo en respuesta a lo ordenado en el artículo 21 de las vigentes Reales Ordenanzas, que establece en relación a la tradición militar en los ejércitos: *“Los miembros de las Fuerzas Armadas se sentirán herederos y depositarios de la tradición militar española. El homenaje a los héroes que la forjaron y a todos lo que entregaron su vida por España es un deber de gratitud y un motivo de estímulo para la continuación de su obra”*.

No puede olvidarse, no debemos, que estos beneméritos actuaron en defensa de

sus posiciones, sus cuarteles, su vida y sus familias, pero, a la vez, que se transformaron en un dique de contención contra una ideología que quería dar por finiquitado el proceso republicano o, al menos, un régimen en el que tuviera presencia opciones políticas consideradas como alejadas de su proyecto de reforma. La Guardia Civil, mientras tanto, como en anteriores envites, se mantuvo fiel al régimen establecido, como lo había estado unos años atrás cuando se produjo la transición de la monarquía a la república y como lo estaría unos meses después, en su inmensa mayoría, a favor de la legitimidad republicana. Un compromiso de fidelidad más apreciable, si cabe, cuando en sus filas precisamente no se apreciaba una especial inclinación hacia el nuevo régimen. Ya se estableció, para los militares, y con ello para los guardias civiles, la consigna ineludible en las viejas ordenanzas de Carlos III, cuando estipularon: *“El que tuviera orden absoluta de conservar su puesto, a todo trance lo hará”*. La Benemérita supo, como siempre, prestar un eficaz y eficiente servicio a la sociedad española, con independencia de colores e ideologías, tal y como sentenció el Duque de Ahumada en la Cartilla: *“Por último, debe velar por la propiedad y seguridad de todos”*.

BIBLIOGRAFÍA

AGUADO SÁNCHEZ F. (1984) «Historia de la Guardia Civil» Varios volúmenes. Cupsa. Ed. Planeta. Madrid.

AGUADO SÁNCHEZ. F. (1972) «La revolución de octubre de 1934» Ed. San Martín. Madrid.

DE LA CIERVA R. (1997) «Fracaso del octubre revolucionario. 1934-1935. La represión ». ARC editores. Madrid.

DÍAZ NOSTY. B. (1974) « La Comuna asturiana ». Ed. Zero. Bilbao

ELORZA A. (1973) «La utopía anarquista bajo la Segunda República». Ed. Ayuso. Madrid.

GIL PECHARROMÁN J. (1996) «La Segunda República. Esperanzas y frustraciones». Historia 16. Temas de Hoy. Madrid.

JULIA DÍAZ SANTOS. (1989) «Historia del socialismo español» Tomo III (1931-1939)» Tuñón de Lara (coord). Conjunto editorial. Barcelona.

LÓPEZ OCHOA E. (1936) «Campaña militar de Asturias de 1934». Madrid.

ROSAL, AMARO DEL (1984) «1934. Movimiento revolucionario de octubre» . Ed. Akal. Madrid.

RUIZ D. (1998) «Insurrección defensiva y revolución obrera. El octubre español de 1934». Labor Universitaria. Barcelona.

Fecha de recepción: 11/12/2013. Fecha de aceptación: 15/01/2014

MÉTODOS, TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN CRIMINOLÓGICA

Lali Castellanos Spidla

Revista Guardia Civil. Oficina de Relaciones Informativas y Sociales (ORIS)

José Ibáñez Peinado
Editorial Dykinson 2013
Páginas 605

Ante la ausencia de una publicación concreta que compile el diverso y disperso temario referente a la investigación criminológica, el teniente coronel de la Guardia Civil, doctor en Psicología, licenciado en Derecho y especialista universitario en Criminología, ofrece al lector un texto compacto donde se reflejan los mejores y más actuales conocimientos en los estudios de técnicas de investigación criminológica. Quince capítulos que abarcan desde las definiciones, objetivos o elementos de la ciencia, hasta el análisis de enfermedades psíquicas pasando por los métodos, mediciones y actividades investigativas.

Este manual, escrito con un lenguaje claro y ordenado, recopila las enseñanzas de una ingente cantidad de publicaciones de ámbito internacional y que arrojan mucha luz sobre los aspectos relacionados con las asignaturas que se imparten en el Grado de Criminología y en el doble Grado en Derecho y Criminología. El primer capítulo sitúa al lector en las definiciones de ciencia y el conocimiento científico aproximándoles al diseño que les llevará a la búsqueda continua de conocimientos. En el segundo encontramos la investigación y sus componentes añadiendo unos anexos con esquemas de los distintos procesos de investigación (Olacef, Ávila Baray, Cea, Tamayo y Tamayo...etc.). Sobre los principios, requisitos y pausas que se deben tener en cuenta en toda investigación se ocupa el capítulo 3 "Metodología Investigativa" para entrar de lleno en lo que es la "Investigación Criminológica" de la que se ocupa el capítulo 4. Los métodos, las técnicas y los instrumentos de la investigación criminológica, se contemplan en los capítulos 5, 6 y 7, respectivamente para cerrar con el capítulo 8 en el que se muestra cómo realizar un informe o un cartel.

A partir de ahí se profundiza en aspectos tan claves para recopilar datos como el testimonio, el interrogatorio o la entrevista. Con el capítulo 12 se introduce al lector en la autopsia psicológica para guiar hacia la construcción de los perfiles criminales y geográficos, con estudios realizados sobre casos reales y las conclusiones a las que se ha llegado. Los principios generales de la Grafología, los antecedentes de la escritura, los signos de anormalidad o las patologías psíquicas se recogen en el capítulo 15 que cierra esta línea textual. Esta obra se suma a la trilogía ya publicada por el autor sobre los aspectos de la Criminología y la Criminalística y constituye el texto base en algunas de las materias que forman parte de los estudios de esta ciencia.

FORMACIÓN Y ADIESTRAMIENTO SENSIBLE AL GÉNERO DEL PERSONAL CÍVICO-MILITAR Y EL EMPODERAMIENTO DE LA MUJER. Reflexiones en torno a las operaciones de paz en el marco de la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea.

Ana Pilar Velázquez Órtiz
Capitán Asesoría Jurídica de la Guardia Civil

Susana De Tomás Morales (Dir.)
Gracia Abad Quintanal
Cristina Amich Elías (Coord.)
Alberto Priego Moreno
Ana Pilar Velázquez Ortiz
Editorial Dykinson 2013
Páginas 278.

La obra ofrece los resultados del proyecto investigador subvencionado por la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación en virtud de la Resolución de 11 de octubre de 2012, de la Secretaria de Estado de Asuntos Exteriores (BOE núm. 258, 26 de octubre de 2012).

Esta publicación ofrece un estudio de las cuestiones referidas a la mujer, en materia de adiestramiento, desde un enfoque integral y aborda, desde un punto de vista tanto politológico como jurídico, los obstáculos que dificultan una correcta formación/adiestramiento sensible al género, en el contexto de las Operaciones de Paz. Contribuye, así, a hacer visibles estos obstáculos e indica los medios que resultan necesarios para lograr un verdadero empoderamiento de la mujer. De esta forma, la obra aporta una novedad en la materia por cuanto en ella se atiende, desde un punto de vista integrador y multidisciplinar a las cuestiones relativas al personal, tanto civil como militar aplicando y combinando las estrategias del gender mainstreaming y del empoderamiento.

La obra se estructura en tres partes, íntimamente relacionadas entre sí, de tal forma que se ofrece un único texto consolidado y coherente y no una mera colección de capítulos relacionados con la misma materia. La primera parte presenta un marco de partida sobre la complejidad de las Operaciones de Paz y la atención a las cuestiones de género, bajo el título "Operaciones de Paz y Género". Delimita conceptualmente las Operaciones de Paz, aborda las principales cuestiones relacionadas con esta materia, analiza los orígenes y el desarrollo del feminismo y examina las cuestiones de Seguridad, desde la óptica del género.

La Segunda parte, bajo el título ¿Cómo ha de ser un adiestramiento sensible al género para empoderar a la mujer?, comprende los capítulos tres, cuatro y cinco, en los que se ofrecen las respuestas oportunas al referido interrogante. En el capítulo tercero se presentan las claves sobre cómo ha de ofrecerse una formación o adiestramiento integral, según corresponda, sensible al género del personal civil y militar que desarrolle sus funciones en una misma Zona de Operaciones. El capítulo cuarto analiza el contenido del Derecho Internacional Humanitario, en los aspectos relativos a la efectiva protección de la mujer durante el desarrollo de los conflictos armados,

a la luz de las Resoluciones aprobadas por las Naciones Unidas. El capítulo quinto aborda la relevancia del conocimiento sobre VIH/SIDA y su vinculación con el género y la violencia sexual en el ámbito del adiestramiento de los operadores de paz, poniendo de manifiesto la importancia de la inclusión de una capacitación en VIH/SIDA en el desarrollo de programas de adiestramiento integral sensible al género de los operadores de paz.

La tercera y última parte, bajo el título “la necesidad de evaluación del sistema y el desarrollo de indicadores eficaces para la mejora del adiestramiento integral” presenta, a modo de conclusión, una novedosa propuesta de indicadores y unas reflexiones finales.

LA CAPTURA DE BIN LADEN, UNA LABOR DE ANALISTAS

José María Blanco Navarro
Director del Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil

Manhunt
The Ten-Year Search for Bin Laden from 9/11 to Abbottabad
Peter Bergen
Editorial Broadway Books
Páginas 384

Peter Bergen, periodista y analista de seguridad nacional en la CNN, entrevistó a Bin Laden en 1997 para la televisión. También es el director del Programa de Estudios de Seguridad Nacional de la New America Foundation. Es autor de cuatro libros relacionados con Bin Laden y la lucha contra Al Qaeda. En su última obra, "Manhunt", narra los diez años de esfuerzos y políticas de Estados Unidos para la localización y eliminación de Bin Laden.

"Manhunt" no es una novela, ni tampoco un manual de terrorismo o de inteligencia. Pero sí se trata de una elaborada reconstrucción periodística sobre el día a día de multitud de actores que convirtieron la persecución de Bin Laden en un objetivo vital. La mayoría de los protagonistas de este libro son analistas de la CIA, agentes de campo, militares o altos cargos de la Administración de Estados Unidos. Especial protagonismo adquieren las analistas de inteligencia de la CIA, parte fundamental de un equipo montado en diciembre de 1995 dedicado a investigar sobre Bin Laden. El director de dicha unidad señala la excepcional capacidad de sus analistas para fijarse en los detalles, descubrir patrones y entender las relaciones. En comparación con analistas masculinos pierden menos tiempo "presumiendo de batallas", controlan mejor el ego y no están tan obsesionadas por su carrera.

Desde este punto de vista, este relato es un enorme ejercicio de difusión de cultura de inteligencia y un acto de justicia ante la anónima e ingrata labor de los analistas, que sólo trasciende ante posibles errores o escándalos, que siempre son injustamente analizados a posteriori. La imagen ofrecida, contraria al imaginario colectivo existente y a tópicos sobre el mundo de la inteligencia, se centra en el esfuerzo de multitud de profesionales, de muy elevada capacitación, que realizaron grandes sacrificios profesionales y personales para este objetivo.

Es desde este prisma desde el que se contempla cómo pudo ser la vida de Bin Laden durante todos estos años, se repasan sus vínculos familiares, sus contactos y sus posibles destinos desde que huye de las montañas de Tora Bora.

Distribuido en capítulos temáticos, que van siguiendo una línea temporal y temática de manera combinada, Bergen desgrana las líneas que llevaron a la captura y eliminación del terrorista más buscado. De esta forma, la pista sobre el correo de Bin Laden, Abu Ahmed al-Kuwaiti, se constituye como centro del relato. Bergen no se aproxima a la cuestión de las torturas, como forma de obtención de posible información que condujera a dicha pista, desde un punto de vista legal o ético, pero sí señala aquellos casos en que fue el procedimiento utilizado y los efectos de las mismas hacia ese objetivo.

Bergen refleja, de manera colateral, los procedimientos, metodologías y procesos que conducen a la toma de decisiones y cómo esta decisión es adoptada. En gran medida es un libro sobre la relación entre analistas y decisores.

Son diversas las menciones a diferentes tipos de inteligencia, como la humana (HUMINT), o la de señales (SIGINT), así como las limitaciones e imposibilidad, a través de ellas, de llegar hasta el fugitivo. Y cómo los procesos de análisis, la utilización de la creatividad y del pensamiento crítico son los que abren las vías hacia el diseño de alternativas, la planificación de acciones y la toma de decisiones.

También en el libro, de enorme interés para analistas y cualquier persona interesada en la forma de trabajar de los servicios de inteligencia, se atisban multitud de las técnicas que son señaladas en el documento de la CIAA Tradecraft Primer: Structured Analytic Techniques for Improving Intelligence Analysis¹, o en las obras de Heuer o de Pherson. Materias sobre las que ya existe formación en España, en el Master de Analista de Inteligencia de la Carlos III y URJC (también de la Universidad de Barcelona y de la Universidad Autónoma de Barcelona) o en el título de Experto en Análisis de Inteligencia del Instituto de Ciencias Forenses y de la Seguridad de la Universidad Autónoma de Madrid. A la hora de decidir líneas de acción o apoyar la toma de decisiones se utilizan técnicas como el Análisis de Hipótesis en Competencia (ACH), Red Team, What if, técnicas de creatividad (Brainstorming, starbusting), abogado del diablo, pro-cons, escenarios, matrices de decisión o el análisis premortem, por señalar únicamente algunas de las más conocidas.

Un reciente artículo en el Journal of Strategic Security destacaba el interés de la utilización de la muerte de Bin Laden como caso de estudio para la formación en inteligencia².

Por tanto, la enorme atracción del caso, su gran eco mediático y la información contenida en el libro constituyen un material de primera mano para tratar de reconstruir y simular la labor de analistas de inteligencia. Así lo hemos hecho, en el año 2013, en el Master de Análisis del Terrorismo de la Universidad Rey Juan Carlos, dirigido por el Doctor Rogelio Alonso y con el que existe un Convenio de Colaboración con la Guardia Civil. Y es que tal y como señalan prestigiosos analistas como Mark Sageman³ la disciplina del análisis de inteligencia y la de estudios del terrorismo están llamadas a relacionarse y complementarse.

Finalmente, se recomienda complementar la lectura del libro con la visualización del documental realizado por la HBO⁴, que aporta los testimonios directos de analistas sobre todos estos años y contribuye a entender con más rigor y menos épica lo que de manera mucho más indirecta queda reflejado en películas como “La noche mas oscura”, una película de inteligencia, o de manera más alejada en series como “Homeland” o especialmente, desde un punto de vista de la función de analistas, en “Rubicon”.

1 <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/Tradecraft%20Primer-apr09.pdf>

2 COZINE, K. (2013). “Teaching the Intelligence Process: The Killing of Bin Laden as a Case Study”. Journal of Strategic Security. Volume 6, Number 5 Fall 2013, Article 13, 80-87.

3 <http://chronicle.com/blogs/conversation/2013/04/30/the-stagnation-of-research-on-terrorism/>

4 <http://www.youtube.com/watch?v=lv24sjm7IC0>

DATOS SOBRE LOS AUTORES DE ESTE VOLUMEN POR ORDEN ALFABÉTICO

José María Blanco Navarro: Director del Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil. Consejero del Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior. Director del Área de Estudios Estratégicos e Inteligencia del Instituto de Ciencias Forenses y de la Seguridad (ICFS), de la Universidad Autónoma de Madrid. Director del título de Experto en Análisis de Inteligencia (ICFS-UAM). Licenciado en Ciencias Empresariales y licenciado en Derecho. Máster en Analista de Inteligencia.

Luis de la Corte Ibáñez: Doctor en Psicología de la UAM y Experto en Terrorismo y Crimen Organizado. Director del Área de Estudios Estratégicos e Inteligencia del Instituto de Ciencias Forenses y de la Seguridad (ICFS), de la Universidad Autónoma de Madrid. Director del título de Experto en Análisis de Inteligencia (ICFS-UAM). Profesor en títulos de progrado relacionados con la inteligencia y la seguridad, en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), y otros organismos. Autor de libros como “La lógica del terrorismo” o “Crimen.org”.

Rafael José de Espona: Académico Correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación (Instituto de España). Consejero del Instituto de Relaciones Internacionales y Ciencia Política (TSPMI) de la Universidad de Vilnius (Lituania). Doctor en Derecho, Cónsul Honorario de la República de Lituania.

Jesús Gayoso Rey: Comandante de la Guardia Civil. Jefe del GAR de la Guardia Civil. Licenciado en Derecho. Master en Seguridad, Crisis y Emergencias. Diplomado de Estado Mayor. Ocho meses en Afganistán, no sólo como primer representante de la Guardia Civil sino también de las policías gendármicas europeas en la misión OTAN de formación de la policía afgana.

Ricardo González Parra: Licenciado en Derecho por la Universidad de Alcalá de Henares. Doctorado en Fundamentos del Derecho y Derecho Penal por la Universidad de Alcalá. Master en Seguridad y Defensa del CESEDEN por la Universidad Complutense de Madrid. Master en Analista de Inteligencia por las universidades Rey Juan Carlos y Carlos III de Madrid.

Más de 20 años de experiencia como letrado colegiado en Madrid. Miembro de la junta directiva del Comité legal de lucha contra el antisemitismo.

Hristina Hristova Gergova: Analista de Inteligencia de seguridad internacional, en el sector privado. Licenciada en Psicología por la Universidad Autónoma de Madrid. Experta en amenazas transnacionales, es autora de diversos artículos sobre grupos insurgentes y terroristas, crimen organizado, y relaciones entre ambos fenómenos.

José Juan Lucena: Teniente Coronel de la Guardia Civil. Departamento de Estadística del Servicio de Criminalística. Investigador del Instituto Universitario de Investigación en Ciencias Policiales (IUICP), de la Universidad de Alcalá de Henares.

Carlos De Miguel García: Comandante de la Guardia Civil, pertenece a la LI Promoción de la Academia General Militar. En la actualidad está destinado en el Estado Mayor del Mando de Operaciones de la Dirección Adjunta Operativa del Cuerpo. Ha

desarrollado su trayectoria profesional en unidades de seguridad ciudadana, de investigación y de asesoramiento al mando. Está en posesión de los Cursos de Policía Judicial, Superior de Información y es Diplomado de Estado Mayor.

Fernando Moure Colón: Teniente Coronel de la Guardia Civil. Subdirector del Centro Universitario de la Guardia Civil. Máster Universitario en Seguridad. Doctorando en Seguridad por la Facultad de Derecho de la UNED.

Agustín Manuel Pulido: Teniente de la Guardia Civil. Academia de Suboficiales y Guardias de Baeza (Jaén). Doctor en Historia por la UNED.

Mohammad Salem Wahdat. Analista de Inteligencia. Ministerio de Asuntos Exteriores de Afganistán (Kabul). Ex Secretario en la Embajada de Afganistán en España.

NORMAS PARA LOS AUTORES

Los trabajos que se remitan para su publicación en la Revista “Cuadernos de la Guardia Civil” deberán ser inéditos y no estar pendientes de publicación en otra revista. No obstante, previa solicitud al Centro de Análisis y Prospectiva, podrán ser publicados en otro medio, una vez otorgada autorización escrita en tal sentido por el Director de la revista.

Los criterios para la presentación de textos son los siguientes:

EXTENSIÓN. Un mínimo de 6.000 palabras y un máximo de 9.000 a espacio y medio, en DIN A-4.

TÍTULO Y AUTORÍA. En la primera página constará el título, en mayúsculas y negrita, y, debajo, el nombre del autor (en mayúsculas), indicando puesto de trabajo o profesión.

Se adjuntará adicionalmente breve CV del autor.

RESUMEN Y PALABRAS CLAVE. Precedido de la palabra “Resumen” se incluirá a continuación un extracto en castellano de unas 10-15 líneas. A continuación, en otro párrafo, un “Abstract”, traducción al inglés del resumen anterior. En el párrafo siguiente se incluirán las palabras clave, en un máximo de cinco, precedidas por la expresión “Palabras clave”. A continuación, en párrafo nuevo, esas palabras clave en inglés precedidas de la expresión “Key words”.

ESTRUCTURA. Los trabajos se dividirán en apartados y secciones (2 niveles), con su propio título, numerados. Se titularán en mayúscula negrita en el primer nivel de jerarquía y con mayúscula redondo en el segundo (sin negrita). Si fuera necesario un tercer nivel se escribiría en minúscula y negrita, y el cuarto en minúscula y cursiva.

TIPO DE LETRA. Times New Roman de tamaño 12 puntos. Las notas y fuentes bibliográficas serán de la misma letra, tamaño 10 puntos.

CUADROS Y FIGURAS. Serán numerados e incluirán una breve titulación.

PÁRRAFOS. Sangrado de 5 espacios. Espacio interlineal 1,5.

Se evitará la utilización de negrita y palabras subrayadas en el cuerpo del texto. Se utilizará letra cursiva para los títulos de libros y otras fuentes o para la inclusión dentro del texto de palabras o expresiones en otro idioma diferente al del artículo.

NOTAS. Serán las imprescindibles y se situarán al final del artículo de forma numerada.

REFERENCIAS Y CITA BIBLIOGRÁFICA. Se utilizará el sistema APA (<http://www.apastyle.org/> <http://normasapa.com/>)

- En el texto

Se utilizará el sistema APA, en el texto del artículo, para citar autoría y fecha, evitando en todo caso el uso de notas a pie de página. Ejemplo: (García, 2014) o “según García (2014) las condiciones....”

- Bibliografía

Se limitará a las fuentes bibliográficas utilizadas y referenciadas en el texto. Sigue orden alfabético de apellido de autores.

Ejemplos:

1. Libro:

Mansky, C. (2013). Public Policy in an Uncertain World. London: Harvard University Press.

2. Artículo o capítulo de libro:

Antaki, C. (1988). Explanations, communication and social cognition. En C. Antaki (Ed.), Analysing

everyday explanation. A casebook of methods (pp. 1-14). London: Sage.

3. Artículo:

Moskalenko, S.; McCauley, C. (2010). Measuring Political Mobilisation: The Distinction Between Activism and Radicalisation. *Terrorism and Political Violence*, vol. 21, p. 240.

4. Artículo de revista on-line:

Blanco, J. M.; Cohen, J. (2014). The future of counter-terrorism in Europe. The need to be lost in the correct direction. *European Journal of Future Research*, vol. 2 (nº 1). Springer. Extraído el 1 de enero de 2015 de: <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs40309-014-0050-9>

5. Contenidos on-line:

Weathon, K. (2011). Let's Kill the Intelligence Cycle. Sources and Methods. Extraído el 1 de enero de 2015 de: <http://sourcesandmethods.blogspot.com/2011/05/lets-killintelligence-cycle-original.html>

6. Artículos o noticias de periódico:

Schwartz, J. (10 de septiembre de 1993). Obesity affects economic, social status. *The Washington Post*, pp. B1, B3, B5-B7

ORGANISMOS Y SIGLAS. Siempre que sea posible se utilizarán las siglas en castellano (OTAN, y no NATO; ONU y no UNO). La primera vez que se utilice una sigla en un texto se escribirá primero la traducción o equivalencia, si fuera posible, y a continuación, entre paréntesis, el nombre en el idioma original, y la sigla, separados por una coma, pudiendo posteriormente utilizar únicamente la sigla:

Ejemplo: Agencia Central de Inteligencia (Central Inteligencia Agency, CIA).

Se acompañará en soporte informático, preferentemente Microsoft Word. Las fotografías y ficheros se remitirán también en ficheros independientes. Se podrá remitir por correo electrónico a esta dirección: CAP-cuadernos@guardiacivil.org

Los trabajos se presentarán, precedidos por una ficha de colaboración en la que se hagan constar: título del trabajo, nombre del autor (o autores), dirección, NIF, número de teléfono y de fax, situación laboral y nombre de la institución o empresa a la que pertenece. Igualmente se presentará una ficha de cesión de derechos de autor, que se facilitará oportunamente.

Los artículos serán evaluados por el Consejo de Redacción. Se enviarán a los autores las orientaciones de corrección que se estimen pertinentes, salvo aquellas de carácter menor, que no afecten al contenido y que puedan ser realizadas por el equipo de redacción (correcciones de tipo ortográfico, de puntuación, formato, etc.).

Los autores de los trabajos publicados en la Revista serán remunerados en la cuantía que establezca el Consejo de Redacción, salvo aquellos casos en que se trate de colaboraciones desinteresadas que realicen los autores.

A todos los autores que envíen originales a la Revista "Cuadernos de la Guardia Civil" se les remitirá acuse de recibo. El Consejo de Redacción decidirá, en un plazo no superior a los seis meses, la aceptación o no de los trabajos recibidos. Esta decisión se comunicará al autor y, en caso afirmativo, se indicará el número de la Revista en el que se incluirá, así como fecha aproximada de publicación.

Los artículos que no se atengan a estas normas serán devueltos a sus autores, quienes podrán reenviarlos de nuevo, una vez hechas las oportunas modificaciones.

Los trabajos que se presenten deberán respetar de forma rigurosa los plazos que se indiquen como fecha máxima de entrega de los mismos.

Ni la Dirección General de la Guardia Civil ni "Cuadernos de la Guardia Civil" asume las opiniones manifestadas por los autores.



El **Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior** se creó mediante la firma de un convenio de colaboración suscrito entre el Ministerio del Interior, la Dirección General de la Guardia Civil y la Universidad Nacional de Educación a Distancia, el 17 de octubre de 2002, pues la Guardia Civil y la UNED llevaban vinculadas por distintos acuerdos de colaboración desde 1988 y precisaban de un centro especializado en la investigación, enseñanza y asesoramiento en materias relacionadas con la seguridad.

IUII pretende desarrollar y promover la investigación científica de alta calidad en materias de seguridad que sean de interés para instituciones públicas y privadas, impulsar y promover la difusión de obras científicas, y crear un marco de reflexión y diálogo.

Entre sus actividades, en el plan para 2014, se incluye:

- La investigación. Ayudas/becas para la realización de trabajos según la convocatoria anual
- La realización de seminarios y jornadas
 - Seminario Duque de Ahumada. XXV Aniversario
 - Seminario Internacional
 - Seminario de Inteligencia y Seguridad
 - Seminario de Delincuencia Económica
 - Jornada sobre Radicalización y Conexiones Internacionales
 - Workshop de Prospectiva
 - Jornada de Liderazgo Estratégico
 - Jornada sobre Administración Electrónica
 - Taller Operaciones Conjuntas Internacionales Inmigración Irregular
 - Jornada sobre Política de Seguridad de la Información
 - Jornada sobre Ley de Seguridad Ciudadana
 - Jornada sobre la Dimensión Transnacional de la Trata de Seres Humanos
 - Jornada sobre Modelos de Gestión Policial (Intelligence Policing)
- Otras acciones que se irán anunciando en su página web: www.iuisi.es