

Cuadernos de la Guardia Civil

Revista de Seguridad Pública

Núm. 52-2016



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

Ana María Ruano Ruano, Gabinete Técnico de la Guardia Civil

SECRETARÍA

María Jesús Martín García, Gabinete Técnico de la Guardia Civil

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

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
Félix Brezo Fernández, Doctor y experto en ciberseguridad
Carlos Echeverría Jesús, Universidad Nacional de Educación a Distancia
María Paz García-Vera, Universidad Complutense de Madrid
Oscar Jaime Jiménez, Universidad Pública de Navarra
Manuel de Juan Espinosa, Director del Instituto de Ciencias Forenses y de la Seguridad. Universidad Autónoma de Madrid
Florentino Portero Rodríguez, Universidad Nacional de Educación a Distancia
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

AUTORA Y PROPIETARIA

Dirección General de la Guardia Civil
ISSN: 2341-3263
NIPO: 126-15-005-2

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 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
Eulalia Castellanos Spidla, 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
María del Pilar Villasante Espino, Academia de Oficiales de la Guardia Civil
Ana Pilar Velázquez Ortiz, Asesora Jurídica de la Guardia Civil
Santiago García Martín, Teniente Coronel, Gabinete Técnico Guardia Civil
José María Blanco Navarro, Director del Centro de Análisis y Prospectiva

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.

ÍNDICE

DOSSIER: TRATA DE SERES HUMANOS

<i>TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS</i>	6
Katarzyna Cuadrat-Grzybowska, PHD	
<i>LA TRATA DE PERSONAS COMO MERCADO ILÍCITO DEL CRIMEN ORGANIZADO</i>	13
Andrea Gimenez-Salinas Framis	
<i>EL DELITO DE TRATA DE SERES HUMANOS</i>	36
Joaquín Sánchez-Covisa Villa	
<i>TRATA DE SERES HUMANOS</i>	52
Vicente Calvo Vinagre y Patricia García Domínguez	

ARTÍCULOS

<i>NUEVOS PERFILES DE LA PIRATERÍA MARINA Y NUEVOS ENFOQUES PARA COMBATIRLA</i>	67
Juan Manuel de Faramiñán Gilbert	
<i>EUROSUR</i>	81
Víctor Manuel García Sacristán	
<i>THE ROLE OF GENDARMERIES IN PEACEBUILDING OPERATIONS</i>	103
José David Nebreda Martell	
<i>LA INTERVENCIÓN POLICIAL CON SUJETOS CONFUSO-AGITADOS</i>	135
Salvador Ruiz Ortiz	
Eduardo Osuna Carrillo de Albornoz	
Juan Antonio Rodríguez Coque	
<i>LA COMUNIDAD FRANCESA DE INTELIGENCIA</i>	155
Pedro Antonio Vargas Camacho	

RESEÑA DE LIBROS

<i>INVESTIGACIÓN CRIMINAL. PRINCIPIOS, TÉCNICAS Y APLICACIONES</i>	176
Andrea Giménez-Salinas Framis y José Luis González Álvarez	

SUPERFORECASTING. THE ART AND SCIENCE OF PREDICTION..... 179
Philp E. Tetlock y Dan Gardner

*DATOS SOBRE LOS AUTORES DE ESTE VOLUMEN POR ORDEN
ALFABÉTICO*..... 182

NORMAS PARA LOS AUTORES..... 184

CENTRO UNIVERSITARIO GUARDIA CIVIL..... 186

*INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN SOBRE SEGURIDAD
INTERIOR*..... 187

TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS – LATEST DEVELOPMENTS RELATED TO THE IMPLEMENTATION OF THE EUROPEAN UNION’S LEGAL AND POLICY FRAMEWORK – SELECTIVE SUMMARY

KATARZYNA CUADRAT-GRZYBOWSKA, PHD¹

OFFICE OF THE EU ANTI TRAFFICKING COORDINATOR. EUROPEAN COMMISSION

1. INTRODUCTION AND CONTEXT

The European Union recognises trafficking in human beings as a severe violation of fundamental rights. It is the only form of organised crime explicitly prohibited in the EU Charter of Fundamental Rights², hence addressing trafficking in human beings means upholding fundamental rights.

Trafficking in human beings is addressed both in relation to illegal migration³ as well as in relation to police and judicial cooperation⁴ (respectively Article 79 and 83 of the Treaty). It is a complex transnational phenomenon⁵ with implications which individual countries cannot effectively address on their own, thus requiring effective and constant joint efforts and multi-disciplinary cooperation of different actors active in this field. It is a phenomenon which requires a comprehensive and pro-active approach at all levels: national, regional, European, international.

Furthermore, trafficking in human beings is referred to in the European Agenda on Security⁶ and the European Agenda on Migration⁷.

Based on the Eurostat Working Paper⁸ covering the reference period of 2010-2012, 30 146 women, men, girls and boys were registered as victims of trafficking in the EU Member States. 80% of victims were female, 70% of traffickers were male. 16% of

1 The information and views set out in this article are those of the author and do not necessarily reflect the official opinion of the European Union. Neither the European Union institutions and bodies nor any person acting on their behalf may be held responsible for the use which may be made of the information contained therein.

2 Article 5 (3) of the Charter of Fundamental Rights of the European Union stipulates that “Trafficking in human beings is prohibited.”

3 Article 79 of the Treaty on the functioning of the European Union (consolidated version)

4 Article 83 of the Treaty on the functioning of the European Union (consolidated version_

5 Trafficking in human beings does not need to involve the crossing of the external borders of the European Union or have a cross-border element.

6 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The European Agenda on Security, April 2015; https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eu_agenda_on_security_en.pdf

7 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A European Agenda on Migration, May 2015; http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf

8 Eurostat working paper, Trafficking in human beings, 2014 edition; https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/trafficking_in_human_beings_-_eurostat_-_2014_edition.pdf

registered victims were children, girls and boys. Data also prove that the most widespread form of exploitation is sexual exploitation (69%), of which women and girls are the vast majority of victims (95%). Over 1000 child victims were trafficked for sexual exploitation. Trafficking for labour exploitation constitutes 19% of the reported cases, primarily affecting men and boys (71%), followed by other forms, like trafficking for engaging into criminal activities or for selling of children. Almost two thirds of the victims (65%) come from countries within the EU (intra-EU trafficking). 8805 people were prosecuted for trafficking in human beings over 2010-2012. There were 3855 convictions reported over the same period.

2. EU AND POLICY LEGAL FRAMEWORK TO ADDRESS TRAFFICKING

The European Union has developed over the last years a comprehensive legal and policy framework to address trafficking in human beings, in particular by adopting the Directive on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims⁹ (Directive or the Anti-trafficking Directive) and the EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings 2012-2016¹⁰ (EU Strategy).

It should be emphasised that the European Union law is victims centred, gender specific, child sensitive and human rights based. The Anti-Trafficking Directive, adopted after the Lisbon Treaty¹¹, is a milestone instrument at EU level. The deadline for transposition of the Directive expired on 6 April 2013. The European Commission is proactively monitoring the transposition processes in the Member States and is currently analysing the information received from the Member States. The Commission will report to the European Parliament and the Council on the extent to which the Member States comply with the Directive in 2016.

The EU Strategy provides a coherent framework to assist the Member States in the implementation of the Directive. It focuses on priority areas and concrete actions to be carried out in partnership with EU institutions and bodies as well as Justice and Home Affairs Agencies (JHA Agencies) and more widely in cooperation with a variety of other stakeholders, including civil society organisations. The EU Strategy has been endorsed by the Justice and Home Affairs Council Conclusions of 25 October 2012. Reflecting the comprehensive approach of the Directive, the priorities of the Strategy cover: 1) identification, protection and assistance to victims of trafficking; 2) prevention, including demand reduction; 3) ensuring and enhancing investigation and prosecution of traffickers; 4) coordination and cooperation among key actors ensuring policy coherence; 5) increasing knowledge to ensure effective response to emerging concerns related to all forms of THB. The actions encompassed are the result of a thorough examination of measures and policies that were already in place, extensive consultation

9 Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims; http://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/directive_thb_l_101_15_april_2011_1.pdf

10 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings 2012–2016; http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/crime/docs/trafficking_in_human_beings_eradication-2012_2016_en.pdf

11 Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=EN>

with the Member States, civil society, scholars, international organisations, National Rapporteurs or Equivalent Mechanisms (NREMs) and other stakeholders. The views of victims of trafficking are also incorporated in the Strategy.

To ensure the continuation of the work and efforts in this area, the preparatory work for a post- 2016 Strategy is ongoing and its publication is envisaged for the end of 2016.

The Commission presented the Mid-term Report on the implementation of the EU Strategy¹² which takes stock of actions launched or implemented until October 2014 and of the work carried out within EU Institutions, JHA Agencies, Member States and civil society. It covers actions both within the European Union as well as with non-EU countries as per the implementation of the Action Oriented Paper on strengthening the EU external dimension on action against THB¹³. The objective of the Report, which was an initiative of the Commission, was to present the work that has been done so far up to now and share that information with all stakeholders concerned.

The European Union appointed an EU Anti-trafficking Coordinator¹⁴, Dr Myria Vasiliadou, to provide an overall strategic policy orientation in the field of trafficking in human beings. The EU Anti-trafficking Coordinator oversees the implementation of the EU Strategy and ensures visible coherence and strengthened coordination on policies and actions within the Commission, other EU institutions, bodies and JHA Agencies, non-EU countries, and regional and international organisations.

Partnerships with the civil society are crucial in the efforts to address trafficking in human beings. For this reason, the European Commission launched in 2013 the EU Civil Society Platform against trafficking with the participation of more than one hundred civil society organisations from EU Member States and selected neighbouring priority countries.¹⁵ The latest biannual meeting of the Civil Society Platform was held on 21 October 2015 as part of the events organised to mark the Ninth EU Anti-trafficking Day.

Furthermore, the Anti-Trafficking Directive and the EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings recognise the fundamental role of the private sector and stakeholders in preventing and combating trafficking in human beings and protecting and assisting its victims, in particular in their efforts to reduce demand for trafficking in human beings and develop supply chains that do not involve trafficking in human beings. Article 5 of the Directive contains provisions relating to legal obligations of businesses such as the liability of legal persons for trafficking in human beings' offences and the sanctioning of legal persons. This includes trafficking in human beings for all forms of exploitation, for the purpose of forced labour and slavery included. It is of

12 Mid-term report on the implementation of the EU strategy towards the eradication of trafficking in human beings; https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/commission_staff_working_document_-_mid-term_report_on_the_implementation_of_the_eu_strategy_towards_the_eradication_of_trafficking_in_human_beings.pdf

13 Action Oriented Paper on strengthening the EU external dimension against trafficking in human beings, 2009; https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/action-oriented-paper-strengthening-eu-external-dimension-against-trafficking-human-beings_en

14 More information about the EU Anti-trafficking Coordinator on the anti-trafficking website: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-anti-trafficking-coordinator_en

15 More information on the activities of the Platform can be found on our website: <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>

utmost importance to ensure that this provision of the Directive is fully transposed and meaningfully implemented in all Member States.

Partnerships with non-EU countries are also at the heart of the EU Strategy to address trafficking in human beings. The European Union is a global actor and a major donor of aid. The Office of the EU Anti-trafficking Coordinator together with the European External Action Service (EEAS) focuses on the external dimension of the EU anti-trafficking policy. At the moment, projects on trafficking in human beings are funded under financial instruments dealing with cooperation with third countries. The Action Oriented Paper (AOP) aims to strengthen the commitment and coordinated action of the EU and the Member States to prevent and combat all forms of THB in partnership with third countries, regions and organizations at international level. The second implementation report of the AOP in 2012 included a list of priority countries and regions for further strengthening and streamlining cooperation for addressing the phenomenon. Together with EEAS and relevant Commission's services, the Office of the EU Anti-trafficking Coordinator have mobilised the EU Delegations (EUDEL) in the priority countries to participate actively in the coordination and implementation of agreed actions using as much as possible existing resources and mechanisms. EU DEL are encouraged to ensure a close follow-up of EU funded projects on trafficking in human beings, beyond the standard project monitoring mechanisms already in place. In addition, regular exchange of information between the host country authorities and the EU DEL on policies and interests related to trafficking in human beings is encouraged.

The legal and policy framework puts **victims at its heart**. For this reason, and amongst many initiatives, including substantial funding in the area of victim assistance, protection and support, the European Commission published on 15 April 2013 an Overview of the rights of the victims of trafficking in human beings¹⁶. The document contains user-friendly information on labour, social, residence and compensation rights that victims of trafficking hold under EU law. Such information can be used by victims and practitioners (NGOs, the police, immigration authorities, labour inspectors, border guards, health and social workers) working in the field of trafficking in human beings. The document contributes to the effective realisation of established rights by helping authorities in EU Member States to deliver the assistance and protection that victims need and deserve. It includes a non-exhaustive list of victims' social, labour and migrant rights, as well as international protection rights.

Identification of victims of trafficking is fundamental in the area of trafficking in human beings. In order to ensure better coordination and increase coherence, in September 2013 the Commission published a Reference document on the Guidelines for the identification of victims of trafficking in human beings, especially for border guards and consular services¹⁷. The document provides a list of indicative guidelines, refers to the existing handbooks and manuals and lists the projects on the identification of victims, in particular those targeting consular services and border guards, and thus encouraging their systematic use by the respective officials. In order to avoid duplication and to ensure that the Commission's document is of practical use to front

16 The EU rights of victims of trafficking in human beings, European Commission, 2013; http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/thb_victims_rights/thb_victims_rights_en.pdf

17 Reference document, Guidelines for the identification of victims of trafficking in human beings, especially for border guards and consular services, European Commission, 2013; http://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/guidelines-identification-victims_en

line officers, the document contains only indicative guidelines presented in a concise way. The document also complements and synergistically interacts with other work streams such as the funded projects for the development of comprehensive guidelines to facilitate a pan-European Union coordinated approach.

Encouraging the Member States to follow the money including via conducting regular and systematic financial (including asset tracing) investigations and to increase the number of prosecutions and convictions in the THB area

The European Agenda on Security (EAS)¹⁸ as well as other relevant documents including the Europol's Strategic Document¹⁹ stress the fact that trafficking in human beings is a highly profitable form of crime. THB is a financially and demand driven crime which renders astronomical profits²⁰ to traffickers. It exists because of the profits and the demand which fosters all forms of exploitation.

Based on Europol's Report on the future of organised crime (March 2015)²¹, trafficking in human beings *"will remain a significant source of revenue for OCGs"*, thus is presented as a "stable market". The report reads further, *"the persisting demand for ever-cheaper goods and services, combined with intensified competition between suppliers, drives down prices and creates new opportunities for exploitation."*

In this context, it is important to mention that trafficking in human beings has been identified as one of the EU priority crimes under the EU Policy Cycle on Serious and Organised Crime 2014-2017. Under this framework, the European Multidisciplinary Platform against Criminal Threats (EMPACT)²² on trafficking in human beings constitutes a very useful operational platform for Member States' law enforcement authorities aiming at strengthening their operational activities against this phenomenon based on the operational action plans which are implemented by the law enforcement authorities participating in the project, together with Europol and other JHA Agencies as well as the European Commission. Proactive work on financial investigations related to THB is addressed in this operational framework.

The EU legal and policy framework addressing trafficking in human beings emphasizes the need to follow the money involved in THB including by conducting more proactively financial (including asset-tracing) investigations related to THB cases,

18 The European Agenda on Security emphasises that "trafficking in human beings is an extremely pernicious but highly lucrative form of crime".

19 Europol Strategic Document "The *THB financial business model – Assessing the current state of knowledge*" July 2015; https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/europol_financial_business_model.pdf

20 Based on the available sources, in particular the Europol Strategic Document "The *THB financial business model – Assessing the current state of knowledge*", "it is challenging to make estimate on the overall profits derived from the trafficking in human beings activities in the EU. (...) some Member States do provide financial assessments, but "in most cases the data is incomplete and lacks a consistent methodology for calculation". Some estimates and figures on profits are however reported by Europol and open sources. Based on Europol's document as well as the estimates from ILO, the estimated profit globally of THB related sexual exploitation is 25.8 billion euro. The estimated profits of THB for sexual exploitation in EU and developed countries amounts to 23.5 billion euro. The estimated profit globally on all forms of trafficking in human beings is 29.4 billion euro. A trafficker's average annual income is about 70 000 euro.

21 <https://www.europol.europa.eu/content/exploring-tomorrow%E2%80%99s-organised-crime>

22 More information can be found at <https://www.europol.europa.eu/content/eu-policy-cycle-empact>

increasing the number of THB investigations and prosecutions as well as exploring more the links between THB and other forms of organised crime²³. This work is also strongly embedded in the European Security Agenda.

The European Commission has, on numerous occasions, encouraged the Member States to conduct in a systematic and regular way financial investigations related to THB²⁴. The EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings 2012-2016 is also highlighting the importance of increasing prosecution of traffickers and ensuring more regular, systematic and proactive financial investigation on trafficking in human beings.

3. REPORTS TO BE PUBLISHED IN THE COURSE OF 2016

The European Commission intends to publish three reports related to trafficking in human beings, in 2016:

- A report on the situation of trafficking in human beings in the EU, based on information from Member States, as per Articles 19 and 20 of Directive 2011/36/EU.
- A report, as per Article 23 par 1 of Directive 2011/36/EU, assessing the extent to which the Member States have taken the necessary measures in order to comply with the Directive, including a description of action taken under Article 18(4), accompanied, if necessary, by legislative proposals
- A report assessing the impact of existing national law, establishing as a criminal offence the use of services which are the objects of exploitation of THB, accompanied if necessary by adequate proposals.

In addition, as mentioned earlier, the post-2016 Strategy is envisaged for 2016.

4. CONCLUSION

The European Union has a *zero tolerance* approach to trafficking in human beings.

The EU legal and policy framework against trafficking in human beings clearly addresses the need for a **comprehensive, coherent and coordinated approach** in this field.

Effective actions against trafficking in human beings, focusing equally on prevention, protection and prosecution, require close cooperation between Member States including MS law enforcement authorities, all the relevant services of the Commission, JHA Agencies that signed the Joint Statement on cooperation on THB²⁵, international partners, civil society and the private sector. The Commission and the EU Anti-trafficking Coordinator ensure that this approach is fully implemented.

23 See Midterm Report on the implementation of the EU Strategy

24 In a nutshell, financial investigations can serve as a tool for gathering evidence. Evidence gathered from money trails might provide the necessary additional proof, thus relieving victims of the burden of testifying in court. Tracing the transfers of money can show who is sending money to whom, how often and how much. Investigations of this kind are a useful instrument for identifying the financial structures and disrupting criminal networks.

25 https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/joint-statement-heads-eu-justice-and-home-affairs-agencies_en

BIBLIOGRAFÍA

Press release: High Level Conference Marks Ninth EU Anti-Trafficking Day

<http://ec.europa.eu/anti-trafficking/node/4920>

Study on case-law on trafficking for the purpose of labour exploitation

http://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications/study-case-law-trafficking-purpose-labour-exploitation_en

Study on high-risk groups for trafficking in human beings

<http://ec.europa.eu/anti-trafficking/node/4921>

Study on prevention initiatives on trafficking in human beings

<http://ec.europa.eu/anti-trafficking/node/4922>

Fecha de recepción: 10/10/2015. Fecha de aceptación: 17/12/2015

LA TRATA DE PERSONAS COMO MERCADO ILÍCITO DEL CRIMEN ORGANIZADO

FACTORES EXPLICATIVOS Y CARACTERÍSTICAS

ANDREA GIMENEZ-SALINAS FRAMIS

INSTITUTO DE CIENCIAS FORENSES Y DE LA SEGURIDAD
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

RESUMEN

Este artículo pretende mostrar las características y la génesis del negocio de la trata de personas a nivel global. Después de definirlo y distinguirlo de figuras afines, se ofrece una descripción del proceso de trata de personas en todas sus fases. Posteriormente, se tratan los factores estructurales que explican la emergencia y desarrollo de la trata a nivel mundial para luego describir el mercado ilícito de la trata vinculado al crimen organizado: en qué consiste y quiénes son los actores que participan en dicho negocio. Finalmente, se aborda el fenómeno desde la perspectiva de la víctima, cuál es su perfil sociodemográfico, así como los factores de vulnerabilidad individuales, sociales y familiares que aumentan el riesgo de victimización en la trata de personas.

Palabras clave: trata de personas, crimen organizado.

ABSTRACT

This article describes the features and development of human trafficking in a global perspective. A definition and the differences with other type of crimes are provided before explaining the process of human trafficking in three main phases. Then, the article offers a description of the structural factors explaining the emergence and development of human trafficking, as well as an explanation of these illegal market linked to organized crime: how the business works and the main actors involved. Finally, human trafficking is explained from the victim perspective, describing its profile as well as the social, familiar and individual vulnerability factors explaining the risk of victimization.

Keywords: human trafficking, organized crime.

1. INTRODUCCIÓN

La trata de personas, tráfico de personas o trata de blancas, como se llamaba antiguamente este tipo delictivo, constituye una grave vulneración de los derechos humanos ejercida por muchas organizaciones criminales como forma de obtener cuantiosas ganancias. Constituye un fenómeno delictivo que, según el ángulo desde el que lo analicemos, obtendremos explicaciones y formas de persecución diferentes. Desde la perspectiva de los actores que se lucran con la explotación de las víctimas, podemos analizar las organizaciones o individuos que fomentan el negocio y participan en su desarrollo. Desde la perspectiva de la víctima, nos interesarán los derechos fundamentales que se ven vulnerados con un engaño que termina con una explotación

severa en el ámbito sexual o laboral, así como las secuelas físicas y psicológicas que ello comporta. Ambos son fundamentales para comprender el fenómeno en su conjunto, poder diseñar modos eficaces de luchar contra este negocio, así como proteger y liberar a las víctimas de su explotación. A lo largo de este artículo se contemplarán estas dos perspectivas, no sin antes comentar algunos conceptos previos que consideramos fundamentales para su comprensión.

En primer lugar, debemos entender que, como hemos comentado, nos encontramos ante un delito que atenta gravemente a los derechos fundamentales, a diferencia de otros tipos de tráfico similares que atacan a otros bienes jurídicos, como el tráfico de inmigrantes (*smuggling of immigrants*). En segundo lugar, constituye un tipo de comercio o mercado ilícito desarrollado prioritariamente por organizaciones criminales, con el objetivo de generar un rédito económico. Este aspecto es esencial para comprender sus raíces, su funcionamiento y, por ende, las formas más eficaces de erradicarlo. En tercer lugar, la trata de personas no es una conducta individual o puntual que se agota en un hecho concreto, sino que se trata de un proceso con distintas fases, donde participan un buen número de personas de forma coordinada y necesaria para que se produzca el delito (Zhang, 2007; Scarpa, 2008). El conocimiento de cada una de las fases, y su localización, constituyen aspectos imprescindibles para diseñar formas de represión y prevención.

Pero ¿qué entendemos exactamente por trata de personas? ¿cómo lo definimos? Respecto a su definición, existe un consenso internacional marcado por la Convención de Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, de 15 de noviembre de 2000, y sus protocolos anejos. Concretamente, el artículo 3 de dicho Protocolo establece que “por trata de personas se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción; al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esta explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena y otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos”.

Esta definición incorpora tres elementos esenciales (Villacampa, 2010) que deseamos destacar: a) la *acción*: un comportamiento objetivo consistente en captar, transportar, trasladar, acoger o recibir personas. B) Los *medios* empleados: en este caso, a través de amenazas, uso de la fuerza o coacción, rapto, fraude, engaño, abuso de poder o de la situación de vulnerabilidad o recepción de pagos o beneficios a una persona que tenga autoridad sobre la víctima. Y c) la *finalidad* que consiste en la explotación de la víctima, que es absolutamente necesaria y el principal objetivo de la misma.

La explotación final de las víctimas puede ser de diversos tipos: sexual, laboral, tráfico de órganos, servidumbre, etc. Este hecho obliga a analizar cada uno de estos tipos de modo diferente, ya que estamos hablando de negocios y mercados ilícitos distintos, con actores diversos. No es lo mismo la explotación sexual, donde los dueños de clubes de alterne o centros de prostitución tienen un protagonismo esencial, que la explotación laboral donde participan empresarios de otros sectores económicos como el textil, agrícola, etc. También difiere bastante el tráfico de órganos o la servidumbre,

que implican también a profesionales de sectores distintos. Por razones de extensión, no podemos tratar en este artículo todas las formas de explotación, así que nos limitaremos a analizar la trata de personas de modo general, haciendo especial referencia a las formas de explotación más prevalentes: la sexual y laboral.

Este artículo tiene como objetivo mostrar las características del negocio de la trata de personas contemplado desde una perspectiva global e internacional. En primer lugar, distinguiremos la trata de personas de figuras afines como el tráfico de inmigrantes, posteriormente, analizaremos en qué consiste el proceso de trata en sus distintas fases. A continuación, enumeraremos los factores estructurales que explican la emergencia de este negocio: en qué consiste este mercado ilícito y cómo son las organizaciones que lo desarrollan. Finalmente, abordaremos el perfil de las víctimas de la trata y los factores de vulnerabilidad individual, social y familiar que aumentan el riesgo de que determinadas víctimas caigan en las redes de tratantes a nivel internacional.

2. DISTINGUIENDO LA TRATA DE PERSONAS DEL TRÁFICO DE INMIGRANTES

En la actualidad, la distinción entre trata de personas y tráfico de inmigrantes parece bastante clara aunque no siempre ha sido de este modo. Muestra de ello lo constituye la regulación de la trata en el Código Penal español antes de la reforma del año 2010, que ofrecía un tratamiento penal unificado de los delitos de trata de seres humanos e inmigración clandestina (art. 318 bis). Ello resultaba, a todas luces, inadecuado y la reforma penal del 2010 subsanó ya dicho solapamiento. Así, la reforma incorporó el título VII bis, denominado “De la trata de seres humanos” con un único precepto, el 177 bis¹.

El *tráfico de inmigrantes* (en inglés, *alien smuggling*) es un fenómeno que fácilmente se confunde con la trata de personas por las siguientes semejanzas: es un mercado ilícito del crimen organizado, explotado por organizaciones criminales que persiguen el lucro económico con el comercio de seres humanos (concretamente emigrantes). Por otro lado, su génesis también se encuentra en las desigualdades económicas y sociales entre los países, que obligan a un gran número de personas a buscar empleo y expectativas laborales en otros países más prósperos. Finalmente, ambos fenómenos suelen implicar, generalmente, un proceso de traslado de personas de un lugar geográfico a otro, con el objetivo de obtener pingües beneficios. El ejemplo más representativo del tráfico de inmigrantes es el caso de los inmigrantes que circulan en pateras, huyendo del control marítimo, para poder llegar ilegalmente a las costas de un país vecino. Estos casos se producen porque el inmigrante quiere entrar en el país de destino de forma legal pero carece de medios propios y legales para hacerlo. Para lograrlo, suele contratar los servicios de una organización especializada en este tipo de viajes que le proporciona dicha entrada a cambio del pago de un precio (Schloenhardt, 1999).

Sin embargo, no todo son similitudes entre la trata y el tráfico de inmigrantes, existen grandes diferencias que justifican su identidad singular: a) el consentimiento de la víctima es distinto en ambos fenómenos, en el caso de trata suele haber engaño; b) la existencia de explotación a la víctima de carácter sexual, laboral o servidumbre, que solo se produce en el fenómeno de trata; c) la condición de víctima de la persona

1 Además, para dar coherencia interna al precepto, se derogaron los artículos 313.1 y 318 bis.2 (Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio).

objeto de trata que, en el caso del tráfico de inmigrantes, constituyen clientes que contratan conscientemente los servicios de una organización criminal; d) la situación laboral de la víctima en el país de destino que suele estar abocada a la explotación, en el fenómeno de la trata. Y, por último, d) la transnacionalidad que caracteriza al tráfico de inmigrantes, que no siempre se exige en el caso de la trata (puede también darse este fenómeno en el mismo país o región). La tabla a continuación resume las diferencias entre ambos conceptos:

Trata de seres humanos	Tráfico ilícito de inmigrantes
Existe consentimiento de la víctima obtenido bajo amenaza, uso de la fuerza, coacción, etc.	Existe consentimiento del inmigrante que contrata los servicios por entrar ilegalmente en el país de destino.
La finalidad es la explotación de la víctima.	La finalidad es la entrada ilegal del inmigrante a cambio de un precio.
Las personas traficadas son víctimas y la trata constituye una grave violación de los derechos fundamentales.	Inmigrantes ilegales no son víctimas y lo que se vulnera son las leyes de inmigración de un país de forma consentida.
La víctima está controlada y sometida a aislamiento.	El inmigrante es libre en el país de destino.
Puede ser un proceso internacional o nacional.	Siempre se cruza una frontera.

Tabla 1. Diferencias entre trata de personas y tráfico ilícito de inmigrantes.

Fuente: Adaptado de Aranowitz (2009).

Aunque, en principio, la distinción entre ambos fenómenos parece clara, desde el punto de vista conceptual no siempre la realidad permite diferenciar estas conductas de forma tan nítida. Ambos delitos ocurren en un contexto migratorio cuyo inicio y final puede variar según las oportunidades y los abusos cometidos por los autores. El proceso migratorio puede iniciarse como tráfico de inmigrantes con la simple facilitación de la entrada ilegal al país de destino, pero luego producirse una explotación sexual o laboral en el país de destino por diversas circunstancias (Buckland, 2009). Y también puede ocurrir el proceso contrario, iniciar el proceso migratorio como trata de personas y terminar en el país de destino con la entrada ilegal del inmigrante, sin que exista una posterior explotación.

3. EL PROCESO DE TRATA DE PERSONAS Y SUS FASES

Al tratar los aspectos definitorios de la trata de personas avanzábamos que la acción que incorpora este delito incluye varias actividades a la vez, consistentes en captar, transportar, trasladar, acoger o recibir personas. Este conjunto de acciones constituye un largo proceso a través del cual la víctima se ve progresivamente despojada de sus derechos civiles y acaba inmersa en una situación de desprotección y explotación de la cual es muy difícil escapar de forma autónoma. A lo largo de este proceso, se cometen muchos delitos cuya finalidad y utilidad convergen en la explotación final de la víctima como forma de lucro económico. A continuación, presentamos las diferentes fases por las que pasa la víctima en este proceso de trata.

3.1. FASE DE CAPTACIÓN

El proceso de trata suele iniciarse con una primera fase de captación cuyo objetivo principal es identificar y contactar con víctimas vulnerables que puedan fácilmente

incorporarse a este proceso. Una vez identificadas, los tratantes intentan llegar a un acuerdo y convencer a la víctima para que acepte el traslado y sus condiciones. La identificación de víctimas vulnerables y el contacto con las mismas puede realizarse a través de diferentes medios: por contactos personales o de amistad; a través agencias de contactos, de viajes o de modelos que encubren redes de trata; por medio de supuestos enamorados que prometen a las víctimas una historia de amor en lugares económicamente más prósperos, etc.

Las ofertas con las que se pretende encandilar a las víctimas son muy diversas aunque se puede identificar un patrón común que reúne las siguientes características: suelen ser ofertas de trabajo en profesiones no cualificadas (limpieza, hoteles, cuidado de niños, etc.), con sueldos mucho más importantes de lo que ganan en el momento de la captación y que les permitirá tener una situación económica holgada con la posibilidad de enviar dinero a sus familias. En las situaciones más graves, se fuerza y coacciona a la víctima en lugar de tentarla con ofertas jugosas, incluso llegando al secuestro o la captación por medio de violencia. El consentimiento dado por la víctima en el proceso de trata siempre se obtiene por engaño o coacción. Aunque inicialmente las víctimas accedan a las condiciones ofrecidas por los tratantes, rara vez dichas condiciones se mantienen cuando llegan al punto de destino, donde la explotación impuesta difiere mucho de las condiciones informadas inicialmente.

Cuando las víctimas acceden a las condiciones ofertadas, se les suele gestionar la documentación y los billetes de viaje a cambio de contraer una deuda que pagarán una vez comiencen a trabajar en el lugar de destino. En el momento en que aceptan la deuda, se produce un punto de inflexión esencial en este proceso, ya que esta deuda será el mecanismo que permitirá mantener a las víctimas bajo explotación de modo indefinido. Solo cuando el tratante considere que se ha generado el suficiente beneficio económico con dicha víctima, esta será liberada. Las deudas contraídas varían en cantidad (desde 6.000 a 60.000 euros) y condiciones de pago, según el origen de la víctima y la organización que controle el proceso. Normalmente, la deuda de partida por la financiación del viaje suele después sumarse a otro tipo de imposiciones económicas posteriores.

3.2. FASE DE TRANSPORTE

La trata es un fenómeno global que suele iniciarse en países con condiciones económicas, políticas o sociales problemáticas y finaliza en países donde las víctimas pueden mejorar dicha situación de forma considerable. Según el Informe de Naciones Unidas de 2012, cerca del 75% de las víctimas de trata deben trasladarse de un país a otro y, el 25% de ellas, son víctimas de trata doméstica, producida en el mismo país (UNODC, 2012). Por ello, el viaje hacia el lugar de destino, donde supuestamente encontrarán el trabajo deseado, puede realizarse en distintos medios de transporte, según la distancia recorrida y los controles intermedios. Se trasladan por tierra, mar o aire, aunque siempre acompañados o vigilados por miembros de la organización que se aseguran de que la víctima llegue al destino acordado. Respecto al transporte, existen grandes diferencias según las culturas y destinos. En estudios de UNICRI sobre Filipinas y Nigeria, se observan diferencias fundamentales a la hora de pasar por la fase del transporte. Mientras las víctimas de Filipinas viajan en avión y van a hoteles de lujo hasta llegar a su destino, las víctimas nigerianas suelen ir a pie larguísimo

distancias, pasando por países distintos hasta poder llegar a las costas marroquíes y ahí poder dirigirse en patera hacia España (Aronowitz, 2009). En el camino, sufren todo tipo de abusos sexuales y físicos hasta el punto de quedarse embarazadas de los propios miembros de las redes de trata. A continuación, presentamos un gráfico donde se pueden observar las principales rutas internacionales de trata de personas.

MAP 6: Main destination areas of transregional trafficking flows (in blue) and their significant origins, 2010-2012



Figura 1. Rutas internacionales de la trata de personas (países de origen y destino)- 2010-2012.
Fuente: Global Report in Trafficking in Persons (2014).

3.3. FASE DE EXPLOTACIÓN

La última fase constituye la verdadera finalidad de la actividad ilícita: rentabilizar la inversión realizada por el traslado de la víctima desde el país de origen al país de destino y materializar la deuda contraída. Los tratantes, a partir de las infraestructuras existentes en los países de destino, procederán a la explotación de las víctimas con sus propios medios o las venderán a otras organizaciones que posean los recursos necesarios para explotarlas de forma sexual, laboral u otro tipo de servidumbre.

Las transacciones pueden realizarse de diversas formas y con diferentes tarifas o precios, según el origen de las víctimas o la capacidad económica de los tratantes. En la mayoría de casos, la deuda contraída en los lugares de origen suele engrosarse con el pago del alojamiento y todo tipo de servicios ofrecidos por los mismos (ej. seguridad, manutención, alimentación, castigos, etc.). Asimismo, en ocasiones, aunque la deuda se consiga pagar, no son liberadas del todo, siendo obligadas a seguir pagando una tasa a los tratantes durante el periodo que consideren necesario. Sin embargo, las pautas de explotación dependen mucho de las organizaciones criminales y el origen étnico de los autores. Por ejemplo, las organizaciones de Europa del Este suelen explotar a las víctimas durante mucho tiempo, en cambio, las organizaciones nigerianas liberan a las víctimas cuando se consigue pagar la deuda contraída, aunque suelen ser deudas muy altas (Aronowitz, 2009).

Para conseguir que las víctimas accedan a trabajar, ejercer la prostitución, someterse a trabajos forzosos, etc. se practican, por parte de los tratantes, todo tipo de formas de control y coacción. Desde el secuestro de los pasaportes y medios económicos, hasta el ejercicio de la fuerza física, la coacción psicológica o los abusos sexuales, pasando también por amenazas a sus familiares en los países de origen, etc. Se les pone directamente a trabajar en condiciones abusivas, advirtiéndolas que serán severamente castigadas en caso de no cumplir las normas establecidas, de denunciar la situación de explotación a las autoridades policiales o de intentar huir.

A continuación, se presenta una figura donde se reconocen las tres fases explicadas y el modus operandi más común ejercido por las organizaciones para llevar a cabo el proceso de trata.

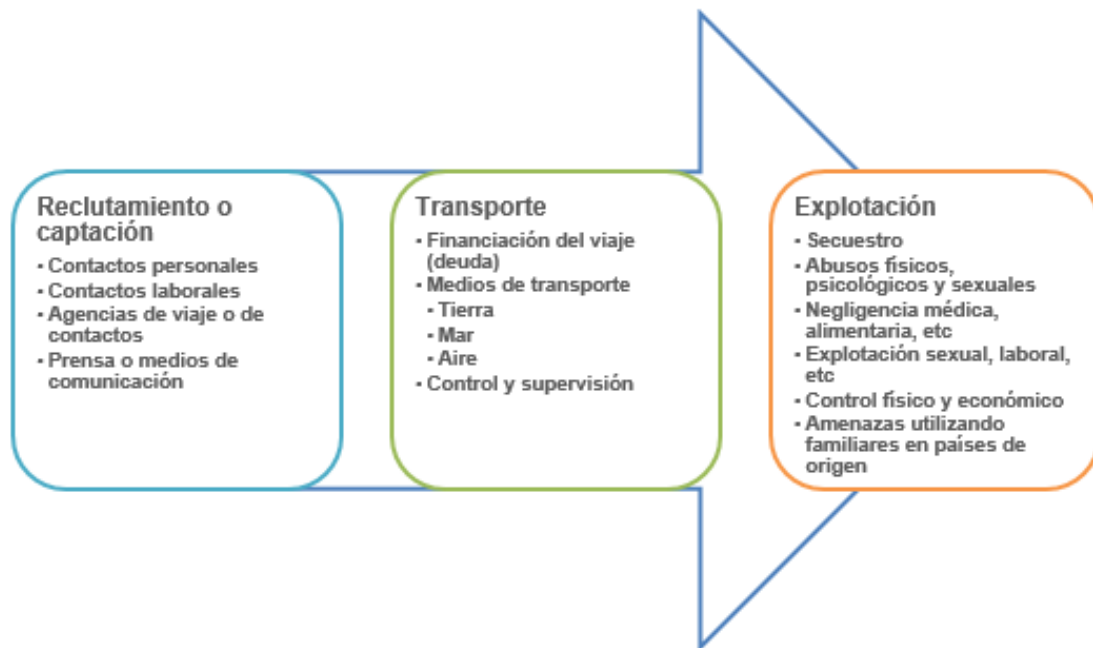


Figura 2. El proceso de trata de personas. Fuente: elaboración propia.

4. FACTORES ESTRUCTURALES FACILITADORES DE LA TRATA DE PERSONAS A NIVEL MUNDIAL

La trata de personas ha existido desde la antigüedad, aunque no poseemos datos sobre su evolución que nos permitan evaluar la situación actual frente a escenarios precedentes. Sin embargo, sí estamos en condiciones de afirmar que, en la actualidad, la trata de personas se ha convertido en un fenómeno global, que aprovecha la facilidad y movimiento internacional de personas y mercancías para desarrollarse de forma exponencial a lo largo y ancho del mundo. La concentración geográfica de los flujos de tráfico de personas está directamente relacionada con las condiciones favorables al desarrollo de este negocio motivado por incentivos económicos (beneficios para las organizaciones) y de seguridad (posibilidad de actuar en la clandestinidad e impunidad para los autores). Pero ¿cuáles son sus causas? ¿qué factores favorecen su crecimiento? ¿Cómo se desarrolla este mercado ilícito? Para explicar la génesis de la trata de personas debemos acudir, por un lado, a factores estructurales o macrosociales que constituyen el caldo de cultivo para la emergencia de este mercado ilícito a

nivel mundial. En segundo lugar, acudiremos a factores de vulnerabilidad que, desde el punto de vista individual, aumentan la oferta de trata por parte de una población especialmente vulnerable. Estos últimos los trataremos en el apartado referente a las víctimas, concentrándonos en este epígrafe en los primeros.

A continuación presentamos una figura que resume estos factores estructurales (de empuje y atracción).



Figura 3. Factores estructurales que explican el mercado de trata de personas.

En la inmensa mayoría de casos, la trata de personas se inicia en un país de origen (menos desarrollado) por la búsqueda de mejores oportunidades en países más desarrollados. Por ello, cuando tratamos los factores explicativos de la trata de personas, debemos hacer mención a dos tipos de factores que explican las condiciones de origen (factores de empuje) y de destino (factores de atracción) de la trata. Los factores de empuje (*pull factors*) son aquellos que ejercen influencia desde los países de origen, favoreciendo que una porción de población se encuentre en situación de vulnerabilidad hacia una potencial explotación. En la otra categoría, se encuentran los factores de atracción (*push factors*) que ejercen su influencia desde los países de destino, ofreciendo expectativas y oportunidades reales de trabajo y desarrollo económico. A continuación hablaremos con más detenimiento de cada uno de ellos.

4.1. FACTORES DE EMPUJE DESDE LOS PAÍSES DE ORIGEN (PUSH FACTORS)

Seguidamente se enumeran las condiciones sociales y económicas que promueven la inmigración desde los países de origen.

4.1.1. Desequilibrio económico entre países

A pesar de la evolución y desarrollo que han experimentado muchas zonas del mundo durante las últimas décadas, siguen existiendo numerosos países donde las condiciones económicas de la población son difíciles y constituyen un factor facilitador para la emigración. El gráfico siguiente, sobre la tasa de pobreza por regiones del mundo, permite observar un aumento considerable, durante los últimos años, de la

pobreza en prácticamente todas las regiones del mundo (salvo Europa y Asia Central). Asimismo, en regiones de África y Asia, más de la mitad de la población subsiste con 1,25 dólares al día.

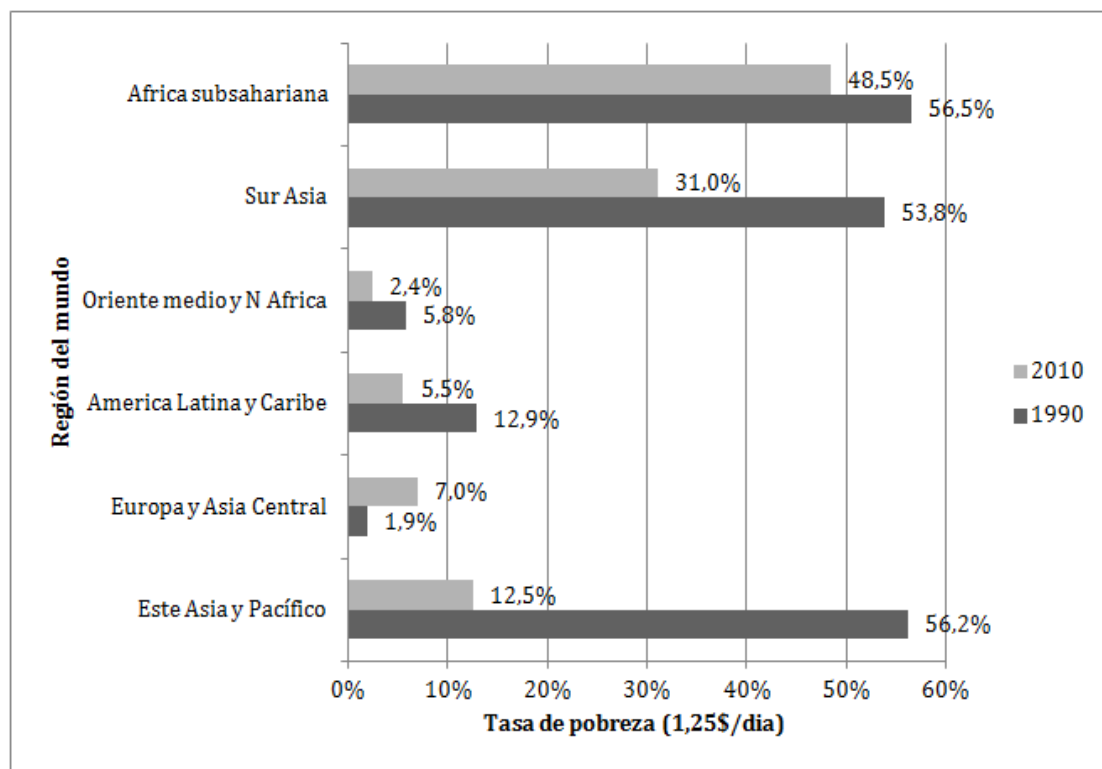


Figura 4. Tasa de pobreza por regiones del mundo (Porcentaje de la población que vive con 1,25\$ al día). Fuente: Banco Mundial.

En la región de Europa del Este, países como Moldavia, Rumanía, Albania o Bulgaria son los menos favorecidos económicamente y desde donde se trafica mayor volumen de mujeres hacia Europa occidental. En los países de África del Este y Central, la pobreza rural empuja a las familias a vender a sus hijos a traficantes esperando que puedan vivir en países extranjeros en mejores condiciones (Dottridge, 2002). En el sur de Asia, dos de los países más castigados, Nepal y Bangladesh, son, junto a Sri Lanka, los países de origen de víctimas más comunes. Finalmente, en América del Sur se produce gran demanda de emigración hacia Europa desde Colombia, Brasil, Ecuador o Bolivia.

4.1.2. Desigual distribución de las oportunidades laborales en la población

Además de las desigualdades económicas entre los países y la pobreza de la población, en el interior de los países pueden existir grandes desigualdades entre sectores poblacionales. Ello se debe a que las oportunidades laborales, de formación y ocupacionales están distribuidas de forma desigual entre la población, encontrándose determinados grupos con grandes dificultades para encontrar empleo o tener un salario digno. Entre los grupos más castigados por la desigualdad social y económica se encuentran las mujeres, las personas enfermas o discapacitadas, los menores y las personas más mayores.

El coeficiente Gini, que debe su nombre al estadístico italiano que lo ideó, constituye una medida de desigualdad en los ingresos. En concreto, mide hasta qué punto la distribución del ingreso entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa (0 representa una equidad perfecta y 100 una inequidad perfecta). A través de este indicador podemos reconocer las zonas donde existe un mayor desequilibrio de recursos entre la población. Según el Banco Mundial, los países con mayor índice de Gini o desigualdad económica, en datos del 2010 al 2012, son países latinoamericanos como: Colombia (53,5), República Dominicana (45,7), México (48,1), Panamá (51,9), Haití (60,8) y Paraguay (52,6); países africanos como Zambia (57,5), Ruanda (50,84), Senegal (40,3), Madagascar (44,1) y países del Este de Europa como Georgia (42,1).

4.1.3. La mujer como grupo social de riesgo

El caso de las mujeres es el que más nos interesa a la hora de analizar los factores que favorecen la emergencia de la trata de personas porque es la población que, en mayor medida, será objeto de transacción en este mercado. En los países afectados por la pobreza y la desigualdad, las mujeres suelen estar en seria desventaja frente a los hombres a la hora de encontrar empleo. Existen razones de tipo cultural y social que impiden este reparto equitativo de oportunidades laborales, sociales y económicas entre ambos sexos, y explican por qué la mujer se ve condicionada en mayor medida a buscar ayuda fuera de sus fronteras para conseguir una posición económica sostenible.

Entre las razones de tipo *cultural* que permiten esta desigualdad, encontramos condiciones de marginalización por razón de pertenencia a alguna etnia concreta o a una familia monoparental, relaciones paternas autoritarias que infravaloran la condición de mujer, patrones culturales o tradiciones como la venta de hijos o envío de los hijos a familiares lejanos, etc. También suelen presentarse razones *sociales* como la falta de escolarización, desempleo juvenil, las condiciones de seguridad del barrio o comunidad, etc.

4.1.4. Conflictos políticos o armados y desastres naturales

Las zonas geográficas que se encuentran en situación de transición política o que se ven afectadas por conflictos armados padecen una situación de inestabilidad e incertidumbre social, política y económica que limita las expectativas de los ciudadanos que son testigos de dicha situación. Suelen verse afectados por la escasez y limitación de servicios públicos, por una alta tasa de desempleo, por la inseguridad jurídica, económica y la falta de expectativas de futuro. Según la historiadora americana Wendy Goldman, después de una guerra civil, gran número de personas, especialmente mujeres, deben abandonar sus trabajos y profesiones enteras se ven despojadas de sus puestos de trabajo (personal médico, funcionarios, etc). Después de que ocurre esto, los puestos de trabajo que se crean son preferentemente ocupados por hombres ya que carecen de menos cargas familiares. En la época postsoviética se dio esta circunstancia, en la competición posterior por los puestos de trabajo las mujeres perdían respecto a los hombres y se veían forzadas a trabajar en la calle como prostitutas. En este tipo de conflictos, la población menor también es más vulnerable, ya que después de un conflicto armado muchos de ellos viven en las calles en total abandono. En

Rusia, después de la revolución se calculó que el 2% de la población vivía en la calle, muchos de los cuales eran niños sin supervisión (Stoecker, 2000).

Los desastres naturales como terremotos, maremotos, ciclones, etc., que afectan a poblaciones con escasos recursos, colocan a la población víctima de dichos fenómenos en una situación similar a la descrita con anterioridad respecto a los países en conflicto. El desabastecimiento de la población, la imposibilidad de ofrecer los recursos públicos a la población, la escasez de alimentos y productos de primera necesidad, el desorden y el caos administrativo generado, junto con la vulnerabilidad de que grupos de crimen organizado gestionen el mercado alternativo de productos para abastecer a la población, son el caldo de cultivo para el desarrollo de la trata de personas, tanto de niños como adultos. En este caso, toda la población se encuentra en situación de riesgo para la trata porque muchos están dispuestos a emigrar en condiciones de riesgo y a cualquier precio.

4.2. FACTORES DE ATRACCIÓN DESDE LOS PAÍSES DE DESTINO (PULL FACTORS)

Si los factores de empuje ejercían su influencia desde los países de origen, los factores de atracción despliegan toda su influencia desde países que ofrecen las condiciones ambicionadas por la población de los países de origen. Es decir, una mayor estabilidad económica, política y social, codiciadas por los emigrantes como forma de mejorar sus opciones laborales y familiares. Los siguientes factores han aumentado el flujo migratorio de los países más necesitados a los países más estables.

4.2.1. Estabilidad política y oportunidades laborales en los países de destino

Los inmigrantes que huyen de sus países por la falta de recursos y de oportunidades laborales buscan lugares con una estabilidad política y económica que les permitan subsistir en condiciones de igualdad. La distribución equitativa de recursos públicos entre la población, la amplia oferta de oportunidades de empleo para perfiles no cualificados y las mayores perspectivas salariales son las condiciones que ejercen un mayor efecto atractivo. Solo algunos emigrantes que anhelan estas condiciones podrán planear su viaje de forma legal por tener oportunidades y capacidad económica para hacerlo. En cambio, hay otras muchas personas cuyas condiciones económicas y personales no se lo permiten y necesitan ponerse en riesgo para conseguirlo, ayudándose de organizaciones que sacarán provecho de ello.

4.2.2. Falta de regulación del mercado del sexo u otros mercados laborales como el servicio doméstico, etc.

Además de las condiciones favorecedoras de la emigración, existen otros aspectos relacionados con el ordenamiento jurídico que ofrecen oportunidades a las grandes organizaciones para el desarrollo del negocio de la trata. A pesar de que el mercado de la prostitución constituye uno de los negocios más antiguos, su práctica y desarrollo no ha cambiado tanto a lo largo del tiempo, ya que se sigue caracterizando por el oscurantismo y la clandestinidad. Tampoco parece que en la actualidad haya voluntad de legalizar o regular este negocio en ningún país, ya que la postura generalizada, salvo algunas

otras prohibicionistas, aboga por la permisividad sin reglamentar de manera efectiva su práctica. Esta situación de indefinición legal también se aplica a otros sectores laborales como el servicio doméstico o determinadas labores de baja cualificación. Esta ausencia de reglamentación ofrece los resquicios necesarios para que muchas organizaciones se aprovechen de la situación y oferten trabajo y servicios sexuales en condiciones irregulares para que proveedores y consumidores se lucren de la situación irregular a la que se está sometiendo al trabajador. Las lagunas regulatorias, en este caso, son las causas de que estos negocios se desarrollen con gran impunidad.

4.2.3. Disparidad de respuestas penales sobre la trata de personas

Desde el ámbito internacional, hace ya dos décadas que se viene alertando del fenómeno de la trata y sus consecuencias negativas para las víctimas. El año 2000 se elaboró el Protocolo “para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas” que complementa la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Desde entonces, muchos países han firmado el Convenio y sus protocolos y han establecido, en sus legislaciones nacionales, disposiciones que penalizan este tipo de conductas. Sin embargo, ha habido muchos años en los que la disparidad de legislaciones y las lagunas legales, en referencia a la trata de personas, han facilitado enormemente el desarrollo y evolución de este mercado, consolidando la impunidad de los sujetos que se han beneficiado del mismo. En los últimos años, se ha hecho un esfuerzo de homogeneización de las legislaciones penales, especialmente desde los países europeos. Según el Informe sobre trata de personas de Naciones Unidas de 2014, que recoge la evolución de la incorporación del delito de trata en los distintos países, el número de países que penalizaron la trata de personas casi se dobló entre 2003 y 2008 (de 73 a 129). Esta tendencia ha ido en aumento en los últimos años y, en la actualidad, el 84% de los países tienen un delito relacionado con la trata (solo el 5% carece de legislación en la materia, nueve países) (UNODC, 2014).

4.2.4. Facilidad de transporte internacional y mayor circulación de personas

Los avances tecnológicos, la mejora en los medios de transporte y las menores restricciones para la circulación de personas entre países son algunas de las condiciones que han permitido una mejora en la comunicación de los puntos distantes del globo. Por otro lado, los viajes y el traslado internacional han dejado de ser un bien de lujo pudiéndose beneficiar de ellos una amplia población. Por tanto, la facilidad de traslado y la mayor accesibilidad de los viajes son factores aprovechados por las organizaciones para traficar con mercancías de todo tipo.

5. LA TRATA DE PERSONAS COMO MERCADO ILÍCITO DEL CRIMEN ORGANIZADO ¿EN QUÉ CONSISTE EL NEGOCIO?

En la parte introductoria de este artículo hemos destacado el carácter mercantil de la trata de personas y su vinculación con el crimen organizado. ¿Por qué la trata de personas es un mercado relacionado al crimen organizado?. Por un lado, porque los mercados ilícitos vinculados al crimen organizado se desarrollan a partir de un producto altamente demandado, cuya oferta se encuentra prohibida o ampliamente restringida

por motivos reglamentarios o de escasez de productos (De la Corte y Giménez-Salinas, 2010). En este caso, el bien con el que se comercia o trafica son seres humanos, cuya explotación se realiza aprovechando vacíos legislativos (como en el caso de la prostitución) o ámbitos laborales poco reglamentados o controlados (servicio doméstico, agrícola, etc.). Por otro lado, a diferencia de otros mercados (como la droga, el tabaco, etc.) el bien con el que se comercia no se consume ni agota con la pura transacción, se trata de víctimas humanas que pueden revenderse varias veces consiguiéndose mayores beneficios. Por otro lado, éstos mercados son explotados prioritariamente por organizaciones criminales con una estructura más o menos desarrollada, de forma continuada, con una finalidad económica y utilizando medios ilícitos como la violencia, corrupción o el blanqueo de capitales para salvaguardar la supervivencia del negocio.

Todo mercado, tanto lícito como ilícito, se genera por la confluencia de dos elementos necesarios y complementarios: una oferta, que se compone de una cantidad de bienes o servicios que los productores están dispuestos a ofrecer a cambio de un precio; y la demanda, que integra la cantidad de bienes o servicios que los consumidores desean adquirir. En el caso concreto del mercado de trata de personas, la *oferta* disponible para los consumidores la conforman las víctimas, que se ofrecen como mano de obra en forma de servicios sexuales o, incluso, para ceder alguno de sus órganos de forma clandestina. Esta oferta está disponible por parte de proveedores o productores, que suelen integrarse en organizaciones criminales que, aprovechando la situación de vulnerabilidad de determinados sectores de la población, engañan, coaccionan y manipulan la voluntad de determinadas personas para que se conviertan en la mercancía objeto de transacción.

Para esta oferta siempre existirá una alta *demand*a, compuesta de propietarios de clubes de alterne, de pequeñas empresas o de particulares que desean contratar servicios sexuales o mano de obra a cambio de sueldos inferiores a los que están obligados a pagar en el mercado laboral legal. En estos casos, el consumidor es consciente de que la situación no es del todo regular pero, a cambio, se beneficia del ahorro de impuestos o gravámenes que impone el mercado laboral local. Además, puede exigir unas condiciones laborales fuera de las estipuladas reglamentariamente, y, en los casos más graves, puede llegar a imponer condiciones de trabajo y económicas, por la fuerza, en régimen de absoluta explotación.

En torno a esta oferta y demanda se teje el negocio de la trata de personas que constituye la cara ilícita del mercado de la prostitución o de cualquier profesión de baja cualificación que permita su ejercicio en forma irregular. El carácter ilícito de este tipo de transacciones exige el mantenimiento de la actividad en régimen de clandestinidad para evitar ser detectado por las autoridades policiales. Por ello, este tipo de explotación no se produce en cualquier sector, suele concentrarse en dos escenarios que ofrecen las mejores condiciones de seguridad. A) En sectores laborales o de servicios, cuya reglamentación es inexistente o poco concreta, como es el caso del desarrollo de la prostitución, que suele ejercerse en un marco no regulado. B) En ámbitos laborales que, aun existiendo regulación, su implementación y correcto cumplimiento es difícil de controlar por parte de las autoridades públicas. Este es el caso del sector del servicio doméstico, cuya regulación suele existir, pero lo complicado es asegurar su ejecución eficaz, debido al ámbito privado en el que se desarrolla. O el sector agrícola o textil, cuyo acceso suele ser remoto y complejo para la inspección y el control de las condiciones de trabajo (Gimenez-Salinas Framis et al. , 2009; Aronowitz, 2009).

5.1. ¿QUIÉNES SE LUCRAN CON EL NEGOCIO DE LA TRATA DE PERSONAS?

El negocio de la trata de personas ha evolucionado a través del tiempo. En los años 2000 se comenzaron a detectar numerosos casos de trata de personas, especialmente con fines de explotación sexual, desarrollados principalmente por organizaciones criminales que tenían una infraestructura más o menos estable (Rechea y Gimenez-Salinas, 2001; Gimenez-Salinas, 2007 y 2008). Una vez generado el negocio, a partir de rutas estables e infraestructuras disponibles, la expansión del mismo permite la entrada de sujetos individuales que participan en cualquier fase del proceso de trata y que buscan sacar un beneficio económico. Por ejemplo, aquellos que consiguen víctimas para venderlas a tratantes, aquellos que se dedican al transporte hacia los países de destino o los intermediarios que contactan y venden a las chicas a los dueños de clubes de alterne o empresas para su posterior explotación sexual o laboral. A pesar de ello, este tipo de actividades requieren conexiones con otros grupos, inversión en transporte y alojamiento, conexiones en países de destino que exigen una mínima organización detrás (UNODC, 2014). Por este motivo, son preferentemente organizaciones las que se encuentran detrás de la trata de personas, de distinto tamaño y envergadura.

Esta variedad de actores presentes en el negocio, desde individuos a grandes organizaciones, hace difícil establecer un patrón estructural y funcional de las organizaciones. Sin embargo, de la información recogida en muchas investigaciones relacionadas con estos grupos, podemos establecer algunas funciones recurrentes: tratantes o captadores en los países de origen que se encargan de engañar a posibles víctimas para que entren en el proceso de trata; transportistas que realizan el traslado de las víctimas al país de destino y la gestión de la documentación falsa para viajar. En el país de destino, los miembros que se encargan de vigilarlas y ofrecerles alojamiento y manutención. Los explotadores que compran víctimas y las explotan durante un tiempo indeterminado. Aquellos que se dedican a la gestión del dinero ilegal y al blanqueo de capitales, o los que controlan a las mujeres y velan por su seguridad. Dichas funciones son normalmente realizadas por miembros del sexo masculino. Sin embargo, la trata, siendo un fenómeno donde la mujer está ampliamente representada dentro de las víctimas, se desarrolla por grupos que se componen por un número importante de mujeres que ejercen funciones de captadoras, de controladoras de las mujeres o *madams*, etc. (UNODC, 2010, 2014; Requena y Gimenez-Salinas, 2011).

El último informe de Naciones Unidas sobre trata de personas establece una tipología de grupos criminales atendiendo a su complejidad, y a la distancia geográfica entre los países de origen y los países de destino. Según los análisis realizados para el informe (UNODC, 2014) sobre las víctimas detectadas entre 2010 y 2012, existe una fuerte correlación entre la proximidad geográfica entre los países de origen y destino, y la intensidad del flujo de personas traficadas entre ellos (a mayor proximidad, mayor número de víctimas traficadas entre los países). Por otro lado, el informe también concluye que existe una relación significativa entre el nivel de crimen organizado del país de origen y el volumen de víctimas traficadas que salen de estos países a los países de destino. En base a estos resultados, se establece una tipología de organizaciones dedicadas a la trata de personas divididas en tres tipos de trata (ver tabla número 2).

	Trata Doméstica	Trata intrarregional	Trata interregional
Distancia	Distancias locales o cortas	Distancias intrarregionales	Grandes distancias trans-regionales
Tamaño grupo	Uno a más tratantes	Grupos pequeños	Grandes grupos de crimen organizado
Victimas tratadas	Bajo número de víctimas	Más de una víctima	Gran número de víctimas
Inversión	Escasa inversión y recursos	Pequeñas inversiones y beneficios según el nº de víctimas	Grandes inversiones y beneficios
Documentación	Documentación no requerida	Cruce de fronteras (con o sin documentación)	Documentación requerida
Recursos e infraestructura	Poca organización requerida	Escasos recursos requeridos, algo de infraestructura para el paso de fronteras	Organización sofisticada para mover muchas víctimas y asegurar el éxito de las operaciones

Tabla 2. Tipología de organizaciones según la infraestructura requerida en referencia a la distancia entre país de origen y destino. Fuente: elaboración propia a partir de los datos de UNODC (2014).

Las ganancias de estos grupos son cuantiosas, a pesar de que conocer los beneficios económicos de estas organizaciones es difícil, existen algunas informaciones sobre casos detectados que dan cuenta del volumen de negocio que supone este fenómeno. Un traficante en Canadá puede ganar una media de 750 dólares por día. En Dinamarca se detectó un caso en el que los traficantes ganaban 50.000 dólares en 18 meses (esto quiere decir una media de 2.700 dólares mensuales). En Asia también hay casos de ganancias de 65.000 dólares en dos años. Estos son algunos datos que ilustran las ganancias de estos traficantes, aunque lógicamente existen grandes diferencias entre los países ricos y pobres. Por ejemplo, en Japón, el precio de una mujer para la trata de personas es de 20.000 dólares, mientras que en Eslovenia es de 4.000 dólares y en Argentina ronda los 400 (UNODC, 2014). Lo mismo ocurre con la trata con fines de explotación laboral.

Por otro lado, existen diferencias importantes entre la trata de personas que se desarrolla en las diferentes regiones del mundo. Tanto la composición nacional de los grupos organizados como la prevalencia de los tipos de trata, así como las rutas de origen y destino son diversas. A continuación, se presentan, en la tabla número 3, las diferencias entre regiones atendiendo a las mencionadas variables.

	Composición grupos² (nacionalidad y sexo)	Tipo de trata (sexual/laboral y tráfico órganos)	Rutas (origen y destino)
Europa Occidental y Central	50% nacionales de la misma región. 50% extranjeros (África, Oriente Medio y América). Europa Central y Balcanes: 92% nacionales y 8% extranjeros. Europa Oeste y sur: 40% nacionales y 60% extranjeros. 23% mujeres y 77% hombres.	65% sexual 26% laboral, 0,1% t. órganos 9% otros	Diversidad. Son países de origen para muchos destinos y también existe trata doméstica. Como países de destino, se han encontrado víctimas de 130 nacionalidades.
Europa Oriental y Asia Central	90% misma región 10% extranjeros 50% mujeres y 50% hombres	71% sexual 26% laboral, 1% t. órganos 2% otros	Intra-regional. 99% es trata doméstica o procedente de la misma región
América	80% nacionales 17% extranjeros de la misma región y 3% de otras nacionalidades (Sudamérica) 45% mujeres y 55% hombres	sexual: 42% América N. y central y 54% en América S. laboral: 54% en América N. y Central y 41% en América S.	Como país de destino: 58% es regional y doméstica y 40% trans-regional, siendo menos diversa que en Europa: procedente del Este y Sur de Asia (32%), y de Europa central y Balcanes (5%) Como país de origen: 64% de las víctimas se quedan en la región. Sudamérica: el 94% de las víctimas se quedan en la región.
Asia y Pacífico	3% extranjeros y el resto son de la región (97%). 46% mujeres y 54% hombres	30% sexual y 70% laboral	Área de origen para el resto del mundo y mucha trata doméstica. Los destinos más frecuentes: América del Norte, Oriente Medio y Oeste Europa
África y Oriente Medio	97% nacionales, solo 3% extranjeros y la mayoría de la misma región. 50% mujeres y 50% hombres	80% sexual y laboral 20% otro tipo de explotación (niños soldados sobre todo en África Subsahariana).	La mayoría del tráfico es doméstico y solo el 14% de las víctimas va a Europa Central y del Este (desde África Occidental) y 12% de África del Este a Europa Central y del Este y Oriente Medio. Desde Oriente Medio: 31% es tráfico interno y con destino a Oriente medio con orígenes en: Europa del Este y Central, Este de Asia y Pacífico, Sur de Asia, África subsahariana y América.

2

Tabla 3. Diferencias regionales de los grupos criminales a nivel mundial. Fuente: elaboración propia a partir de los datos de UNODC (2014).

6. ¿QUIENES SON LAS VÍCTIMAS DE LA TRATA DE PERSONAS?

Hemos visto cómo son las organizaciones criminales dedicadas a la trata y en qué consiste el negocio, pero ¿cuáles son sus víctimas? ¿Qué vulnerabilidad y factores

2 Los datos ofrecidos son sobre personas condenadas por trata de personas.

de riesgo tienen?. A lo largo de la última década se han ido recogiendo datos sobre víctimas de trata procedentes de víctimas identificadas por ONGs o instituciones que se encargan de su protección. Los datos más actualizados proceden del Informe de Naciones Unidas de 2012 y 2009 que, en total, han recogido información sobre 31.766 víctimas identificadas, procedentes de 80 países, entre 2010 y 2012. De las víctimas identificadas, la mayoría son mujeres (74%), aunque dicho porcentaje ha ido decreciendo desde el 2004 hasta el 2011 hasta llegar al 50%. El resto son hombres (26%), pero también este porcentaje ha aumentado en los últimos años. En Europa, según las estadísticas publicadas por Eurostat (2015) sobre víctimas identificadas en 2010, 2011 y 2012, el porcentaje de mujeres dentro de las víctimas es del 75% y el de hombres el 21%, siendo el 4% desconocido. Respecto a la edad, los datos de Eurostat de 2015 muestran que, del porcentaje de hombres, 4% son menores y, del porcentaje de mujeres, 13% son menores. A continuación se muestra un gráfico sobre la edad y el sexo de las víctimas identificadas en Europa entre 2010 y 2012.

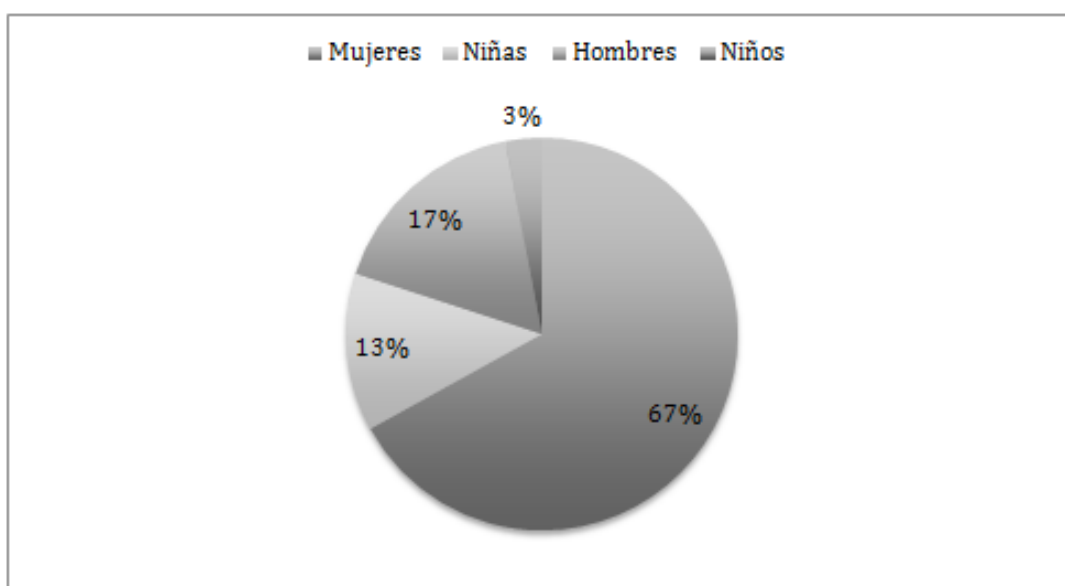


Figura 5. Distribución de víctimas de trata según el sexo y la edad (2010-2012). Fuente: Eurostat, 2015.

A pesar de ello, respecto a la edad, existen grandes diferencias entre regiones. En Europa Occidental y Central se explota a víctimas adultas preferentemente. En cambio, en otras regiones, se explota un porcentaje mucho mayor de menores, como por ejemplo en Europa Oriental (8%), América (30%), África Subsahariana (35%) y resto de África (5%) (UNODC, 2014).

Atendiendo al tipo de explotación infringida a la víctima, en la Unión Europea se identifican en mayor medida víctimas de trata con fines de explotación sexual (65%) que víctimas de explotación laboral (25%) u otras (10%). A continuación, presentamos un gráfico que describe la evolución del tipo de explotación desde el año 2008 al 2010.

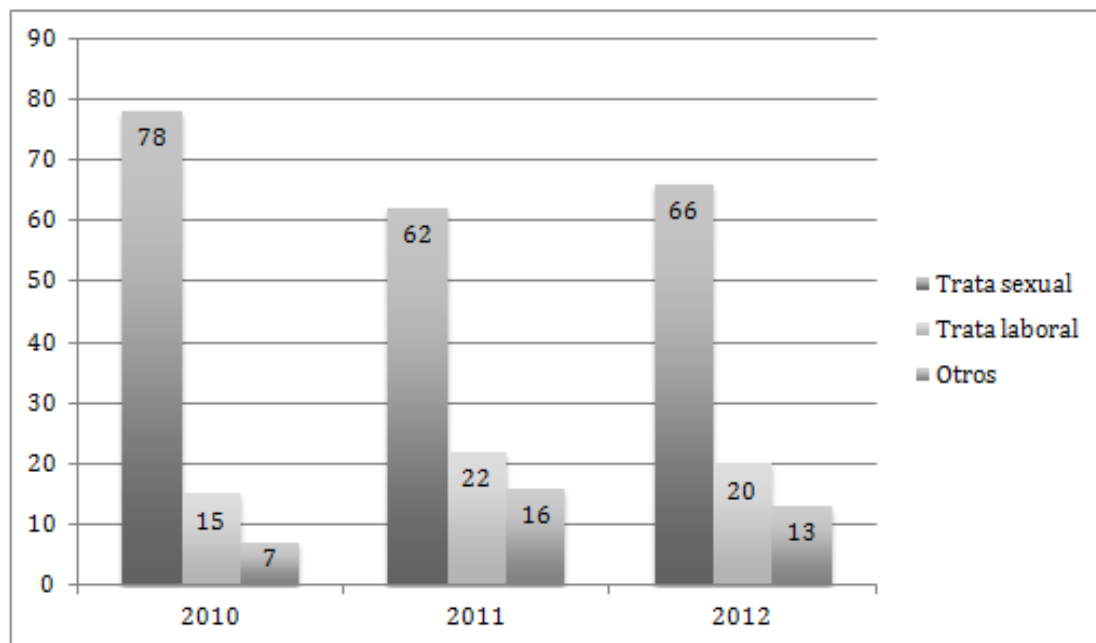


Figura 6. Porcentaje de víctimas identificadas y presuntas, en la UE, según el tipo de trata. Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat (2015).

Las víctimas identificadas entre 2010 y 2012 proceden, en su mayoría, de países de la Unión Europea. Según los datos de Eurostat 2015, el 61% de las víctimas identificadas en estos años proceden de países miembros de la Unión Europea. El 39% restante procede principalmente de países africanos como Marruecos, Algeria, Sierra Leona o Nigeria; asiáticos como China; países sudamericanos como Brasil, República Dominicana o Colombia y el resto de Moldavia, Rusia, Ucrania y Albania.

6.1. ¿TIENEN TODAS LAS VÍCTIMAS EL MISMO RIESGO A SER VICTIMIZADAS?

¿El riesgo de ser víctima de trata está igualmente distribuido en la población? ¿Quiénes son las personas más vulnerables para la trata de personas? Existe un consenso en la literatura y a través de las conclusiones de diversos informes internacionales que han estudiado el perfil de las víctimas de trata detectadas en el mundo, sobre determinados factores de vulnerabilidad que aumentan el riesgo de ser víctima de trata. Estos factores pueden dividirse en dos clases: unos de tipo individual y otros de tipo social y familiar.

1. Factores de vulnerabilidad individual

- **Ausencia de estatus civil por falta de registro al nacer:** algunas localidades carecen de registros de nacimientos estandarizados y recogidos de forma rigurosa. Este hecho perjudica gravemente a los ciudadanos y es aprovechado, en ocasiones, por las organizaciones para implicar a las personas no registradas en un proceso de trata.
- **Mayor vulnerabilidad al engaño:** según nos muestran numerosos estudios, alrededor del 75% de las mujeres no adquieren conciencia de que van a ser forzadas en la prostitución hasta llegar al punto de destino. Los tratantes utilizan toda suerte de promesas y ofertas de empleo falsas (Hughes, 2000) para engañar a las víctimas y forzarlas a que acepten trabajar para ellos. A pesar

de ello, existen mujeres más vulnerables que otras al engaño y, concretamente, los niños son el grupo de edad más vulnerable por su incapacidad de discernimiento y su situación de inferioridad frente al adulto.

- *Maltrato o abuso sexual anterior*: numerosos estudios sobre prostitución (Noguero, 1997) coinciden en afirmar que el abuso sexual en la infancia es un factor de riesgo para el desarrollo posterior de conductas sexuales disfuncionales y también para el ejercicio de la prostitución. Según un estudio publicado por la OIM México acerca del perfil de víctimas de trata asistidas por la organización, el 90% de las víctimas de trata presentaban antecedentes de violencia en la familia (Le Goff y Lothar Weiss, 2011).
- *Antecedentes de prostitución en la familia*: también constituye un factor de vulnerabilidad el haber tenido algún miembro de la familia implicado en la prostitución. La existencia de un modelo familiar en este sentido o el haberse practicado con algún hijo la prostitución forzada son condiciones que precipitan el riesgo de que los hijos repitan el patrón con sus propios hijos (Hughes, 2000).

2. Factores de vulnerabilidad social y familiar

- *Pertenencia a minorías étnicas o marginación*: las comunidades étnicas son poblaciones de riesgo a sufrir situaciones de marginación y exclusión que pueden conducir a un proceso de trata como forma de eludir y superar las consecuencias sociales y económicas padecidas por dicha marginación.
- *Situación económica y patrones culturales*: en ocasiones son los padres de las menores quienes se ven tentados por los traficantes como única vía de escape ante la situación de precariedad en la que se hallan inmersos. En regiones rurales de países latinoamericanos o africanos, la venta de hijos o la entrega de las hijas en matrimonio constituye una alternativa a condiciones económicas de paupérrima necesidad, aunque también responde a patrones culturales que afectan sobremanera a la mujeres (Heinrich, 2007). En estos casos, los intermediarios pueden ser organizaciones dedicadas a la trata de personas con fines de explotación sexual, laboral o incluso entramados que luego insertan a los niños en un proceso de adopción para legalizar la situación y así *blanquear* el origen ilícito de los niños (Somlin, 2005). Este tipo de prácticas, ya sean de origen cultural o por necesidades económicas, afecta a entre el 40 y 50% de las niñas en África Central y Occidental. El mismo patrón lo encontramos en India, cuya población de niñas afectadas supera el 60%, de edades comprendidas entre los 12 y 16 años (ILO, 2005).
- *Abandono familiar de las víctimas potenciales*: las mujeres todavía jóvenes o menores pueden padecer una situación de abandono familiar y desatención por diferentes motivos. El haberse quedado embarazadas, incumplir con determinadas costumbres locales o patriarcales, o el fallecimiento o impedimento de los padres, pueden constituir factores que sitúen a las jóvenes en una situación insostenible económicamente y, por ende, altamente vulnerable a acceder a ofertas de trabajo provenientes de tratantes sin escrúpulos. En diferentes ciudades del mundo, un gran colectivo de niños vive en la calle y se encuentra en esta situación de desamparo, sin tener un hogar y una familia que le proporcione atención y protección.

- *Conflictos militares o utilización de niños o mujeres para la guerra:* en lugares afectados por conflictos armados muchos niños son secuestrados y obligados a integrarse en los ejércitos como soldados o forzados a realizar servicios sexuales para los adultos. Este hecho ha sido denunciado sistemáticamente en zonas de África Occidental y Central como Angola, Burundi, Côte d'Ivoire, la República Democrática del Congo, Liberia, Somalia, Sudán, Kenia, Ruanda, Tanzania y Uganda (Aranowitz, 2009); pero también se han identificado cuantiosos casos en Asia (Filipinas, Afganistán, India, Indonesia, Sri Lanka o Tailandia); Irak o, en la actualidad, en Siria como consecuencia del conflicto yihadista en estas zonas. Finalmente, en América también se ha centrado este problema en Colombia, como consecuencia de la actividad de las FARC, que reclutaba niños soldado para incrementar las filas de sus ejércitos.
- *Familias monoparentales y cargas familiares:* las situaciones económicamente desfavorables se pueden ver incrementadas por la existencia de cargas familiares excesivamente gravosas como el cuidado de los hijos en solitario o la existencia de un número considerable de hijos. En este sentido, las mujeres se hallan en peores condiciones que los hombres cuando tienen que enfrentarse de forma individual a las cargas familiares, puesto que tienen mayores dificultades para conseguir empleo. En un estudio de OIM México (Le Goff y Lothar Weiss, 2011) se manifiesta que el 20% de las víctimas atendidas por ellos son madres solteras.
- *Consumo de drogas o alcohol:* el abuso y la dependencia de determinadas sustancias o de alcohol puede colocar a los sujetos en una situación de necesidad que, al igual que las circunstancias anteriores, podría provocar una situación propicia para la trata.

7. CONCLUSIONES

A lo largo de este artículo hemos intentado analizar el fenómeno de la trata de personas, diferenciándolo de figuras afines que, por sus similitudes, pueden confundirnos. La trata, a diferencia de otros delitos, se materializa a través de un complejo proceso en diversas fases, todas ellas encaminadas y necesarias para la consecución del delito. Estas fases suelen ejecutarse en puntos geográficos con características socio-económicas muy dispares, que constituyen, no solo su raíz explicativa, sino también la principal dificultad para el diseño de soluciones y formas de lucha coordinadas entre los países. Al exponer los factores explicativos de la trata de personas, hemos mencionado los factores de empuje que ejercen presión desde los países de origen y los factores de atracción que ejercen su influencia desde los países de destino. Ambos deben atajarse por igual, atendiendo a su identidad singular.

Hemos comentado también que la trata de personas constituye un mercado ilícito propio del crimen organizado. Como tal, tanto la oferta como la demanda son dos ejes fundamentales sobre los que actuar para reducir su amenaza. Así, debemos incidir disminuyendo la población vulnerable a ser tratada en los países de origen, al mismo tiempo que controlamos los sectores donde se produce mayor volumen de explotación en los países de destino. En el ámbito de la prostitución, una regulación adecuada del sector, así como una voluntad europea común de regulación homogénea, reduciría los

abusos que se están produciendo en la actualidad como consecuencia de las lagunas y disparidades legislativas. Otros ámbitos laborales más vulnerables a la explotación como el agrícola, el servicio doméstico, la industria textil, etc. deberían verse también reforzados en sus inspecciones y controles para evitar abusos y malas praxis por parte de empresarios sin escrúpulos.

Las organizaciones criminales que se lucran con este negocio ilícito poseen infraestructuras en las distintas fases del proceso de trata, localizadas en puntos geográficos concretos. Si bien algunos sujetos individuales se apuntan al negocio, una vez está en funcionamiento la complejidad de las infraestructuras y las distancias recorridas requieren de estructuras y recursos únicamente disponibles por organizaciones criminales. Estas infraestructuras deberían ser nuestra mayor preocupación como forma de reducir los recursos y oportunidades disponibles para dichas organizaciones. El aumento del control sobre infraestructuras de captación en países de origen, el control de puntos de tránsito y concentración de rutas, así como sectores de explotación deberían ser nuestros objetivos prioritarios.

Finalmente, las víctimas de trata son el punto más vulnerable de este negocio, cuyos derechos fundamentales se ven gravemente quebrantados. La protección y atención a las mismas es esencial en las zonas desarrolladas donde se ejerce la explotación principal. En este sentido, un mayor refuerzo en la identificación y detección de las mismas debería ser una línea prioritaria para la prevención y reducción de la trata de personas. Sin embargo, dicha protección se convierte en una tarea estéril mientras que en los países de origen no se realicen campañas de concienciación y autoprotección de potenciales víctimas, para que no caigan en las redes de los tratantes. Sobre los factores de vulnerabilidad citados en este artículo se debería incidir con contundencia para intentar reducir la captación de víctimas, así como el flujo de trata ilegal que llega a Europa o a los países con mayor nivel de desarrollo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aronowitz, A. (2009). *Human Trafficking, Human Misery. The Global Trade in Human Beings*. Global Crime and Justice. London: Praeger.

Aranowitz, A. (2001). Smuggling and trafficking on Human Beings: The Phenomenon, The Markets that drive it and The Organizations that promote it. *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 9, n. 2, 163-175.

Buckland, B. S. (2009). *Human Trafficking and Smuggling: Crossover and Overlap. Strategies Against Human Trafficking: The Role of the Security Sector*.

De la Corte, L. y Gimenez-Salinas, A. (2010). *Crimen.org: Evolución y claves de la delincuencia organizada*. Barcelona: Ariel.

Dottridge, M. (2002). Trafficking in children in West and Central Africa. *Gender and Development*, vol. 10, 38-49.

Eurostat (2015). *Trafficking in Human Beings*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.

Giménez-Salinas Framis, A. (2007). Inmigración ilegal y tráfico de seres humanos. El control de los flujos migratorios hacia España: propuestas de futuro". *Documentos de*

Seguridad y Defensa, Vol. 6, 1-17.

Giménez-Salinas Framis, A. (2008). El tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual en los países de la Antigua Unión Europea. *Estudios de Criminología II*. Cuenca: Ediciones UCLM.

Giménez-Salinas Framis, A., Susaj, G, Requena, L. (2009). La dimensión laboral de la trata de personas. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, Núm. 11.

Hughes, D.M. (2000). The Natasha Trade: The Transnational Shadow Market of Trafficking in Women, *Journal of International Affairs*, Vol. 53, Núm. 2, pp. 627–54.

International Organization of Migration- IOM., 2003, "IOM's Strategy for counter-trafficking activities in southern Africa". Pretoria: IOM.

Noguerol, V. (1997). Aspectos Psicológicos en el abuso sexual infantil". En Casado Flores, J., Díaz Huertas, J.A. y Martínez González, C. *Niños Maltratados*. Madrid: Diaz de Santos.

OIT. (2005). Minimum estimated of Forced Labour in the World. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

Le Goff, H. y Lothar Weiss, T. (2011). *La trata de personas en México. Diagnóstico sobre la asistencia a víctimas*. OIM Mexico.

Rechea, C. y Gimenez-Salinas Framis, A. (2003). Una aproximación al tráfico de mujeres con fines de explotación sexual en España". *Cuadernos de Política Criminal*, Vol. 80, pp. 287-310.

Requena, L., Gimenez-Salinas, A, De Juan, M. Estudiar la trata de personas: problemas metodológicos y propuestas para su resolución. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 14, 13, 1-13.

Heinrich, M. (2007). UN. Anti-Trafficking Drive Hits Culture Barriers. *The Scots-man*, abril 23.

Scarpa, S. (2008). *Trafficking in Human beings: modern Slavery*. Oxford: Oxford University Press.

Schloenhardt, A. (1999). Organized crime and the business of migrant trafficking: An economic analysis". *Crime, Law and Social Change*, Vol. 32, Núm. 3, pp. 203–233.

Somlin, D.M. (2005). Child Laundering. How the Intercountry Adoption System Legitimizes and Incentivizes the Practices of Buying, Trafficking, Kidnapping and Stealing Children. *Bepress, Legal Series*, Núm. 749.

Stoecker, S. (2000). The rise in Human Trafficking and the Role of Organized Crime. *Demokratizatsiya*, 129-143.

Taylor, I. y Jamieson, R. (1999). Sex trafficking and the Mainstream of Market Culture". *Crime, Law and Social Change*, Vol. 32, Núm. 3, 257-278.

Villacampa, C. (2010). El delito de trata de personas: análisis del nuevo artículo 177 bis CP desde la óptica del cumplimiento de compromisos internacionales de incriminación. *AFDUDC*, 14, 819-865.

Zhang, S. X. (2007). *Smuggling and trafficking in human beings. All roads leads to America*. Westport: Praeger Publishers.

UNODC. (2014). *Global Report on Trafficking in Persons*. New York: United Nations Office on Drugs and Crime.

UNODC (2009). *Global Report on Trafficking in persons*. UNODC.

UNODC. (2010). Issue paper. Organized crime involvement in trafficking in persons and smuggling of migrants. Disponible en la página web: http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/FINAL_REPORT_06052010_1.pdf

UNODC. UN.GIFT. *Global Initiative to fight human trafficking*. Disponible en la página web: http://www.unodc.org/pdf/HT_indicators_E_LOWRES.pdf

Williams, P. (1999). Trafficking in Women and Children: A Market Perspective. *Illegal Immigration and Commercial Sex. The New Slave Trade*. Phil Williams (ed.). London: Frank Cass Publishers, 1999, 145-170.

Fecha de recepción: 14/12/2015. Fecha de aceptación: 17/12/2015

EL DELITO DE TRATA DE SERES HUMANOS ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 177 BIS CP

JOAQUÍN SÁNCHEZ-COVISA VILLA

FISCAL DE SALA COORDINADOR DE EXTRANJERÍA

RESUMEN

Dado que la trata de seres humanos es una de las maneras más abyectas en que se manifiesta la esclavitud en el siglo XXI, este artículo pretende mostrar que en Europa la lucha contra la trata de seres humanos constituye un objetivo prioritario de sus organizaciones institucionales fundamentales y que una buena definición típica del delito y su aceptación uniforme por todos los Estados miembros de la Comunidad Internacional es un presupuesto básico para lograr la eficacia en esta lucha. Además, de la adopción de una pluralidad de acciones dirigidas a su prevención, su persecución y la protección integral de la víctima.

En estas líneas se describen, de manera muy sintética y sistematizada, los problemas más relevantes con los que se enfrentan los operadores jurídicos a la hora de interpretar y aplicar el artículo 177 bis del Código Penal.

Palabras clave: bien jurídico protegido, víctimas, trata, esclavitud.

ABSTRACT

Trafficking in human beings is one of the most despicable ways of modern slavery in the twenty-first century. This article shows that the fight against human trafficking is a priority in European institutional organizations and that a clear definition of this crime, accepted uniformly by all the Member States of the international community is a core need for reaching effectiveness in this fight. There is a need to adopt a number of actions for prevention, pursuit, and full protection of the victim. These lines are describe, very briefly and in a systematic way, the most important problems that legal operators are facing in interpreting and applying the article 177bis of the Spanish Criminal Code.

Keywords: human beings, victims, trafficking, Criminal Code.

1. INTRODUCCIÓN

La definición contemporánea del delito de trata de seres humanos ha sido formulada por el artículo 3 a) del *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional* (hecho en Nueva York el 15 de noviembre de 2000 y ratificado por España en 2003, BOE núm. 296 de 11 de diciembre).

En ese precepto se afirma que por “*trata de personas*” se entenderá la *captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza*

o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al raptó, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Del mismo modo precisa los tipos o modalidades de trata: esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.

Así delimitado, puede afirmarse que el delito de trata de seres humanos comprende un conjunto de acciones encaminadas a *apartar* o *sustraer* a la víctima de su entorno más inmediato de protección (familiar, cultural o social) para *desplazarla* a otro extraño con la *finalidad* de explotarla de cualquier manera posible. Con ello el tratante –ya sea por afán de enriquecimiento o para su aprovechamiento personal- pretende convertir a la víctima en una mera mercancía o en un instrumento sexual, productivo o banco de órganos, negándole la condición de persona que –como a todo ser humano- le corresponde. Por ello comúnmente se reconoce que la trata de seres humanos es una de las maneras más abyectas en que se manifiesta la esclavitud en el siglo XXI.

En Europa la lucha contra la trata de seres humanos constituye un objetivo prioritario de sus organizaciones institucionales fundamentales.

La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) adoptó en su 462ª Sesión Plenaria (24 de julio de 2003) la Decisión Núm. 557 en la que aprueba el Plan de Acción contra la Trata de Seres Humanos que en buena medida sigue las previsiones del Protocolo de Naciones Unidas.

El Consejo de Europa aprobó en Varsovia el día 16 de Mayo de 2005 el Convenio *sobre la lucha contra la trata de seres humanos*. Esencialmente sigue la definición del delito establecida por el Protocolo de Naciones Unidas aunque *expresa y formalmente* extiende su ámbito de aplicación a la trata doméstica o interna (artículo 2) y postula la tipificación de la utilización de los servicios de la víctima (artículo 19).

A su vez, la Unión Europea, tras proscribir la trata de seres humanos en la Carta de los Derechos Fundamentales por ser contraria a la dignidad de hombres y mujeres (artículo 5.3), exige su persecución penal a través de la Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 abril de 2011, *relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo*. El delito de trata de seres humanos lo define el artículo 2.1 siguiendo –de nuevo- el texto de Naciones Unidas pero ampliando sus modalidades a la *explotación para realizar actividades delictivas*.

Por la Ley Orgánica 5/2010 España ha adecuado su ordenamiento jurídico a las exigencias del derecho internacional con relevancia penal de Naciones Unidas introduciendo el delito de *trata de seres humanos* en el nuevo artículo 177 bis, único precepto que integra también un nuevo Título VII bis, incluido en el Libro II del Código Penal. Muy recientemente, con la declarada finalidad de adecuarlo a la Directiva 36/2011/UE, por Ley Orgánica 1/2015 se han modificado los ordinales 1 y 4 de ese artículo y se ha añadido una nueva modalidad, la trata *con fines de matrimonios forzados*.

La exigencia de una buena definición típica del delito y su aceptación uniforme por todos los Estados miembros de la Comunidad Internacional es un presupuesto básico

para lograr la eficacia en la lucha contra la trata de seres humanos (**acción mundial contra la trata**).

Sin embargo no es suficiente. Todos los instrumentos normativos internacionales exigen además –con mayor o menor grado de imperatividad- la adopción de una pluralidad de acciones dirigidas a la **prevención del delito** (estudio y conocimiento criminológico exhaustivo del fenómeno de la trata en cada región, formación de expertos, campañas de divulgación social, formación y educación de los jóvenes estudiantes), la **persecución concertada del delito** (especialmente, la adecuación de la investigación del delito a las características de las víctimas para que no dependa el éxito final del proceso penal de su testimonio y la efectiva cooperación policial y judicial internacional) y la **protección integral de la víctima** (sistemas de detección e identificación de las víctimas, recuperación física y psicológica, seguridad física y protección jurídica, colaboración y participación de la sociedad civil a través de las ONG, evitación de la revictimización y retorno concertado de las víctimas).

El análisis pormenorizado de todo este *sistema integral de lucha contra la trata de seres humanos* exigiría un espacio muy superior al concedido para esta exposición. Por este motivo, en las líneas que siguen nos circunscribiremos a describir de manera muy sintética y sistematizada los problemas más relevantes con los que nos enfrentamos los operadores jurídicos a la hora de interpretar y aplicar el artículo 177 bis del Código Penal, significadamente los correspondientes a la pluralidad de conflictos “*concursoales*” que surgen habitualmente.

2. BIEN JURÍDICO PROTEGIDO

No hay duda de que el bien jurídico protegido por el artículo 177 bis CP, como declara expresamente el Preámbulo de la LO 5/2010, es la **dignidad** y la **libertad** de la persona. No es posible imaginar una condición más indigna que la esclavitud, esto es *el estado o condición de un individuo sobre el cual se ejercitan los atributos del derecho de propiedad o algunos de ellos* (artículo 1.1 de la Convención de Ginebra de 1926 sobre la esclavitud) así como cualquier otra situación por la que se priva a un ser humano de su **cualidad de persona** suprimiéndole su capacidad de plena autodeterminación.

La **dignidad** –conforme pregonan los Preámbulos de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966) y del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de (1966)- al constituirse en el fundamento de los derechos humanos tiene un reconocimiento universal y absoluto. Significa, por una parte, que cualquier atentado contra la dignidad humana se identifica con la violación de los más elementales derechos fundamentales; por otra, que no admite discriminaciones, exclusiones o limitaciones de ningún tipo.

En el artículo 177 bis CP el único bien jurídico tutelado es la dignidad del ser humano sin que contemple la defensa de otros intereses jurídicos. Por ello, aunque sea un delito esencialmente transnacional¹ su tipificación nada tiene que ver con la defensa

1 En España, según los datos propios de la Unidad de Extranjería de la Fiscalía General del Estado, el 96’35 por cien de las víctimas de trata con fines de explotación sexual **identificadas** han sido trasladadas a España desde terceros países. En el caso de la trata con fines de explotación laboral supera ese porcentaje, que alcanza el cien por cien en el caso de la trata con fines de mendicidad.

de otros intereses de naturaleza formal como el control de los flujos migratorios y la indemnidad de las fronteras españolas. En consecuencia es jurídicamente irrelevante tanto la procedencia y nacionalidad de la víctima como cuál sea su situación administrativa de estancia o residencia en España. El delito de trata lo es de *seres humanos*, no lo es de *extranjeros*. Ésta es la razón por la que el ordinal 1 del artículo 177 bis se refiere al sujeto pasivo del delito como “*víctima nacional o extranjera*”².

Del mismo modo siendo la dignidad y la libertad derechos de titularidad individual y naturaleza personalísima, impide –según pacífica doctrina de la Sala Segunda del Tribunal Supremo– que pueda ser apreciada la **continuidad delictiva** prevista en el artículo 74.1 CP. En consecuencia, la trata de una pluralidad de víctimas –en una o varias acciones– mediando un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión dará lugar a la comisión de tantos delitos del artículo 177 bis CP como víctimas hayan sido tratadas, imponiéndose al tratante todas las penas correspondientes para su cumplimiento de conformidad con el artículo 73 CP.

3. LA ACCIÓN TÍPICA

La delimitación de la **acción típica** por el artículo 177 bis CP se ajusta a las exigencias del derecho internacional con relevancia penal. Incluso puede afirmarse que, tras la reforma del Código Penal llevada a cabo por la LO 1/2015, amplía convenientemente las exigencias mínimas establecidas por la Directiva 36/2011/UE, al incluir como modalidad independiente la trata con fines de celebración de *matrimonios forzosos*.

El artículo 177 bis CP estructura la **acción típica** mediante la definición de tres elementos cuya conjunción determina la existencia del delito: una serie de **conductas alternativas** (captación, transporte, traslado, acogimiento, recepción, y el intercambio o transferencia de control sobre las víctimas); una pluralidad de **medios comisivos también alternativos** (violencia, intimidación, engaño, abuso de superioridad, abuso de necesidad, abuso de vulnerabilidad, y la entrega o recepción de pagos o beneficios para lograr el consentimiento de la persona que poseyera el control sobre la víctima); y un **tipo subjetivo** o finalidad perseguida que se manifiesta en diversas modalidades (imposición de trabajo o de servicios forzosos, la esclavitud o prácticas similares a la esclavitud, a la servidumbre o a la mendicidad, explotación sexual, incluyendo la pornografía, explotación para realizar actividades delictivas, la extracción de sus órganos corporales, o la celebración de matrimonios forzosos.).

La relación de conductas recogidas por el legislador indica que nos hallamos ante un delito que exige una mínima **circulación o movimiento territorial** de las víctimas, aunque no debe ser confundido con el delito de contrabando de personas (artículo 318 bis CP).

Normalmente se desarrolla en sucesivas etapas –desde la captación en el lugar de residencia de la víctima, su transporte al destino donde será explotada, hasta la recepción en el lugar de explotación– pero no se exige que se produzca un cruce de

2 Aunque parezca una precisión superflua el legislador consideró oportuno introducirla con el fin de reforzar la idea de que no nos hallamos ante una modalidad del tráfico ilegal de inmigrantes, tal como indebidamente se recogía en la legislación precedente en el ordinal segundo del artículo 318 bis CP.

fronteras exteriores³. En efecto, desde esta perspectiva comprende tanto la trata de carácter **transnacional** como la **doméstica** o **interna**. A esto se refiere el apartado primero del artículo 177 bis cuando recoge la locución *sea en territorio español, sea desde España, en tránsito o con destino a ella*.

Sin embargo, el delito se consuma cuando se lleva a cabo *cualquiera* de las conductas descritas mediante *cualquiera* de los medios comisivos relacionados para *cualquiera* de los fines previstos en el precepto, sin necesidad de que se realicen todas las conductas relativas a las sucesivas etapas ni, por supuesto, llegue a producirse la efectiva explotación de la víctima. Quien utilizando uno de los medios comisivos capta a una persona con la finalidad de esclavizarla comete el delito aunque no se haya cerrado el ciclo del transporte o la recepción. Igualmente es autor del delito quien – siempre concurriendo los otros elementos típicos- hubiera participado exclusivamente en el transporte o en la recepción.

Del mismo modo, tal como está configurado el delito de trata de seres humanos nos hallamos en presencia de un **delito de consumación anticipada**. Ello significa que el delito se consuma aunque no se haya logrado la explotación efectiva de la víctima en ninguna de sus modalidades. En efecto, si la **explotación efectiva** llega a producirse nos encontraríamos en presencia de un concurso de delitos entre el delito del artículo 177 bis CP y el que proceda según el tipo de explotación de que se trate. Así lo reconoce expresamente el ordinal noveno de este precepto al establecer que *“en todo caso, las penas previstas en este artículo se impondrán sin perjuicio de las que correspondan, en su caso, por el delito del artículo 318 bis de este Código y demás delitos efectivamente cometidos, incluidos los constitutivos de la correspondiente explotación”*⁴.

Los verbos nucleares definidores de la conducta típica –*captar, transportar, trasladar, acoger o recibir*- no ofrecen graves problemas exegéticos siempre que tengamos en cuenta que su comprensión y significado está siempre vinculada a los medios comisivos utilizados y la finalidad perseguida por el tratante.

Captar hace referencia al modo por el que se incorpora a la víctima en el proceso de dominación en que la trata consiste que según el medio utilizado comprende desde la recluta engañosa hasta el mismo secuestro.

Transportar (llevar a alguien de un lugar a otro por cualquier medio terrestre, marítimo o aéreo) no exige necesariamente que el tratante lleve a cabo personalmente el desplazamiento de la víctima. Si el medio comisivo es el engaño lo normal es que su actuación consista en asumir los gastos de desplazamiento de la víctima (*viático*).

3 Como afirma la Circular 5/2011 FGE analizando las diferencias entre las prescripciones del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños y del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, *los tipos definidos en uno y otro protocolo son especies perfectamente delimitadas de un género común. Ambos son delitos de tráfico de personas por cuanto exigen circulación o movimiento territorial de personas por cualquier procedimiento de transporte, pero mientras la ilicitud del tráfico, en el caso del delito de trata deriva de la utilización de unos determinados medios tendentes a la explotación del ser humano, en el caso del contrabando la ilicitud del tráfico está vinculada limitadamente a la introducción ilegal de la persona en un Estado del que no es nacional.*

4 A lo largo de la exposición se indicará el alcance de esta disposición tal y como ha sido interpretado por la Fiscalía General del Estado en su Circular 5/2011, en parte avalada por la jurisprudencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo en supuestos –limitados- en los que ha tenido ocasión de pronunciarse.

Trasladar como se identifica con entregar la víctima de un tratante a otro. Por tanto abarca la cesión del control de la víctima de un sujeto a otro. Después de la reforma de la LO 1/2015 se ha despejado cualquier atisbo de duda pues expresamente el legislador se refiere al **intercambio o transferencia de control** de la víctima tratada. Estos casos comprenderán no sólo los supuestos de **compraventas o permutas**⁵ entre tratantes **mediante la entrega o recepción de pagos o beneficios**, sino también las cesiones de la víctima que no impliquen contraprestación alguna, como puede ocurrir en algún supuesto de disposición de la víctima mediando abuso de superioridad.

Acoger y recibir son comportamientos que implican hacerse cargo de víctima que le dan, le envían, le ceden o transfieren, teniéndola directamente en su compañía (primer caso) o para alojarla a disposición de un tercero que será quien efectivamente la explote.

Según la experiencia forense española el modo más habitual de llevarse a cabo la captación (y normalmente el transporte) es a través del engaño consistente en falsas promesas de un trabajo bien retribuido ofrecido a la víctima mediante contacto directo (personal o utilizando internet), o indirecto (a través de terceros o mediante ofertas publicadas en medios de comunicación de cualquier naturaleza).

En el caso de la trata con fines de explotación sexual se acredita que muchas mujeres son captadas mediante seducción amorosa acompañada o no de promesas de matrimonio (“*love boy*”).

Si son víctimas subsaharianas la captación engañosa suele ir acompañada de otros medios especialmente intimidantes como la de someterlas a determinados ritos ancestrales tales como el *vudú*⁶.

En todo caso, el engaño está referido a la **explotación**, no a la actividad que la víctima consiente realizar. Así, el delito de trata se produce aunque la víctima sea consciente y acepte ser trasladada a España para realizar una actividad en el campo de la prostitución cuando es engañada en las condiciones en las que va a realizarla: sometida al dominio del tratante con la imposición de un régimen patentemente abusivo (imposibilidad de rechazo de clientes, realización de prácticas sexuales aberrantes, vivir en régimen de encierro, horarios ilimitados, imposición de multas, inexistencia de retribución etc.).

En ese primer momento de la captación (y eventualmente en el transporte), también se ha detectado –aunque en menor número– la utilización de medios violentos o gravemente intimidatorios. Sin embargo estos medios comisivos habitualmente son utilizados por los tratantes en la fase de recepción y efectiva explotación.

La **violencia** y la **intimidación** a que se refiere el artículo 177 bis CP comprenden cualquier acto de fuerza física, psíquica o moral aplicadas directamente al afectado o a un tercero –generalmente familiares– tendentes a obligar a la víctima a someterse al dominio del tratante.

5 Hay que llamar la atención en este lugar de que en España, lamentablemente, se están detectando un número creciente de mujeres reclutadas para el ejercicio de la prostitución mediante la *compra* no solo a terceros sino también a familiares, esposos o parejas.

6 Se recomienda la lectura del estudio *El vudú como elemento de coacción en el delito de trata*, escrito por ANA DOLS GARCÍA, Asesora de Asociaciones de Derechos Humanos GIZ (Agencia de Cooperación Alemana). Revista General de Derecho Penal 18 (2012). Asimismo, ver SSTS 349/2005, 1461/2005, 951/2009, 651/2010, 249/2011.

En España, la realidad acredita –sobre todo en el ámbito de la trata con fines de explotación sexual y con fines de mendicidad- que lo habitual es el uso de la fuerza física ejercida sobre la víctima encaminada a crear en ella un estado de miedo a sufrir malos tratos en el futuro, con capacidad para anular o limitar seriamente la libertad de acción y decisión. A su vez, la intimidación es un medio comisivo especialmente utilizado por los tratantes en relación con las víctimas introducidas en territorio nacional de manera clandestina que ven aumentada su especial vulnerabilidad ante el temor a la expulsión. En algún caso se han detectado situaciones de extrema gravedad como el secuestro o retención de los hijos muy pequeños de la víctima, que son amenazados gravemente si la víctima se resiste a la dominación.

Al ser la *violencia* y la *intimidación* los mismos medios comisivos que integran los tipos básicos del delito de **coacciones** (artículo 172.1 CP) y del delito de **amenazas** (artículo 169 CP) no es posible que se produzca una situación de concurso de delitos, quedando las coacciones y, en su caso las amenazas, *consumidas* o *absorbidas* por el delito de trata de seres humanos (artículo 8. 3 CP).

Sin embargo, cuando la violencia o intimidación supere los límites de los delitos de coacciones y amenazas o, por su consecuencia se lleguen a producir resultados lesivos contra la vida, integridad física o psíquica de la víctima o vaya acompañada de la lesión de otros bienes jurídicos tutelados no comprendidos por los medios comisivos relacionados en el artículo 177 bis CP, entrarán en concurso real o medial con el delito de trata de seres humanos en atención a que concurra o no la necesidad instrumental que será valorada en cada caso.

La realidad española acredita que se persiguen habitualmente en conexión con la trata de seres humanos, significadamente en la modalidad de explotación sexual, los siguientes delitos: a) en relación de *concurso instrumental* el delito contra los derechos de los ciudadanos extranjeros (artículo 318 bis CP) y los delitos de falsificación de documentos oficiales (artículo 390 CP), tanto para facilitar la entrada fraudulenta en territorio español como para alterar la edad de la víctima; b) en relación de *concurso real*, los delitos de agresiones sexuales de las víctimas por los tratantes (artículos 178 y siguientes CP); y, c) en relación de *concurso real o ideal*, según las circunstancias concurrentes, las privaciones de libertad de la víctima en el lugar de recepción y explotación constitutivas del delito de detenciones ilegales (artículo 163 CP)⁷.

Las modalidades abusivas, según pacífica doctrina jurisprudencial, implican una relación de **prevalimiento** del tratante, derivada ya de una **situación de superioridad** respecto a la víctima, ya de un **estado de necesidad** en el que ésta se encuentra, ya por la **específica vulnerabilidad** de la misma en razón a su edad, enfermedad, u otra condición similar. Siguiendo las orientaciones del derecho internacional, el artículo 177 bis CP exige otro requisito de aplicación como es el de que la persona afectada no tenga “*otra alternativa, real o aceptable, que someterse al abuso*”.

7 Encierro en el propio club donde la víctima es obligada a trabajar o a ejercer la prostitución y supuestos de vigilancia extrema con salidas controladas. Incluso, en la experiencia española ha sido desarticulada una organización dedicada a la trata de mujeres subsaharianas que había establecido una *guardería* de niños en una determinada provincia, hijos de víctimas que eran obligadas a ejercer la prostitución en otra provincia distinta. La crueldad de la trata se refuerza con la captación de madres con hijos muy pequeños que se les traslada conjuntamente en travesías marítimas de extraordinario riesgo para sus vidas.

Dada la generalidad e indefinición de los supuestos recogidos como la dificultad probatoria de los requisitos añadidos se comprenderá fácilmente que tanto el abuso de la situación de necesidad y de vulnerabilidad apenas tienen relevancia en la realidad forense. En efecto, en la práctica ha desencadenado que las acusaciones y las condenas por el delito de trata de seres humanos –cuando la víctima es mayor de edad- no puedan fundarse en la utilización exclusiva de estos medios comisivos de prevalimiento. Si en las resoluciones judiciales se citan situaciones de abuso son a modo de añadido que refuerza la situación fáctica de dominación derivada de los medios intimidatorios, coercitivos y violentos⁸.

El **prevalimiento de superioridad** comprende, como afirma la Circular 5/2011, todos los casos de sometimiento de la víctima y *no solo los que tengan su causa en el pleno sometimiento de la víctima al padre, marido, patriarca o líder comunitario que todavía se producen en determinadas culturas, sino también aquellos en que la víctima se encuentre previamente tratada o en régimen asimilable a la esclavitud*.

Este tipo de prevalimiento se halla comprendido en el medio comisivo descrito en el artículo 177 bis CP cuando refiere “*mediante la entrega o recepción de pagos o beneficios para lograr el consentimiento de la persona que poseyera el control sobre la víctima*”. En efecto, lo decisivo de este medio comisivo no se encuentra tanto en *la entrega o recepción de pagos o beneficios* sino en la existencia de una situación de control de la víctima por un tercero hasta el punto de poder disponer de ella como si fuera un mero objeto semoviente. En efecto, como hemos adelantado, el delito de trata también se producirá por el acto de disposición del tratante que actúa a modo de *dueño de la víctima*, aunque se haya realizado sin compensación económica o beneficio alguno. Obviamente, el prevalimiento de superioridad será el medio comisivo más habitual en los delitos de trata con fines de matrimonios forzados.

Por fin, en relación con el régimen jurídico de los medios comisivos es oportuno recordar tres aspectos relevantes.

En primer lugar, que, como recoge la Circular 5/2011 FGE, *los medios comisivos son alternativos en el sentido de que cualquiera de ellos es suficiente para integrar el delito de trata en cada una de sus fases. Pero ello no supone que deba permanecer el mismo durante todo el proceso. Al contrario, cada conducta típica puede llevarse a cabo a través de un medio distinto, se puede captar con engaño y alojar con violencia*.

En segundo lugar, que los medios comisivos reseñados se erigen en elemento típico *solo* cuando la víctima tratada fuera mayor de edad. Por el contrario, tal como prescribe el ordinal segundo del referido precepto, *aun cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado anterior, se considerará trata de seres humanos cualquiera de las acciones indicadas en el apartado anterior cuando se llevare a cabo respecto de **menores de edad con fines de explotación***. El legislador nacional –como el internacional- considera con pleno sentido que en todo caso los menores de dieciocho años carecen de capacidad para prestar su consentimiento a su incorporación en el proceso de trata.

8 La mujer toxicómana, la madre en paro carente de ningún tipo de ingresos, la mujer con discapacidad psíquica moderada o que no alcanza el 33% de minusvalía intelectual, que **consienten** someterse al proceso de trata o de dominación para la explotación sexual por un tercero, en la realidad judicial quedan excluidas de la protección de este precepto porque no es posible acreditar que no tuvieran otra alternativa real o aceptable que someterse al abuso.

En tercer lugar, que el ordinal tercero del artículo 177 bis CP, se preocupa de precisar que *el consentimiento de una víctima de trata de seres humanos será irrelevante cuando se haya recurrido a alguno de los medios indicados en el apartado primero de este artículo*.

Evidentemente, el *consentimiento* a que se refiere este precepto no puede ser otro que el que autoriza la recluta, traslado y recepción –flujo de la trata- pero no puede referirse a la aceptación de la propia situación de dominio o de explotación, pues jurídicamente está vedado que una persona pueda libremente aceptar su condición de esclavo. Ello implicaría una violación tanto del *ius cogens* internacional sobre derechos humanos como de las normas imperativas del derecho interno reguladoras de cualquier actividad laboral reconocida o no⁹.

Son tales las dificultades que plantea el consentimiento de la víctima en el delito de trata, sobre todo cuando se ha producido en condiciones de necesidad o vulnerabilidad, que en la Reunión de Expertos de la UNODC celebrada en Viena el 17 y 18 de febrero de 2014 –en la que ha participado la Fiscalía española- se ha planteado la necesidad de modificar, incluso suprimir, la referencia al consentimiento de la víctima tal y como es recogido en el artículo 3 del Protocolo de Naciones Unidas para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños.

4. TIPO SUBJETIVO: MODALIDADES DE TRATA

Las cinco modalidades previstas por el legislador no tienen por qué presentarse de forma independiente; al contrario, es relativamente común la posibilidad de que una víctima sea tratada con distintos fines (por ejemplo, matrimonio forzado con fines de explotación laboral).

En estos casos, de la misma manera que basta la acreditación de uno de ellos para entender que el delito ha sido consumado, la concurrencia de varios fines no puede dar lugar a la apreciación de una pluralidad de delitos de trata respecto de la misma víctima. Si se han producido distintas formas de explotación, el mayor desvalor de la acción con pluralidad de fines se tomará en consideración a la hora de delimitar la extensión y alcance del concurso entre el delito de trata de seres humanos y el delito de explotación que corresponda: cuando solo concurre uno de los fines podrá dar lugar a un concurso medial de delitos (artículo 77.4 CP) o, en su caso, a un concurso aparente de normas (artículo 8 CP); cuando sean varios los fines del tratante, solo uno de ellos entrará en

9 El bien jurídico protegido en los delitos contra los derechos de los trabajadores lejos de tener una naturaleza subjetiva que contemple los derechos que corresponden al trabajador en su consideración individual, es de naturaleza múltiple y compleja en el que concurren no solo los intereses del trabajador afectado sino también los del propio Estado en el **mantenimiento del régimen jurídico de naturaleza necesaria o imperativa de las relaciones laborales** que el mismo ha establecido como manera de impedir que se produzcan situaciones de explotación. En el caso de la explotación sexual –actividad no laboral- el párrafo segundo del ordinal 2 del artículo 187 (modificado por la LO 1/2015) expresamente establece que *“se impondrá la pena de prisión de dos a cuatro años y multa de doce a veinticuatro meses a quien se lucre explotando la prostitución de otra persona, aun con el consentimiento de la misma. En todo caso, se entenderá que hay explotación cuando concorra alguna de las siguientes circunstancias: a) Que la víctima se encuentre en una situación de vulnerabilidad personal o económica; b) Que se le impongan para su ejercicio condiciones gravosas, desproporcionadas o abusivas”*.

esa regla especial de aplicación de la pena, debiendo penarse los restantes delitos de explotación efectivamente llevada a efecto de manera separada (artículo 73 CP).

La **imposición de trabajo o de servicios forzados, la esclavitud o prácticas similares a la esclavitud, a la servidumbre o a la mendicidad** son situaciones o instituciones proscritas por el derecho internacional. Cada una de ellas ha sido delimitada por distintos instrumentos normativos: el trabajo o servicio forzado se encuentra definido por el artículo 2.1 del *Convenio sobre el trabajo forzoso de 1930*; de la esclavitud o prácticas similares a la esclavitud se preocupan la *Convención sobre la esclavitud de 1926* (artículo 1), la *Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud de 1956* (artículo 7), y el *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional de 1998* (artículo 7.2 c del Estatuto); la servidumbre es delimitada por la *Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud de 1956* (artículo 1); por fin, la mendicidad ha sido incorporada en la medida en que concurren todos los elementos del trabajo o servicio forzoso (*Convenio N° 29 de la OIT y considerando 11 de la exposición preliminar de la Directiva 36/2011/CE*).

En Derecho español no se encuentra tipificado expresamente el delito de esclavitud (como ocurre por ejemplo en el Código Penal italiano). Sin embargo toda vez que la actividad desarrollada por la víctima suele ser de *naturaleza laboral*, si es realizada en condiciones de esclavitud, servidumbre o de manera forzada, provocará un concurso de delitos entre el artículo 177 bis 1 a) y un delito contra los *derechos de los trabajadores* o de *explotación laboral* penalizada por los artículos 311.1 o 312.2 CP. En este caso, el delito de trata es un delito instrumental que deberá ser castigado de la manera prevista en el artículo 77.3 CP.

Del mismo modo si se hubiese utilizado a menores o a personas con discapacidad para pedir limosna entraría en **concurso instrumental** con el delito del artículo 232. 1 CP. En cambio, se puede producir un **concurso aparente de normas**, que deberá ser resuelto por el criterio de la alternatividad (*el precepto penal más grave excluirá los que castiguen el hecho con pena menor*, artículo 8.4 CP) entre el artículo 177 bis CP y los supuestos de tráfico menores de edad o personas con discapacidad necesitadas de especial protección, cuando además del movimiento territorial *se empleare con ellos violencia o intimidación, o se les suministrare sustancias perjudiciales para su salud* (artículo 232.2 CP).

El concepto de **explotación sexual** –según pacífica doctrina de la Sala Segunda del Tribunal Supremo– exige en todo caso el ánimo de lucro del autor del delito (SSTS 450/2009, 1171/2009, 1238/2009, 378/2011). En ella se comprende no solo la imposición de la **prostitución** (artículos 187 y 188 CP) sino también cualquier otra actividad asociada a ella como la imposición del alterne, masajes eróticos u otras de carácter erótico sexual como la participación en espectáculos exhibicionistas o “*strip tease*” y la pornografía a la que expresamente se refiere el precepto¹⁰.

En España la trata de seres humanos con fines de explotación sexual, significadamente para el ejercicio de la prostitución de mujeres y menores, está seriamente extendida

10 Esto es, como afirma la STS Núm. 373/2011, *cualquier actividad dirigida a la confección de material audiovisual en el que con finalidad de provocación sexual, se contengan imágenes o situaciones impúdicas todo ello sin perjuicio de que, en esta materia las normas deben ser interpretadas de acuerdo con la realidad social, como impone el art. 3.1 del Código civil.*

constituyendo uno de los fenómenos criminales de mayor preocupación. Según el control directo que lleva a cabo la Unidad de Extranjería de la Fiscalía General del Estado, durante el año 2014 hemos abierto 168 diligencias de Seguimiento por Delito de Trata de Seres Humanos de las que 154 investigan episodios de trata con fines de explotación sexual (91'66 %), 11 con fines de explotación laboral (5'95 por cien) y cuatro con fines de mendicidad (2'38 %). Estos datos son confirmados desde otras instancias públicas¹¹.

Por ello es común que, cuando la explotación sexual se ha llevado a cabo efectivamente, el artículo 177 bis CP entre en **concurso medial** de delitos con los correspondientes delitos de explotación sexual, en especial con el delito de prostitución de mayores (artículo 187 CP)¹² o de menores (artículo 188 CP) o, en el caso de captación de menores o personas con discapacidad con fines exhibicionistas o pornográficos, con el artículo 189 CP.

La **explotación para realizar actividades delictivas** ha sido incorporada como modalidad diferenciada por la reforma del artículo 177 bis CP llevada a cabo por LO 1/2015. Es una exigencia de la Directiva 36/2011/UE, fundada en la necesidad de eludir cualquier duda sobre la extensión del concepto más restringido de trabajos o servicios forzados.

Aunque el Preámbulo de la Directiva 36/2011/UE señala los casos más habituales en el que se desenvuelve (*carterismo, hurtos en comercios, tráfico de estupefacientes y otras actividades similares que están castigadas con penas e implican una ganancia económica*) lo cierto es que la locución *actividades delictivas* tiene un contenido mucho más amplio pues en principio no excluye ninguna conducta tipificada como delito.

Evidentemente, los verdaderos problemas exegéticos no se plantean a la hora de delimitar su ámbito objetivo de aplicación (en principio comprende tanto la actividad delictiva leve, menos grave y grave), sino en el momento de establecer las pautas de exclusión de la responsabilidad criminal que debe serle reconocida a la víctima según el apartado once del artículo 177 bis CP al que nos referiremos posteriormente.

Al contrario que en el delito de *tráfico de órganos* (artículo 156 bis CP)¹³, en el delito de trata con fines de **extracción de sus órganos corporales** es la propia víctima la que es captada, trasladada y recibida para extraerle sus órganos. Si con posterioridad se trafica o se trasplanta el órgano extraído nos encontraríamos ante un supuesto de **concurso aparente de normas** entre ambos preceptos a resolver

11 Vide los últimos informes anuales del Centro Inteligencia contra el Terrorismo y contra el Crimen Organizado (CITCO).

12 Así la STS Núm. 53/2014 siguiendo el criterio de la Circular 5/2011 declara: *pero lo cierto es que la trata de seres humanos con fines de explotación sexual constituye una acción preparatoria de la explotación posterior, explotación que materializa la intencionalidad o finalidad del delito inicial. Es precisamente el riesgo de explotación sexual lo que determina la elevada penalidad prevista en este tipo delictivo, máxime cuando se trata de menores, en cuyo caso la finalidad califica por sí misma la acción delictiva como trata de seres humanos, sin necesidad de haber utilizado los medios coactivos previstos en el párrafo primero del precepto. En consecuencia, en estos casos la explotación sexual constituye, en cierto modo, un agotamiento de la conducta de trata, por lo que nos encontramos ante un delito instrumento y un delito fin, lo que hace procedente aplicar, en beneficio de los recurrentes aunque no lo hayan solicitado expresamente, la regla prevenida en el art 77 1º para el denominado concurso medial.*

13 Donde se castiga a quienes promuevan, favorezcan, faciliten o publiciten la obtención o el tráfico ilegal de órganos humanos ajenos o el trasplante de los mismos serán castigados con la pena de prisión de seis a doce años si se tratara de un órgano principal, y de prisión de tres a seis años si el órgano fuera no principal.

por el artículo 8.4 CP. Como establece la Circular 5/2011 *sería de aplicación el artículo 177 bis CP cuando —dadas las penas previstas- el órgano extraído no fuera principal. En estos casos, una vez practicada la extracción —fase de agotamiento- el delito de trata entrará en concurso con el delito de lesiones o contra la vida, según el resultado efectivamente producido.*

El legislador de 2015 ha introducido como nueva finalidad la **celebración de matrimonios forzados**. Es una modalidad mucho más amplia que la prevista en el artículo 1 c) de la *Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud de 1956*¹⁴ porque amplía el ámbito subjetivo de aplicación (pueden ser víctimas tanto las mujeres, como los niños y los hombres adultos) y porque en ningún caso exige la concurrencia de ánimo de lucro en los tratantes.

Con ello la locución “*matrimonios forzosos*” comprenderá los *matrimonios precoces, los serviles, los arreglados, los matrimonios como indemnización o como transacción, los temporales y los matrimonios con fines de procreación*, tal y como se refiere el Manual de Trata de Seres Humanos de Naciones Unidas para Parlamentarios siempre que haya concurrido cualquiera de los medios y conductas alternativas de trata.

Cuando el “matrimonio forzoso” ha llegado a celebrarse, el delito de trata de seres humanos es instrumental del nuevo delito de coacciones tipificado en el artículo 172.1 bis CP si el **consentimiento matrimonial** se obtuviera con violencia o grave intimidación¹⁵.

5. TIPOS CUALIFICADOS

El tipo básico del artículo 177 bis CP está castigado con una pena de cinco a ocho años de prisión. No obstante en los ordinales cuatro, cinco y seis del artículo 177 bis se prevén subtipos cualificados que, en todos los casos, exacerban las penas de prisión (de ocho a doce años) y, en algún supuesto, prevén la imposición de graves penas privativas de derechos.

El primero (ordinal 4 letra a del artículo 177 bis), se refiere a cuando con ocasión de la trata *se hubiera puesto en peligro la vida o la integridad física o psíquica de las personas objeto del delito*. La doctrina del Tribunal Supremo (analizando el número dos de artículo 318 bis CP antes de la reforma de 2010, de idéntico sentido) considera que no nos hallamos en presencia de un *peligro abstracto* sino *concreto* en el que es preciso —tras valorar todas las circunstancias concurrentes- que se aprecie la existencia de un **riesgo cierto de lesión** para la vida o integridad física o psíquica de la víctima.

14 Artículo 1 c) *Toda institución o práctica en virtud de la cual: i) Una mujer, sin que la asista el derecho a oponerse, es prometida o dada en matrimonio a cambio de una contrapartida en dinero o en especie entregada a sus padres, a su tutor, a su familia o a cualquier otra persona o grupo de personas; ii) El marido de una mujer, la familia o el clan del marido tienen el derecho de cederla a un tercero a título oneroso o de otra manera; iii) La mujer, a la muerte de su marido, puede ser transmitida por herencia a otra persona; d) Toda institución o práctica en virtud de la cual un niño o un joven menor de dieciocho años es entregado por sus padres, o uno de ellos, o por su tutor, a otra persona, mediante remuneración o sin ella, con el propósito de que se explote la persona o el trabajo del niño o del joven.*

15 *El que con intimidación grave o violencia compeliere a otra persona a contraer matrimonio será castigado con una pena de prisión de seis meses a tres años y seis meses o con multa de doce a veinticuatro meses, según la gravedad de la coacción o de los medios empleados.*

La puesta en peligro de la vida e integridad de la víctima puede producirse tanto en el desarrollo de la conducta típica alternativa (por ejemplo, transporte en embarcación marítima sin unas mínimas condiciones de navegabilidad), en el medio comisivo utilizado, como en la manera de verificarse el alojamiento o recepción de la víctima (graves violencias, imposición de condiciones de vida insalubres, aislamiento, condiciones estresantes, etc.).

En estos casos, si además del riesgo prevenido se produce la muerte o lesión de la víctima, por razón del principio del *non bis in ídem* no es posible aplicar este subtipo agravado, sino el tipo básico de trata en **concurso ideal** con el delito de resultado que se produzca.

El segundo (ordinal 4 letra b del artículo 177 bis) engloba una serie de circunstancias personales de las víctimas: *la víctima sea especialmente vulnerable por razón de enfermedad, estado gestacional, discapacidad o situación personal, o sea menor de edad*.

Salvo el caso de los menores de edad, que constituye una circunstancia objetiva – menores de dieciocho años-, el resto engloba una pluralidad de condiciones de la víctima que deben ser valoradas caso a caso, de manera circunstancial. Comprenden un cúmulo de situaciones en las que la víctima ve mermada seriamente su capacidad de autodeterminación por razón de concurrir **circunstancias especiales o añadidas** de vulnerabilidad derivadas de su estado físico o psíquico que, necesariamente, deben ser más graves, intensas y diferenciadas de las tomadas en consideración para configurar el tipo básico (gravísimas discapacidades físicas o psíquicas, ancianos, etc.).

La experiencia española acredita que los casos más comunes de aplicación son los supuestos en que la víctima es menor de edad. Sin embargo, para que la minoría de edad pueda ser apreciada como circunstancia del subtipo cualificado es imprescindible que se haya utilizado cualquiera de los medios comisivos del apartado primero del artículo 177 bis CP. Esta interpretación es la única manera de impedir que una misma circunstancia sea aplicada en dos ocasiones respecto del mismo delito (principio del *non bis in ídem*), pues el apartado 2 del artículo 177 bis CP dispone que *“aun cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado anterior, se considerará trata de seres humanos cualquiera de las acciones indicadas en el apartado anterior cuando se llevare a cabo respecto de menores de edad con fines de explotación”*.

Si concurrieren las dos circunstancias señaladas se impondrá la pena en su mitad superior, esto es prisión de 10 a 12 años (artículo 177 bis ordinal 4 párrafo in fine).

El tercero (ordinal 5 del artículo 177 bis), recoge un subtipo de **delito especial impropio**¹⁶ en atención a la condición personal del sujeto activo, por lo que se exige que la autoridad, funcionario o agente realice cualquiera de las conductas constitutivas de trata a título de autor, cooperador necesario o inductor. Si su participación fuera secundaria o accesoria podría responder sólo a título de cómplice.

16 *Se impondrá la pena superior en grado a la prevista en el apartado 1 de este artículo e inhabilitación absoluta de seis a doce años a los que realicen los hechos prevaliéndose de su condición de autoridad, agente de ésta o funcionario público. Si concurre además alguna de las circunstancias previstas en el apartado 4 de este artículo se impondrán las penas en su mitad superior.*

El cuarto (ordinal 5 letra a del artículo 177 bis)¹⁷ exacerba la pena del delito cuando es realizado en el ámbito del crimen organizado por lo que puede entrar en colisión con los delitos tipificados en los artículos 570 bis (*organización criminal*) y 570 ter (*grupo criminal*), que expresamente prevén una agravación específica de las respectivas penas cuando tuvieran como objeto la comisión de delitos de trata de seres humanos.

Ello determina que surjan continuamente conflictos concursales que deben ser resueltos partiendo de la consideración de que nos hallamos en presencia de un **concurso aparente de normas** que debe ser resuelto por el criterio de la gravedad de la pena a imponer. Así lo establece el ordinal segundo párrafo segundo del artículo 570 quáter al disponer que “*en todo caso, cuando las conductas previstas en dichos artículos estuvieren comprendidas en otro precepto de este Código, será de aplicación lo dispuesto en la regla 4ª del artículo 8*”.

Junto a estos subtipos cualificados el ordinal 10 letra a del artículo 177 bis, siguiendo lo previsto por el artículo 25 del Convenio de Varsovia contra la trata de seres humanos, ordena valorar las condenas de jueces o tribunales extranjeros por delitos de trata de seres humanos a los efectos de aplicar la agravante de reincidencia¹⁸.

La cooperación internacional policial debe favorecer esa previsión legal trasladando a los atestados cualquier información que se tenga al respecto. Los mecanismos de cooperación jurídica internacional o auxilio judicial –que deben ser impulsados por el Ministerio Fiscal– aportarán la documentación oportuna por la que se acredite la naturaleza del delito enjuiciado, la firmeza de la sentencia extranjera y la fecha en la que el penado las dejó efectivamente extinguidas.

6. EXCLUSIÓN DE RESPONSABILIDAD PENAL DE LAS VÍCTIMAS DE TRATA

Tanto la víctima de trata de seres humanos que ha sido captada con el único fin de la *comisión de actividades delictivas* como la que es obligada a la comisión de cualquier delito, aunque hubiera sido tratada con otra finalidad, puede quedar exenta de pena siempre que concurren las condiciones establecidas por el ordinal 11 del artículo 177 bis CP: *sin perjuicio de la aplicación de las reglas generales de este Código, la víctima de trata de seres humanos quedará exenta de pena por las infracciones penales que haya cometido en la situación de explotación sufrida, siempre que su participación en ellas haya sido consecuencia directa de la situación de violencia, intimidación, engaño*

17 *Se impondrá la pena superior en grado a la prevista en el apartado 1 de este artículo e inhabilitación especial para profesión, oficio, industria o comercio por el tiempo de la condena, cuando el culpable perteneciera a una organización o asociación de más de dos personas, incluso de carácter transitorio, que se dedicase a la realización de tales actividades. Si concurriera alguna de las circunstancias previstas en el apartado 4 de este artículo se impondrán las penas en la mitad superior. Si concurriera la circunstancia prevista en el apartado 5 de este artículo se impondrán las penas señaladas en este en su mitad superior. Cuando se trate de los jefes, administradores o encargados de dichas organizaciones o asociaciones, se les aplicará la pena en su mitad superior, que podrá elevarse a la inmediatamente superior en grado. En todo caso se elevará la pena a la inmediatamente superior en grado si concurriera alguna de las circunstancias previstas en el apartado 4 o la circunstancia prevista en el apartado 5 de este artículo.*

18 *Apartado 10 del artículo 177 bis CP Las condenas de jueces o tribunales extranjeros por delitos de la misma naturaleza que los previstos en este artículo producirán los efectos de reincidencia, salvo que el antecedente penal haya sido cancelado o pueda serlo con arreglo al Derecho español.*

o abuso a que haya sido sometida y que exista una adecuada proporcionalidad entre dicha situación y el hecho criminal realizado.

Con este precepto el legislador español intentó cumplir con la iniciativa adoptada por el Convenio del Consejo de Europa contra la Trata que en el artículo 26 ordena a los Estados miembros que prevean la posibilidad de no imponer sanciones a las víctimas *por haber tomado parte en actividades ilícitas cuando hayan sido obligadas a ello.*

Con posterioridad a la entrada en vigor del nuevo artículo 177 bis CP, la Directiva 2011/36/UE, recogió esa idea en el artículo 8 al disponer que *los Estados miembros adoptarán, de conformidad con los principios básicos de sus respectivos ordenamientos jurídicos, las medidas necesarias para garantizar que las autoridades nacionales competentes puedan optar por no enjuiciar ni imponer penas a las víctimas de la trata de seres humanos por su participación en actividades ilícitas que se hayan visto obligadas a cometer como consecuencia directa de haber sido objeto de cualquiera de los actos contemplados en el artículo 2.* Con ello elevó su carácter imperativo (*los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar*) y amplió el modo de aplicarse esta exención penal, pues puede valorarse tanto en la fase de instrucción (*no enjuiciar a la víctima*) como en sentencia (*ni imponer penas a la víctima*).

El apartado 11 del artículo 177 bis CP, además de cumplir con las exigencias de la Directiva¹⁹, introduce una regla delimitadora como la de que ***exista una adecuada proporcionalidad entre dicha situación y el hecho criminal realizado.***

Es imposible determinar a priori el alcance y extensión de la “*proporcionalidad*” a la que se refiere éste precepto. Habrá que estar a las circunstancias concurrentes que acrediten una patente disminución de la capacidad de elección o decisión de la víctima en el momento de la comisión del delito, esto es, demuestren una importante limitación de su *culpabilidad*²⁰.

19 El apartado 14 del Preámbulo de la Directiva 2011/36/UE justifica la exención con fundamento en que “*debe protegerse a las víctimas de la trata de seres humanos, de conformidad con los principios básicos de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros correspondientes, contra el procesamiento o el castigo por actividades delictivas tales como el uso de documentación falsa o infracciones contempladas en la legislación sobre prostitución o inmigración que se hayan visto obligadas a cometer como consecuencia directa de ser objeto de la trata. El objetivo de esta protección es salvaguardar los derechos humanos de las víctimas, evitar una mayor victimización y animarlas a actuar como testigos en los procesos penales contra los autores. Esta salvaguarda no debe excluir el procesamiento o el castigo por infracciones que una persona haya cometido o en las que haya participado de forma voluntaria*”. Como advierte la Circular 5/2011 FGE *Es difícil precisar la naturaleza, extensión y efectos de la exclusión punitiva prevista en este artículo. Si acudimos a la justificación que proporciona la exposición preliminar de la Directiva de la Unión Europea –el objetivo de esta protección es salvaguardar los derechos humanos de las víctimas, evitar una mayor victimización y animarlas a actuar como testigos en los procesos penales contra los autores– parece que participa de la naturaleza jurídica de las **excusas absolutorias** por haberse fundado en razones de política criminal. Sin embargo, al exigirse que se hayan visto obligadas a cometer como consecuencia directa de haber sido objeto de cualquiera de los actos contemplados en el artículo 2, parece definir un supuesto relacionado con el **principio de no exigibilidad de otra conducta**, tal y como reconoce la Circular 3/2010 de la FGE, sobre régimen transitorio aplicable a la reforma del Código Penal operada por Ley Orgánica 5/2010 de 22 de junio.*

20 Como afirma la Circular 5/2011 *podría afirmarse que está pensando en aquellos supuestos en que –sin que concurren todos los requisitos configuradores del estado de necesidad o, según los casos, del miedo insuperable– se ha producido una importante, patente y objetiva limitación del dominio de la voluntad de la víctima consecuencia directa de la situación de violencia, intimidación, engaño o abuso a que haya sido sometida, que por su situación de sometimiento se ve compelida a realizar los delitos ordenados por el tratante.*

El juicio de proporcionalidad lo es entre la situación de sumisión al tratante de la víctima con el **hecho criminal realizado** que, dados los términos del precepto, puede constituir cualquier delito, aunque lo habitual es que guarde una estrecha relación con la modalidad de trata que se persiga en el proceso.

A la espera de una doctrina de la Sala Segunda del Tribunal Supremo que delimite correctamente esta cuestión, son válidos los criterios establecidos por la Circular 5/2011 de la Fiscalía General del Estado aplicados en los supuestos más habituales que se suscitan en la práctica forense española²¹: a) víctimas explotadas sexualmente que han sido obligadas a cometer una pluralidad de actividades criminales de diversa naturaleza en beneficio de los tratantes, significadamente delitos contra el patrimonio y en la distribución de drogas entre los clientes; b) mujeres forzadas a prostituirse que han sido obligadas a realizar distintas funciones de colaboración con los tratantes (especialmente de control y vigilancia de otras víctimas), e, incluso, en ocasiones, cuando se ha hecho depender su liberación a cambio de que capten a otras víctimas en su país de origen para que las sustituyan; c) hombres y mujeres de nacionalidad extranjera que han colaborado con el tratante en la falsificación de documentación con objeto de facilitar su entrada subrepticia en España.

Fecha de recepción: 10/12/2015. Fecha de aceptación: 17/12/2015

21 La trata de seres humanos con fines de explotación *para realizar actividades delictivas* es una de las modalidades del delito de trata del que, hasta la fecha, no tenemos antecedente alguno ni en la jurisprudencia española ni en las Diligencias de Seguimiento del Delito de Trata de Seres Humanos que controla la Unidad de Extranjería de la Fiscalía General del Estado.

TRATA DE SERES HUMANOS

VICENTE CALVO VINAGRE Y PATRICIA GARCÍA DOMÍNGUEZ

U.T. DE POLICIA JUDICIAL. D. ANÁLISIS CRIMINAL. SECCIÓN TRATA DE SERES HUMANOS

RESUMEN

La trata de seres humanos, en cualquiera de sus formas de explotación, es uno de los delitos que más dinero genera en el mundo y que constituye una de las más graves violaciones de los Derechos Humanos. La lucha contra esta lacra precisa de la colaboración y la cooperación de los distintos países y el apoyo de las Organizaciones Internacionales. La redacción de una normativa específica y la aplicación de la misma ayudan a prevenir y combatir este fenómeno.

La actuación integral de la Guardia Civil está basada en la prevención, la persecución, la protección y la cooperación; sin estos elementos resultaría muy difícil la investigación de estos delitos.

La elaboración de informes criminológicos y perfiles de víctimas y autores en función de su nacionalidad permiten a la Guardia Civil una lucha más eficaz encaminada a la erradicación de la trata de seres humanos.

Palabras clave: Trata de seres humanos, prostitución, explotación sexual, explotación laboral, víctimas, grupos organizados.

ABSTRACT

Trafficking in human beings, in its different forms of exploitation, is one of the most profitable criminal activities worldwide and constitutes a gross violation of Human Rights. The fight against this serious crime needs the collaboration and the cooperation of all the countries and the support of the International Organisations. A specific regulation and its proper implementation help to prevent and combat this phenomenon.

Integral Guardia Civil procedure is based in the prevention, prosecution, protection and partnership. Within these elements it is not possible the investigation of these crimes.

Guardia Civil is allowed to fight against trafficking in human beings by the elaboration of criminology studies and victims and offenders profiles depending on their nationality.

Keywords: Trafficking in human beings, prostitution, sexual exploitation, labour exploitation, victims, OCG.

1. INTRODUCCIÓN

La trata de seres humanos (TSH) constituye una de las formas más crueles de los denominados comercios ilícitos (armas, drogas y TSH) y que más gravemente atenta contra la dignidad e integridad de las personas, valores superiores éstos, reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico y en los diferentes textos internacionales, sometiendo a las víctimas a una sumisión y una forma de explotación, a la que denominamos “Esclavitud del siglo XXI”.

El artículo 10.1 de nuestra Constitución establece: “la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás constituyen el fundamento del orden político y de la paz social”.

La TSH se caracteriza por el abuso del tratante hacia la víctima para su lucro personal o el de su organización, motivado por una situación de superioridad, por la vulnerabilidad de la víctima, por una situación de dependencia emocional, por las necesidades económicas; porque la víctima se encuentra en un lugar donde no conoce a nadie, donde no confía en nadie, donde no conoce el idioma; porque a la víctima no le queda otra opción que confiar en el que la explota en el trabajo llevado al término de servidumbre, en el que la explota en prácticas sexuales, en el que la explota en la realización de tareas contrarias a su voluntad, en ocasiones que vulneran la ley penal; y otras en el que la vende como si de mercancía se tratase.

La investigación de este delito, que constituye en estos momentos una de las actividades criminales más lucrativas de las organizaciones criminales¹, presenta además de las dificultades propias de las investigaciones llevadas contra el crimen organizado -transnacionalidad, clandestinidad, multidimensional, complejidad y sofisticación-; la no percepción de su situación por parte de las víctimas, las cuales renuncian a denunciar y a colaborar con la Justicia y con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Al tratarse de una conducta que implica la transnacionalidad, los acuerdos de apertura de fronteras presentan una dificultad añadida para la investigación, ya que los traficantes no encuentran obstáculos para su transporte a regiones distantes de las de su origen y además se valen de procedimientos existentes en los diferentes países para distraer las conductas delictivas y entorpecer los procedimientos judiciales. Ante este problema, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad realizan un esfuerzo dirigido al incremento de la cooperación con otros países, y así conseguir un mejor flujo en el intercambio de información e inteligencia, con el fin de alcanzar un incremento en la efectividad operativa y estratégica.

De acuerdo con la OIT (Organización Internacional de Trabajo) existen más de 800.000² víctimas de este hecho al año en el mundo, muchas de ellas lo son en sus propios países de origen.

2. MARCO NORMATIVO

2.1. MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL

El marco normativo internacional resulta muy amplio, existiendo una pluralidad de tratados internacionales que condenan, directa o indirectamente, la prostitución y el abuso de menores, así como la trata de personas con fines de explotación sexual en general, tanto a nivel de Naciones Unidas como de las Instituciones Europeas, que han tratado de configurar una estrategia común y globalizada que pueda ofrecer resultados positivos frente a un fenómeno de escala mundial.

1 Según la ONU es el segundo negocio más lucrativo del mundo, después del tráfico de drogas.

2 Informe del año 2013 de la Organización Internacional de Trabajo.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW)³ de 1979 y su protocolo facultativo del año 1999 tiene relevancia para la trata de seres humanos en su artículo 6, en el que establece que “los Estados parte tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer”.

La Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional⁴ y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, complementan dicha Convención.

Esta Convención tiene por objeto reprimir y prevenir la delincuencia organizada internacional. El Protocolo de Palermo⁵ define por primera vez el concepto de trata de seres humanos, concepto que ha sido adoptado por la legislación española. Con dicha definición se intenta proporcionar una base común para la prevención de la trata, la penalización de los ofensores y las medidas de protección de las víctimas.

2.2. MARCO NORMATIVO EUROPEO

A nivel Europeo la legislación también es muy prolija, distintas directivas y decisiones se refieren específicamente a esta materia.

Tanto el Tratado de la Unión Europea como la Carta de Derechos Fundamentales de la UE mencionan la TSH y establecen de una manera explícita la prohibición de traficar con personas. De hecho a finales de los años 90 la Comisión y el Consejo Europeo llevaron a cabo diversos comunicados e instaron a los Estados Miembros, EM, para que se tomaran acciones contra la TSH y la explotación sexual de niños. Y a partir del año 2000 se desarrolla la legislación comunitaria para mejorar la persecución criminal de los traficantes y facilitar la protección de las víctimas.

En la Decisión Marco 2002/629/JAI del Consejo de 19 de julio de 2002, relativa a la lucha contra la trata de seres humanos, la Comisión considera la trata de seres humanos como un delito contra las personas cuyo objeto es propiamente la explotación del ser humano y los EM deben castigar cualquier forma de contratación, transporte, traslado u alojamiento de una persona a la que se ha desposeído de sus derechos fundamentales. Posteriormente se legislan normas que tienen como objetivo la aproximación referida a la cooperación judicial y policial, proponiéndose la introducción de un marco normativo comunitario, destinado a abordar las cuestiones de tipificación penal, agravantes, sanciones, extradición o competencia.

Es en el Convenio del Consejo de Europa, Varsovia de 16 de mayo de 2005, sobre la lucha contra la trata de seres humanos⁶; en el que se dan normas explícitas para prevenir

3 Esta convención fue aprobada el 18 de diciembre de 1979, entrando en vigor en 1981 y fue ratificada por España en 1983.

4 Fue aprobada por la ONU en Resolución 55/25 de la Asamblea General de 15 de noviembre de 2000, se suscribió en Palermo y fue ratificada por España en febrero de 2002, entró en vigor el 29 de septiembre de 2003. <http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?id=BOE-A-2003-18040>

5 Entró en vigor el 25 de diciembre de 2003 y fue ratificado por España y publicado en el BOE número 296, de 11 de diciembre de 2003 <<http://www.boe.es/boe/dias/2003/12/11/pdfs/A44083-44089.pdf>>

6 Este convenio fue adoptado por los Estados miembros del Consejo y por los Estados observadores, en Varsovia el 16 de mayo de 2005, fue firmado por España en julio de 2008 y publicado en el BOE el 10/09/2009.

y combatir todas las formas de trata, de carácter nacional o transnacional, dejando al margen su relación o no con la delincuencia organizada. Entre sus objetivos está el promover la cooperación en este campo entre los distintos países, además de crear un marco para la protección de testigos y víctimas. Además se crean dos órganos de vigilancia, uno de ellos el Comité de las Partes, con carácter de órgano político entre los distintos gobiernos, compuesto por representantes de éstos, y el segundo es el GRETA, conocido como grupo de personas expertas en la lucha contra la trata de seres humanos.

En este convenio también relacionan aspectos relativos al derecho penal, como son las circunstancias agravantes, que incluyen el poner en peligro a la víctima, que el delito haya sido cometido por un agente público en el ejercicio de sus funciones estatales, que haya sido cometido en perjuicio de un niño o por una organización delictiva. Otro aspecto que se regula es que las partes podrán tener en cuenta conductas anteriores que hayan sido objeto de sentencia en terceros estados siempre que se deba a infracciones cometidas con arreglo al Convenio. Se incluye la impunidad de las víctimas cuando se las haya obligado a tomar parte en actividades ilícitas.

Con la Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas, se adopta un enfoque global, observando los derechos humanos y a las víctimas, e integrando la dimensión de género para combatir con más efectividad este delito, haciendo especial hincapié en la prevención, la protección de las víctimas, la persecución de delincuentes y la coordinación y cooperación entre diversos actores, incluyendo a la sociedad civil.

Aunque la incriminación de las conductas sigue siendo el objetivo fundamental de la Directiva, la gran mejora que ha supuesto esta norma es la protección de las víctimas. Se establece un amplio catálogo de derechos reconocidos a las mismas y de disposiciones que instan a su protección, asistencia y apoyo, poniéndose así de manifiesto la perspectiva de defensa de los Derechos Humanos.

El Parlamento Europeo ha aprobado recientemente el informe Lunacek⁷, de 26 de febrero de 2014, sobre explotación sexual y prostitución en la UE, aunque este informe establece solo recomendaciones y no se trata de una Directiva de obligado cumplimiento, su aprobación supone un hito importante. En el documento se reconoce que la principal responsabilidad de luchar contra la trata de seres humanos recae en los Estados Miembros.

2.3. MARCO NORMATIVO NACIONAL

La legislación española ha venido influenciada por la normativa internacional que se ha dictado en este sentido.

La Directiva 2004/81/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, supuso la reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que se llevó a cabo por Ley Orgánica 2/2009 de 11 de diciembre e introdujo un nuevo artículo, el 59 bis, dedicado a víctimas de trata de seres humanos, reconociendo, entre otros derechos, la posibilidad de conceder un

7 *Resolución del Parlamento Europeo, de 26 de febrero de 2014, sobre explotación sexual y prostitución y su impacto en la igualdad de género.* <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2014-0162&language=ES&ring=A7-2014-0071>

periodo de reflexión para que estas víctimas puedan decidir si cooperan o no con la investigación del delito o el proceso penal, que será comentado más adelante.

También la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, que reforma el Código Penal, y que entró en vigor el 24 de diciembre de 2010, introdujo el concepto de TSH como tal y el delito en el ordenamiento jurídico en España, concretamente en el artículo 177 bis⁸. La última reforma del Código Penal da una nueva redacción al artículo, modificando los apartados 1 y 4⁹. El delito de trata de seres humanos culmina con la explotación sexual por lo que se consideraría un concurso medial con los artículos 187 y 188 del Código Penal y, si lo hiciera con la explotación laboral, supondría un concurso con los delitos 311 y 312 del Código Penal¹⁰ y con el 311 bis¹¹.

-
- 8 Artículo 177 bis. 1. Será castigado con la pena de cinco a ocho años de prisión como reo de trata de seres humanos el que, sea en territorio español, sea desde España, en tránsito o con destino a ella, empleando violencia, intimidación o engaño, o abusando de una situación de superioridad o de necesidad o de vulnerabilidad de la víctima nacional o extranjera, la capture, transportare, trasladare, acogiere, recibiere o la alojare con cualquiera de las finalidades siguientes (...).
- 9 «1. Será castigado con la pena de cinco a ocho años de prisión como reo de trata de seres humanos el que, sea en territorio español, sea desde España, en tránsito o con destino a ella, empleando violencia, intimidación o engaño, o abusando de una situación de superioridad o de necesidad o de vulnerabilidad de la víctima nacional o extranjera, o mediante la entrega o recepción de pagos o beneficios para lograr el consentimiento de la persona que poseyera el control sobre la víctima, la capture, transportare, trasladare, acogiere, o recibiere, incluido el intercambio o transferencia de control sobre esas personas, con cualquiera de las finalidades siguientes: a) La imposición de trabajo o de servicios forzados, la esclavitud o prácticas similares a la esclavitud, a la servidumbre o a la mendicidad. b) La explotación sexual, incluyendo la pornografía. c) La explotación para realizar actividades delictivas. d) La extracción de sus órganos corporales. e) La celebración de matrimonios forzados. Existe una situación de necesidad o vulnerabilidad cuando la persona en cuestión no tiene otra alternativa, real o aceptable, que someterse al abuso.» «4. Se impondrá la pena superior en grado a la prevista en el apartado primero de este artículo cuando: a) se hubiera puesto en peligro la vida o la integridad física o psíquica de las personas objeto del delito; b) la víctima sea especialmente vulnerable por razón de enfermedad, estado gestacional, discapacidad o situación personal, o sea menor de edad. Si concurriera más de una circunstancia se impondrá la pena en su mitad superior.»
- 10 Artículo 311. Serán castigados con las penas de prisión de seis meses a seis años y multa de seis a doce meses: 1º Los que, mediante engaño o abuso de situación de necesidad, impongan a los trabajadores a su servicio condiciones laborales o de Seguridad Social que perjudiquen, supriman o restrinjan los derechos que tengan reconocidos por disposiciones legales, convenios colectivos o contrato individual. 2º Los que den ocupación simultáneamente a una pluralidad de trabajadores sin comunicar su alta en el régimen de la Seguridad Social que corresponda o, en su caso, sin haber obtenido la correspondiente autorización de trabajo, siempre que el número de trabajadores afectados sea al menos de: a) el veinticinco por ciento, en las empresas o centros de trabajo que ocupen a más de cien trabajadores, b) el cincuenta por ciento, en las empresas o centros de trabajo que ocupen a más de diez trabajadores y no más de cien, o c) la totalidad de los mismos, en las empresas o centros de trabajo que ocupen a más de cinco y no más de diez trabajadores. 3º Los que en el supuesto de transmisión de empresas, con conocimiento de los procedimientos descritos en los apartados anteriores, mantengan las referidas condiciones impuestas por otro. 4º Si las conductas reseñadas en los apartados anteriores se llevaren a cabo con violencia o intimidación se impondrán las penas superiores en grado. Artículo 312. 1. Serán castigados con las penas de prisión de dos a cinco años y multa de seis a doce meses, los que trafiquen de manera ilegal con mano de obra. 2. En la misma pena incurrirán quienes recluten personas o las determinen a abandonar su puesto de trabajo ofreciendo empleo o condiciones de trabajo engañosas o falsas, y quienes empleen a súbditos extranjeros sin permiso de trabajo en condiciones que perjudiquen, supriman o restrinjan los derechos que tuviesen reconocidos por disposiciones legales, convenios colectivos o contrato individual.”
- 11 Artículo 311 bis: «Será castigado con la pena de prisión de tres a dieciocho meses o multa de doce a treinta meses, salvo que los hechos estén castigados con una pena más grave en otro precepto de este Código, quien: a) De forma reiterada, emplee o dé ocupación a ciudadanos extranjeros que

Por su parte el Protocolo Marco para la protección de víctimas de trata de seres humanos de 28 de noviembre de 2012 es un logro en España para la lucha contra la trata. En él se redacta un texto en el que intervienen todos los actores implicados en la misma y las recomendaciones que da están basadas en un enfoque de promoción y de protección de los derechos humanos, que priorice la asistencia y protección de las víctimas, evite la victimización secundaria y anime a las víctimas a colaborar en los procesos penales contra los tratantes.

Además, la Ley Orgánica 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito tiene la vocación de ser el catálogo general de los derechos, procesales y extraprocesales, de todas las víctimas de delitos.

Y, recientemente, en la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, se ha ampliado el periodo de restablecimiento y reflexión de las víctimas de TSH de, al menos, noventa días, en lugar de treinta.

En septiembre de 2015, también se aprobó el Plan Integral contra la Trata de Mujeres y Niñas con Fines de Explotación Sexual 2015-2018, basado en siete pilares:

- Enfoque de derechos humanos.
- Enfoque de género.
- Primacía del interés superior del menor.
- Mejora del conocimiento de las situaciones de trata con fines de explotación sexual.
- Las víctimas protagonistas de todo el proceso.
- Persecución del delito. Enfoque integral, cooperación y participación.

2.4. MARCO NORMATIVO EN LA GUARDIA CIVIL

La Guardia Civil se encuentra muy comprometida en la lucha contra esta tipología delictiva, tanto es así que el Plan Estratégico de la Guardia Civil, para el periodo 2013-2016, establece como área de acción prioritaria la lucha contra la delincuencia organizada y la protección de los colectivos más vulnerables, entre los que se encuentra la lucha contra la trata de seres humanos, en línea con las iniciativas internacionales en la materia.

Para el desarrollo e implementación de la legislación nacional e internacional y tomando como marco los planes estratégicos de la Guardia Civil, se han elaborado las siguientes normas:

Directiva de servicio 40/2009, de la Dirección Adjunta Operativa de la Guardia Civil, de 11 de noviembre de 2009, sobre la actuación contra la Trata de Seres Humanos.

Instrucción Técnica número UT-10/2009, de 9 de diciembre de 2009, sobre actuación contra la Trata de Seres Humanos.

Guía de Procedimiento Técnico núm. UT- 19, de 26 de febrero de 2014 sobre consideraciones penales sobre los delitos relacionados con la explotación laboral.

carezcan de permiso de trabajo, o b) emplee o dé ocupación a un menor de edad que carezca de permiso de trabajo.»

Guía de Procedimiento Técnico núm. UT-20/2014, de 03 de abril, sobre coordinación con la Fiscalía en materia de trata de seres humanos.

Orden de Servicio 15/2015 sobre el Plan Integral de Lucha contra el fraude en el ámbito de Seguridad Social y la Hacienda Pública.

Procedimiento para grabación en SIGO de información relacionada con la Directiva de Servicio 40/2009, “Actuación contra la Trata de Seres Humanos”, de enero de 2015.

3. LA GUARDIA CIVIL EN LA LUCHA CONTRA LA TRATA

El crimen organizado representa una de las grandes amenazas recogida en el segundo eje estratégico del Ministerio del Interior. Dentro de esta esfera cobran especial relevancia las medidas dirigidas a combatir el narcotráfico, el blanqueo de capitales, la trata de seres humanos, así como la lucha contra la corrupción. Esta amenaza requiere articular una estrategia basada en la cooperación nacional e internacional y la optimización de recursos existentes.

El compromiso de calidad y cercanía, en el caso de las víctimas de la violencia ejercida contra los colectivos más desprotegidos, debe maximizarse en su atención y en la respuesta para paliar el grado de indefensión.

En línea con la normativa legal nacional y con los instrumentos internacionales suscritos por España, con las estrategias, políticas y compromisos nacionales e internacionales en la materia y en el marco de sus competencias, la lucha contra la problemática delictiva y humana, que afecta a los colectivos de riesgo más sensibles (entre los que se encuentran las víctimas de trata de seres humanos), establece en el Plan Estratégico de la Guardia Civil, para el periodo 2013-2016, como áreas de acción prioritarias, y se plantea de manera integral mediante el empleo de sus capacidades y recursos, abordar la lucha desde cuatro pilares: la prevención, la persecución, la protección de la víctima y las relaciones con los diferentes actores implicados, materializándose en los siguientes principios generales:

Enfoque multidisciplinar. De acuerdo a sus diferentes capacidades y mediante el empleo combinado de sus especialidades, tales como las de seguridad ciudadana, las de investigación e inteligencia criminal y las Unidades Orgánicas de Policía Judicial.

Formación, actualización y especialización. Impartiendo formación específica y diferenciada a los componentes de las diferentes Unidades, tanto generalistas como de investigación; normalizando procedimientos, elaborando guías y normas de actuación y constituyendo Unidades especializadas, tanto en investigación como en análisis criminal relacionadas con los delitos que afectan a las víctimas de especial vulnerabilidad.

Los programas de formación que desarrolla la Guardia Civil prevén y se adaptan a las técnicas más avanzadas y especializadas en la atención y protección a víctimas, desarrollando actuaciones de sensibilización del personal perteneciente a la Guardia Civil para favorecer un mayor conocimiento de estas situaciones.

Para ello, en lo relativo a la prevención, detección e identificación, la Guardia Civil intensifica la formación para el control en fronteras y en la inspección de medios de transporte, además de las inspecciones en los lugares susceptibles de ser empleados

para realizar actividades de explotación de víctimas de TSH (sexual, laboral, mendicidad y tráfico de órganos).

La Jefatura de Policía Judicial desarrolla sus propias acciones formativas en la materia, en los programas de especialización y actualización del personal que integra las Unidades de investigación. En estas jornadas participan como ponentes el fiscal de Sala Coordinador de Extranjería, la asesora en materias de Trata de Seres Humanos de la Defensora del pueblo, personal de CICO, representantes de ONGs, inspectores de Empleo y Seguridad Social y componentes de Policía Nacional, especialistas en documentación y extranjería. Aparte de formación teórica, los asistentes a estas jornadas han podido llevar a cabo prácticas para implementar sus conocimientos, empleando para ello las herramientas desarrolladas en el proyecto ISEC.

Es de destacar que en estas jornadas, además de las materias propias relacionadas con la tipología delictiva para perseguir a los delincuentes y proteger a las víctimas, se imparten conocimientos sobre la investigación patrimonial, pues es en la intervención de las ganancias económicas donde las organizaciones que tratan con personas pueden ser erradicadas.

Coordinación. La Guardia Civil mantiene y fortalece la colaboración con los departamentos e instituciones que luchan contra la TSH, así lo hacen con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tanto de forma directa como a través de los órganos establecidos para garantizar y facilitar la colaboración policial en los diferentes ámbitos territoriales del Estado; con los juzgados, tribunales y el Ministerio Fiscal; y con las instituciones que disponen de herramientas específicas de apoyo a la investigación, como la Agencia Tributaria, el Servicio Ejecutivo de Prevención del Blanqueo de Capitales, etc.

Colaboración institucional. En diferentes ámbitos, con los organismos de la administración del Estado con competencias en la materia, adquiriendo especial interés las relaciones con los organismos de carácter social o los dedicados de manera específica a la protección de los sectores más vulnerables. Esta colaboración tiene diversas vertientes como la cotidiana colaboración operativa, la información de proyectos normativos del Parlamento o la participación en la elaboración de protocolos de colaboración interinstitucional.

Colaboración internacional. La Guardia Civil interviene, dentro del ciclo de inteligencia desarrollado por la UE en el marco de Europol, en la elaboración de la aportación española al SOCTA de evaluación de la amenaza en materia de crimen organizado y grave, uno de cuyos puntos más relevantes lo constituye precisamente la trata de seres humanos, habiéndose considerado una de las prioridades EMPACT para el próximo ciclo político de la UE y estando actualmente participando activamente en la elaboración de los Planes de Acción Operativos (OAP) y en las reuniones y proyectos de los grupos de trabajos del EMPACT THB: ETUTU, focalizado en las víctimas de este hecho delictivo de origen nigeriano; y CHINESE THB, cuando las víctimas son de origen chino. En este marco la Guardia Civil aporta información e inteligencia al denominado “Focal Point AWF Phoenix”.

La Guardia Civil asiste igualmente a los diferentes foros internacionales relacionados con la materia, en particular a los promovidos por la ONU, la OSCE o aquellos de carácter específicamente policial como Europol, Interpol o Frontex.

De forma bilateral con Rumania, y teniendo en cuenta que más del 40% de las víctimas son de origen rumano, la Guardia Civil participa en el Grupo de Trabajo núm. 3, Trata de Seres Humanos e Inmigración Ilegal, del Plan Común de Acción hispano-rumano de lucha contra la delincuencia. Además se mantiene una relación fluida en cuanto al intercambio de información, inteligencia y buenas prácticas.

Cooperación: Con todos los sectores y actores implicados de la sociedad civil, tales como ONGs, fundaciones, asociaciones humanitarias o asistenciales, universidades, grupos de víctimas...; cabe señalar algunos de los trabajos realizados en este ámbito:

- Análisis de la Legislación Sueca y la Protección de Víctimas de Trata de Seres Humanos, realizado en la Embajada de Suecia en Madrid.
- Figura del Testigo Protegido en el ámbito de la Trata de Seres Humanos en Rumania.
- Estudio y análisis comparativo de diferentes normativas nacionales en materia de protección de víctimas de Trata de Seres Humanos, en la Confederación Suiza.
- Diferentes estudios y análisis en colaboración con la Universidad Autónoma de Madrid sobre TSH.
- Colaboración con la Secretaría de Igualdad y Asuntos Sociales en el Proyecto ISEC de la Comisión Europea sobre “Desarrollo Conjunto de Directrices de Detección de las Víctimas de Trata en Bulgaria, Grecia, Francia, España y Rumania”. En la actualidad se está trabajando en el análisis de tres guías (una por cada forma de explotación relacionada con la trata de seres humanos: mendicidad, sexual o laboral), en las que se establecen una serie de indicadores que permitan la detección de víctimas de Trata de Seres Humanos por parte de los agentes de primer nivel (Unidades de Seguridad Ciudadana) en su trabajo diario y poder canalizar a las víctimas a los recursos disponibles, así como la información que pueda ser obtenida por las Unidades encargadas de la investigación de este tipo de hechos.
- Colaboración con la Fiscalía de Extranjería en la adopción de iniciativas y formación conjunta, tanto a nivel central como territorial.
- Colaboración con instituciones como el Defensor del Pueblo, para conocer y estudiar la problemática y proponer medidas.
- En Coordinación con el Instituto Universitario de Seguridad Interior, se celebró una jornada sobre la “Dimensión Transnacional de la TSH”.

3.1. OPERATIVA DE LA GUARDIA CIVIL

Para coordinar las diferentes actuaciones de las Unidades, la Dirección Adjunta Operativa de la Guardia Civil publicó el 11 de noviembre de 2009 la Directiva de Servicio 40/2009, en ella se establecen instrucciones sobre aspectos procedimentales a desarrollar para combatir la Trata de Seres Humanos, englobando acciones para la detección, identificación, investigación y detención de los autores, además de la protección y atención de las víctimas de esta tipología delictiva.

En ella se dan las instrucciones para cada uno de los niveles funcionales y territoriales de actuación de la Guardia Civil:

En el marco organizativo, a nivel central se creó en septiembre de 2013 en la Jefatura de Policía Judicial (JPJ)-Unidad Técnica de Policía Judicial (UTPJ) un área específica para el tipo delictivo de Trata de Seres Humanos.

Las Comandancias establecen, en su Plan Anual específico de lucha contra la Trata de Seres humanos, el refuerzo de controles en fronteras, en la inspección de medios de transporte e inspecciones de locales y lugares donde se pudieran llevar a cabo conductas de explotación.

Las Unidades Orgánicas de Policía Judicial proceden a la apertura de operaciones tendentes a la investigación de este fenómeno delincencial para la detección, identificación y protección de víctimas, esclarecimiento de los hechos, aseguramiento de los efectos del delito y la detención de los autores de cometer estas conductas delictivas.

Por parte de la Guardia Civil se ha redactado un acta para el ofrecimiento de acciones a las víctimas de TSH, que se encuentra integrada en el Sistema de Integrado de Gestión Operativa, de fácil acceso para la elaboración de diligencias.

La Guardia Civil ha incrementado su presencia en las redes sociales de mayor aceptación entre la población española, como son Facebook, Twitter, Tuenti y Youtube..., donde se distribuye información actualizada sobre aquellas campañas delictivas que en cada momento se estén produciendo, sirviendo por lo tanto de aviso a los ciudadanos, que pueden encontrar en estos canales también consejos para prevenir la Trata de Seres Humanos.

En la página Web oficial (apartado de “Colaboración Ciudadana”) se encuentra un formulario, donde se puede comunicar cualquier hecho que pudiera ser constitutivo de delito, actuando como canal de recepción de informaciones y denuncias sobre supuestos casos de Trata de Seres Humanos. Igualmente, a través de la “Oficina de Atención al Ciudadano”, la Guardia Civil atiende las comunicaciones de las personas que desean aportar datos sobre supuestos casos de Trata de Seres Humanos.

3.2. INFORME SITUACIONAL

La respuesta de la Guardia Civil para la prevención, represión e investigación del delito, se realiza desde dos tipos de actuaciones:

- Inspecciones, que se realizan en los lugares donde pudieran darse situaciones de riesgo para víctimas de trata o explotación; así se realizan en clubs de alterne, domicilios y en zonas públicas donde se practica la prostitución, también se efectúan inspecciones laborales en talleres y en explotaciones agrarias y ganaderas. A lo largo de 2014 se realizaron 2.365 inspecciones en estos lugares.
- Operaciones, las mismas van dirigidas al descubrimiento y esclarecimiento de hechos relacionados con la trata y la explotación de víctimas, detención de sus autores, intervención de los efectos y ganancias de estos delitos y la liberación y protección de las víctimas; durante el año 2014 se explotaron 121 operaciones.

3.2.1. Inspecciones

Para prevenir las conductas dirigidas a la explotación sexual o laboral y conseguir una protección efectiva de las víctimas, durante el año 2014 la Guardia Civil realizó 2.365 inspecciones y se detectaron 14.366 personas que podrían considerarse como potenciales víctimas de trata de seres humanos.

En las inspecciones realizadas la mayoría de las personas identificadas estaban en situación de estancia regular, no llegando al 2% las personas que no poseían documentación para acreditar su residencia regularizada en nuestro país. De lo cual se deduce que la mayoría de las personas son de origen de los países pertenecientes a la UE o tienen toda su documentación en regla. Este hecho pone de relieve que la trata no es una consecuencia de la inmigración irregular, pudiera ser un elemento más a tener en cuenta, pero la gran mayoría de las víctimas proceden de España, de países de la UE o de otros países, aunque tienen su residencia regularizada.

Dependiendo de la finalidad de la explotación, sexual o laboral, destaca la presencia de víctimas potenciales de uno u otro sexo, para la primera forma mujeres y para la segunda hombres.

3.2.2. Investigaciones y operaciones

En el año 2014, las unidades especializadas de la Guardia Civil, para la investigación de estos delitos, desarrollaron 121 operaciones:

- Trata de seres humanos con fines sexuales: 20 operaciones.
- Explotación sexual: 42
- Trata de seres humanos con fines laborales: 3
- Explotación laboral: 56

De las anteriores operaciones, en una existía un concurso de delitos de trata de seres humanos con fines de explotación sexual y explotación laboral; y en otras 13 existía concurso de explotación sexual y laboral.

3.2.3. Análisis general

Lo más destacable en cuanto a resultados ha sido que gracias a la intervención de la Guardia Civil, se ha conseguido liberar a 705 víctimas. Por otra parte y no menos importante han sido detenidas 228 personas, consiguiendo por una parte que las personas privadas de libertad no continúen tratando a seres humanos y, por otra, el carácter disuasorio que supone hacia otros delincuentes.

Las unidades de investigación de la Guardia Civil han tenido conocimiento de los hechos que dan lugar a las operaciones que se enumeran en este artículo a través de diferentes circunstancias, como son:

- Denuncias, que son realizadas por la propia víctima que, consiguiendo liberarse de sus tratantes, logra contactar con la Guardia Civil para, con ello, protegerse

y poner en conocimiento su situación, a fin de que de comienzo la investigación de los hechos y la detención de sus captores.

- Inspecciones o identificación de personas en los servicios de seguridad ciudadana o específicos en la prevención.
- Detección de indicadores de trata en víctimas, llevada a cabo por ONGs. Posteriormente lo ponen en conocimiento de la FCS para realizar la identificación como víctima de trata y las actividades de investigación de los hechos y detención de los autores.
- También en otras ocasiones se da la detección por parte de otros agentes de primer nivel, como pueden ser: profesionales de asistencia médica, jurídica, social, administrativa, etc.

Las víctimas liberadas eran controladas por sus tratantes con objeto de someterlas, evitar su huída y explotarlas, con diferentes métodos como son:

- Abuso de la situación de superioridad del autor con respecto a la víctima, dado que muchas de ellas se encuentran de forma irregular en nuestro país y en otros casos esa superioridad es emocional.
- Abuso de la situación de necesidad o vulnerabilidad en la que se encuentra la víctima, éstas suelen proceder de estratos de la sociedad económicamente bajos, con pocos recursos o habilidades para adaptarse a un medio muy diferente al que han vivido, con deudas, exclusión social, etc.
- Engaño, la mayoría de las veces las víctimas son captadas de forma “voluntaria” con anuncios laborales, en los que se ofrecen condiciones de trabajo que posteriormente no tienen nada que ver con lo ofertado, convirtiéndose en jornadas de trabajo interminables, salarios mínimos y condiciones de vida infrahumanas. En muchas ocasiones el dinero cobrado lo tienen que devolver a los tratantes en concepto de deuda por el viaje, por la habitación, por la seguridad, por la alimentación...
- Intimidación y amenazas con hacer daño a sus seres queridos en el lugar de su naturaleza, con contar en su pueblo y a su entorno a que se están dedicando, en otras ocasiones las amenazas llegan a ser de muerte.
- Uso de la violencia, muchas veces de forma gratuita, ejemplarizante o para mantener los “códigos de disciplina” que los tratantes se inventan.

Si realizamos un análisis de los parámetros o variables que tienen las víctimas, podremos construir el perfil de las mismas, las relacionadas con delitos de explotación sexual, tendrían el siguiente:

- Mujer de entre 18 y 50 años, siendo en las más jóvenes en las que se dan las conductas más graves.
- Nacionalidad rumana.
- Sometida al abuso por su situación de necesidad o vulnerabilidad.
- Instruida sobre cómo actuar ante la presencia policial.

- Son alojadas por el explotador la mayoría de las veces en los lugares donde ejercen la prostitución.
- Obligada a ejercer la prostitución, en contra de su voluntad.

Y para las víctimas relacionadas con los delitos de explotación laboral, el siguiente:

- Hombre de entre 25 y 60 años y mujeres de entre 25 y 50 años.
- Nacionalidad rumana.
- Fue captado o captada mediante engaño, especialmente en cuanto a las condiciones de trabajo.
- Se encuentra pagando la deuda que han contraído con la organización criminal.

Los autores en su mayoría son españoles, rumanos y búlgaros, existiendo también detenciones de nacionales de Alemania, Lituania, Moldavia, Suecia o Uruguay.

El perfil de los autores de delitos referente a la explotación sexual sería:

- Hombre de entre 25 y 60 años.
- Nacionalidad rumana.

Para los explotadores de explotación laboral:

- Hombre.
- Rumanos, españoles y portugueses.
- De entre 40 y 50 años.

Analizando las asociaciones y grupos criminales por el origen de los autores y sus modos de proceder, obtendríamos las siguientes categorías diferenciadas:

Los **grupos criminales de rumanos y búlgaros** se relacionan por lazos familiares o por pertenecer a la misma etnia. Tienen división de las tareas en su actividad delictiva, como son la captación en sus países, el transporte por carretera hasta nuestro país en furgonetas o turismos, los controladores en la fase de explotación y los introductores, que son los que se encargan de visualizar las “necesidades” de personas para su explotación en nuestro país y que encargan a los anteriores la “mercancía”.

Como se menciona anteriormente, existen células en diferentes lugares para las diferentes funciones. Las víctimas suelen ser de su mismo origen y etnia.

En ocasiones estos grupos tienen una multiactividad delictiva, en la cual pueden verse envueltas también las víctimas, como los elementos más bajos en la organización, por ejemplo son obligados a robos o hurtos, al transporte de los productos de los mismos o incluso a veces a tener que hacer de “mulas” en el tráfico de drogas.

El dinero generado por sus actividades delictivas, incluido el proveniente de la explotación de las víctimas, es transferido a través de remesadoras al país de origen del grupo.

Es significativo en estas bandas que en ocasiones utilizan el método de “lover boy”, hombres jóvenes que llegan a los pueblos de su naturaleza, alardeando de ropas, coches, buen nivel de vida y que consiguen enamorar a mujeres jóvenes, algunas veces

adolescentes, a las cuales les ofrecen una vida en España u otros países (Suecia, Francia, Italia, Portugal) trabajando con ellos en la hostelería. Con ello consiguen la voluntariedad por parte de las víctimas, que son trasladadas y una vez en el lugar de destino son amenazadas o agredidas para conseguir su fin, la prostitución.

En el ámbito de la explotación laboral, estos grupos emplean a sus víctimas sobre todo en recolecciones agrarias, obligándolas a jornadas extenuantes.

Grupos nigerianos, que captan a sus víctimas dentro de su misma etnia y familia, antes de su llegada a España las agreden sexualmente, con el fin de que se queden embarazadas y así facilitar la permanencia en nuestro país, consiguiendo el paso desde las ciudades autónomas a la península.

La finalidad de la trata es la prostitución, en nuestro país o en los países de la UE (Francia, Alemania, Bélgica, Holanda o los países nórdicos).

El proceso de la captación tiene mucho que ver con la vulnerabilidad de las víctimas, estado de necesidad y cultura. Se basa en contactos personales, muchas veces familiares. Antes de comenzar el periplo se recurre a ritos o ceremonias, Vudú o JUJU, en los que la víctima se compromete a unas condiciones leoninas.

El traslado se realiza vía terrestre a través del desierto hasta Argelia y después Marruecos, unas veces a pie y otras en vehículos que van proporcionando los diferentes pasadores que están en la zona, pudiendo llegar a durar años. Durante este periodo son sometidas también a explotación para ir sufragando los gastos que consideran los tratantes.

Una vez en los países destino, las víctimas han adquirido unas deudas abusivas, llegando a ser de 50.000 o 60.000 € que se irá incrementando con los gastos de alojamiento y manutención. Para liberarse de su compromiso con el Vudú las víctimas tendrán que satisfacer la deuda o proporcionar una nueva víctima, suele ser una mujer joven de su misma familia, quedando aquella en una posición superior dentro de la organización y pasando a tratar a las nuevas captadas.

Grupos sudamericanos, se caracterizan con elementos similares de estructura, actividad y pertenencia a los grupos rumanos.

La finalidad de este tipo de trata es la explotación sexual. Las víctimas son captadas a través de contactos personales, muchas veces familiares que están en los países destino y ya están siendo explotados.

El viaje lo realizan vía aérea, una vez que han embargado los pocos efectos que poseían. Cuando llegan a nuestro país, en el mismo aeropuerto las estará esperando un taxista que, sin perder tiempo, las llevará al prostíbulo donde serán explotadas. Las alojarán en las habitaciones y tendrán una situación de “semilibertad” con miedo de ser descubiertas por la policía, ya que en este caso estarían irregulares y podrían ser expulsadas.

Adquieren una deuda por los gastos de viaje que se irá incrementando por el alojamiento y la manutención. El poco dinero que les den los tratantes lo remitirán a sus familiares a través de empresas remesadoras.

Grupos compuestos por paquistaníes, explotan a sus víctimas sobre todo laboralmente en talleres y en establecimientos de restauración.

Las víctimas son captadas en sus lugares de origen (provincia de Gujrat) por familiares o personas de su mismo clan a través de falsas promesas de empleo. Suelen realizar el viaje hasta Gran Bretaña, por los convenios sobre inmigración que tienen los países de la Commonwealth, y desde allí serán distribuidas por diferentes países de la UE. Una vez llegan a sus destinos son hacinadas en infraviviendas, siendo obligadas a trabajar durante jornadas de duración superior a la legal y por un salario inferior al establecido, del que se les descuentan los gastos de alojamiento, manutención y transporte, así como la deuda por el traslado e introducción en la UE. Tienen además la amenaza constante de ser denunciadas a las autoridades para que sean expulsadas.

4. CONCLUSIONES

La trata de seres humanos y los delitos relacionados, explotación sexual y laboral, son delitos que vulneran la dignidad humana, los derechos humanos y los derechos fundamentales promulgados en nuestra Constitución.

Hay que considerar que las víctimas de los delitos relacionados con la trata no son solo inmigrantes y que en la mayoría de las operaciones e inspecciones realizadas son ciudadanas de la UE, existiendo situaciones en las que son explotadas víctimas españolas, tanto mujeres como hombres, sexual y laboralmente.

Es por ello que la Guardia Civil se convierte en garante y baluarte para la prevención y persecución de estas conductas delictivas y para la protección de las víctimas de estos agravios.

La Guardia Civil, con sus unidades especializadas, es cada vez más efectiva y ofrece una mayor calidad en este tipo de investigaciones, pero es necesario continuar con el impulso en la formación del personal y el incremento de recursos en este área.

La lucha contra la trata debe ser una tarea multidisciplinar, comenzando con políticas de prevención primaria, de formación y sensibilización a la sociedad en la que vivimos.

Además de las medidas anteriores, tenemos que continuar ampliando y reforzando las relaciones internacionales, tanto a nivel judicial como policial.

Para conocer la evolución del fenómeno, la Guardia Civil realiza diferentes informes, estudios y análisis con los cuales llegar a las causas y el alcance de este hecho delictivo, y así conseguir una lucha más efectiva contra lo que se ha venido a llamar la “esclavitud del siglo XXI”.

Fecha de recepción: 14/06/2015. Fecha de aceptación: 17/12/2015

NUEVOS PERFILES DE LA PIRATERÍA MARINA Y NUEVOS ENFOQUES PARA COMBATIRLA

JUAN MANUEL DE FARAMIÑÁN GILBERT

CATEDRÁTICO DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO Y RELACIONES INTERNACIONALES
DE LA UNIVERSIDAD DE JAÉN

RESUMEN

La piratería se ha convertido en la actualidad en un fenómeno emergente y de proporciones inesperadas que han puesto en evidencia la necesidad de alcanzar una regulación jurídica apropiada que permita prevenirla y perseguirla. La Comunidad internacional ha reaccionado generando operativos y acuerdos con los países afectados, entre los que cabe destacar la *Operación Atalanta* de la Unión Europea. No obstante, aún quedan muchos aspectos a mejorar para que los instrumentos jurídicos que se apliquen contra los presuntos piratas puedan ser efectivos.

Palabras clave: Piratería, Operación Atalanta, Regulación jurídica.

ABSTRACT

Piracy has become an emerging phenomenon of unexpected proportions that has highlighted the need for appropriate legal regulation to prevent and prosecute it. The international community has reacted by generating operations and agreements with affected countries, including the European Union's *Operation Atalanta*. However, there are still many aspects to be improved if the legal instruments that are applied against suspected pirates are to be effective.

Keywords: Piracy, Operation Atalanta, Legal Regulation.

1. LA PIRATERÍA, UNA REALIDAD EMERGENTE Y CONTROVERTIDA

Fuera de los tópicos que puedan acuñarse en relación con la figura de la piratería en el mar lo que, sin duda, parece estar fuera de cualquier representación antropológica es que la piratería en nuestros días se ha convertido en un fenómeno recurrente con serias implicaciones en lo que respecta a la seguridad en la navegación marina. No se trata, ahora, de analizar reminiscencias de pasadas experiencias, sino, por el contrario, de examinar con la mayor precisión jurídica el modo en el que la Comunidad internacional debe enfrentarse a este fenómeno de depredación en los mares, que acarrea consecuencias perniciosas para el tráfico marino de mercancías, y las implicaciones económicas que de este tráfico se derivan.

Cabe preguntarse cuáles son las causas que han generado la proliferación de la piratería en los siglos XX y XXI y, dentro del amplio abanico etiológico que nutre su nacimiento, cabe señalar dos motivos como los más acuciantes: por un lado, la ex-

trema pobreza¹ de ciertas áreas del planeta que condicionan la mera supervivencia y, por otro, el deterioro de la gobernanza en algunos Estados que les convierten en “Estados fallidos” sin capacidad de maniobra ni control sobre las mafias o los señores de la guerra que se enquistan en su interior.

Las reacciones de la Comunidad internacional no se han hecho esperar, no obstante, cabe reflexionar sobre la necesidad de aunar esfuerzos en una actividad común que alcance a calificar con mayor exactitud los tipos penales aplicables.

Si observamos la definición de piratería², que se ha plasmado durante la III Conferencia de Derecho del Mar de Montego Bay en 1982, podemos colegir que, dentro de límites muy precisos, se entiende por actos de piratería todo acto ilegal de violencia o de detención o todo acto de depredación cometidos con un propósito personal por la tripulación o los pasajeros de un buque privado o de una aeronave privada y dirigidos ya sea contra un buque o una aeronave en alta mar o contra personas o bienes a bordo de ellos o, también, contra un buque o una aeronave, personas o bienes que se encuentren en un lugar no sometido a la jurisdicción de ningún Estado. Teniendo en cuenta que se considera piratería todo acto de participación voluntaria en la utilización de un buque o de una aeronave, cuando el que lo realice tenga conocimiento de hechos que den a dicho buque o aeronave el carácter de buque o aeronave pirata, o todo acto que tenga por objeto incitar a los actos definidos anteriormente³. Además, se agrega que todo acto de amotinamiento debe interpretarse como un acto de piratería cuando sea perpetrado por un buque de guerra, un buque de Estado o una aeronave de Estado cuya tripulación se haya amotinado⁴. Por su parte, para poder catalogar estos tipos de acciones de piratería, la Convención de Montego Bay califica como buque o aeronave pirata los destinados a cometer cualquiera de los actos a los que me he referido anteriormente llevados a cabo por las personas bajo cuyo mando efectivo se encuentran y, también, se consideran piratas los buques o aeronaves que hayan servido para cometer dichos actos mientras se encuentren bajo el mando de las personas culpables de esos actos⁵.

A tales preceptos se agrega, en la citada Convención, que todo Estado⁶ pueda apresar en alta mar o en cualquier lugar no sometido a la jurisdicción de ningún Estado, a un buque o aeronave pirata, o a un buque o aeronave capturado, como consecuencia de actos de piratería, que esté en poder de piratas y detener a las personas e incautarse de los bienes que se encuentren a bordo, mediando, en su caso, el previo derecho de visita⁷ para comprobar la naturaleza de tales actividades. En este sentido, cabe aclarar que esta medida limita el principio general de que los buques en alta mar solo se encuentran sujetos a la autoridad y jurisdicción del Estado de su pabellón, lo que, sin duda, acrecienta las facultades de otros Estados en la persecución y captura de buques piratas; a lo que puede agregarse que, sin perjuicio del derecho de los terceros de

1 En esta línea, MACKINLAY, A.: “La lucha contra la piratería en aguas del Océano Índico: la necesidad de una aproximación integral” *Real Instituto Elcano, Madrid*, Área: Seguridad y Defensa, Documento de Trabajo 19/2010 (23/06/2010).

2 Por su parte, el Diccionario de la Real Academia Española define al pirata como “*la persona que, junto con otras de igual condición, se dedica al abordaje de barcos en el mar para robar*”, y la piratería como el “*robo o presa que hace el pirata*”.

3 Ref. Convención de Montego Bay, artículo 101.

4 Ref. Convención de Montego Bay, artículo 102.

5 Ref. Convención de Montego Bay, artículo 103.

6 Ref. Convención de Montego Bay, artículo 105.

7 Vid. Convención de Montego Bay, Derecho de visita, artículo 110.

buena fe, los tribunales del país que haya efectuado el apresamiento podrán decidir las penas que deban imponerse a los responsables de los actos de piratería, así como las medidas que deban tomarse respecto de los buques, aeronaves o bienes apresados. No obstante, cabe una limitación de seguridad cuando en la Convención se apunta que la mencionada autorización⁸ para realizar los apresamientos, como consecuencia de actos de piratería, solo cabe a los buques de guerra y a las aeronaves militares y otros buques o aeronaves que lleven signos inequívocos, claros e identificables de que se trata de buques o aeronaves al servicio de un gobierno y que, como tales, están autorizados para tales fines; recayendo la responsabilidad en el Estado que realice el apresamiento frente al Estado de la nacionalidad del buque o de la aeronave ante todo perjuicio o daño causado por la captura, cuando un buque o aeronave sean apresados por sospechas de piratería sin motivos suficientes⁹. De tal modo, estas actividades se enmarcan dentro del criterio general de que todos los Estados deberán cooperar en la medida de lo posible en la represión de la piratería en alta mar o en otro lugar que no se halle bajo la jurisdicción de ningún Estado¹⁰.

2. LA REALIDAD SE IMPONE: EL CASO SOMALÍ

Sin duda, el caso somalí ha sido uno de los factores paradigmáticos que han hecho saltar las alarmas sobre el peligro de este tipo de criminalidad en expansión¹¹ y ha sido en el marco de los organismos internacionales donde se han ido desarrollando los nuevos enfoques jurídico-políticos para combatirla. En efecto, como consecuencia del incremento de la actividad pirática en la zona del Cuerno de África, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha ido hilvanando una serie de importantes Resoluciones con el fin de clarificar las acciones que deberán tomarse en relación con estos delitos¹². Siguiendo el marco del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, se adoptan la Resolución 1814 (2008) y la Resolución 1816 (2008), en las que se insta a los Estados y a las organizaciones regionales a que tomen las medidas oportunas con el fin de proteger la navegación para el transporte y el suministro de asistencia humanitaria a Somalia; teniendo en cuenta que la falta de medios del Gobierno Federal de Transición somalí le hace incapaz de interceptar a los piratas o de patrullar y asegurar las rutas marítimas internacionales frente a las costas o aguas territoriales de Somalia, volviendo a insistir en que los Estados miembros de las Naciones Unidas deberán actuar contra la piratería y el robo a mano armada bajo la custodia del citado Capítulo VII.

En las siguientes Resoluciones va más allá. Así en la Resolución 1838 (2008), en la Resolución 1846 (2008) y en la Resolución 1851 (2008)¹³, como también en la Resolución 1851 (2008) y en la Resolución 1897 (2009), se exhorta a los Estados

8 Ref. Convención de Montego Bay, artículo 107.

9 Ref. Convención de Montego Bay, artículo 106.

10 Ref. Convención de Montego Bay, artículo 100.

11 HERBERT-BURNS, R.: Compound piracy at Sea in the early twenty-first century: a tactical to operational level perspective on contemporary, Multiphase piratical Methodology. *Violence at sea: piracy in the age of global terrorism*. New York: Routledge, 2007. pp. 95-120.

12 Además, Naciones Unidas ha creado, ante la cuestión de la piratería frente a las costas de Somalia, el Grupo de Contacto de Naciones Unidas para la Lucha contra el Crimen y la Droga (UNODC).

13 En la Resolución 1851 (2008) del Consejo de Seguridad, trata de cubrir uno de los principales problemas que plantea la lucha contra la piratería en aguas somalíes como es la ausencia de falta de adopción de medidas contra los piratas capturados.

miembros a desplegar buques de guerra y aeronaves militares con el fin de emplear todos los medios necesarios para reprimir los actos de piratería, sin violar, por ello, la legalidad internacional. No obstante, se amplía la autorización para penetrar en las aguas territoriales de Somalia¹⁴ y propone coordinarse con el Gobierno Federal de Transición de Somalia para asegurar el tráfico marítimo internacional de los transportes realizados por el Programa Mundial de Alimentos (WFP) desde el puerto keniano de Mombasa hasta la capital somalí de Mogadiscio.

No debe pasar desapercibida la Convención para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima (SUA) pues, aunque tanto la Convención como su Protocolo adicional fueron firmados en el año 1988, posteriormente han sido enmendados por sus correspondientes Protocolos en 2005 a instancias de los Estados Unidos, como corolario a los atentados contra las Torres Gemelas en Nueva York y contra el Pentágono en Washington¹⁵. En ella se plantea la preocupación por la escalada mundial de los actos de terrorismo que, en todas sus formas, ponen en peligro vidas humanas inocentes, comprometen las libertades fundamentales y atacan gravemente contra la dignidad de los seres humanos para, seguidamente, asegurar que tales actos preocupan seriamente a la Comunidad internacional. Agrega, lo que resulta ilustrativo para el análisis que estamos realizando, que los actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima comprometen la seguridad de personas y bienes, afectan gravemente la explotación de los servicios marítimos y socavan la confianza de los pueblos del mundo en la seguridad de la navegación marítima. De tal modo, que la Convención tipifica una serie de delitos cometidos contra un buque, aunque sin especificar el término de piratería, puesto que seguramente planeaba sobre sus redactores el incidente terrorista del buque de pasajeros *Achille Lauro* en 1985¹⁶. Se recogen y tipifican los actos de apoderarse, ilícita e intencionadamente, de un buque¹⁷, aunque, a decir verdad, tampoco en la Convención SUA ni en su Protocolo se nominalizan estos delitos como terroristas. No obstante, la referencia a esta Convención nos resulta útil en la medida en la que la Comunidad internacional tomó en cuenta los problemas de la seguridad en el tráfico marítimo, y en este sentido resulta interesante la referencia que se hace a la posibilidad de la colaboración internacional en la persecución de estos delitos. De este modo, la Convención abre la vía para que cada Estado pueda tomar las medidas necesarias con el fin de establecer su jurisdicción frente a este tipo de delitos en los que media el apoderamiento de un buque¹⁸. Por lo cual podemos colegir que en el espíritu de sus redactores estaba el conferir las capacidades oportunas para favorecer la colaboración internacional y la ayuda mutua entre los Estados firmantes. Con el fin de que la puesta en práctica del procedimiento de visita y registro no afectara los principios de respeto a la jurisdicción del Estado del pabellón ni al principio de

14 En este caso, en la Resolución 1846, amplió el plazo otorgado por la Resolución 1816 de penetrar en el mar territorial somalí.

15 Las enmiendas de 2005 al Convenio y al Protocolo SUA, buscaban establecer normas que permitiesen la inspección en alta mar de un buque extranjero por oficiales de un Estado distinto al del pabellón y, además, la ampliación de los tipos delictivos.

16 El barco de línea de pasajeros *Achille Lauro* fue secuestrado el 7 de octubre de 1985 por cuatro integrantes del Frente para la Liberación de Palestina en un confuso incidente que terminó con la vida de uno de los rehenes que fue asesinado y arrojado por la borda. No se trataba de un acto de piratería, sino de un secuestro de perfil terrorista, con el fin de exigir la liberación de 50 prisioneros palestinos encarcelados en Israel.

17 *Vid.*, Convención SUA, artículo 3 ap. 1.

18 *Vid.*, Convención SUA, artículo 6, ap. 1 y 2.

libertad de navegación se especificaron una serie de cautelas¹⁹ durante la ejecución de tales medidas y, también, la posibilidad de indemnizar por parte del Estado interviniente a favor de los perjudicados, cuando tal intervención resulte infundada o las medidas aplicadas se hayan excedido de lo razonable o hayan sido ilícitas.

Sin olvidar, tampoco, la posibilidad que ofrece la Convención de Montego Bay del derecho de persecución²⁰ que corresponde a todo Estado ribereño cuando tenga motivos fundados para creer que un buque ha cometido una infracción de las leyes y reglamentos de ese Estado, pudiendo comenzar su persecución mientras el buque extranjero se encuentre en las aguas interiores, en las aguas archipelágicas, en el mar territorial o en la zona contigua del Estado perseguidor, pudiendo continuar fuera del mar territorial o de la zona contigua a condición de que la persecución no se haya interrumpido. Incluso en la Resolución 1897 (2009) se autoriza a realizar la persecución desde la alta mar hasta y dentro de las aguas territoriales somalíes e incluso en tierra firme, lo que podría considerarse como una persecución en caliente “a la inversa”; ante “mares fallidos” en los que el Estado ribereño se muestra incapaz de controlar sus propias aguas territoriales.

En efecto, fue a mediados del año 2008 cuando las autoridades de la Unión Europea manifestaron su preocupación por el aumento de la piratería en el entorno marítimo somalí, al que se le ha adjetivado como “el mar fallido somalí”, y se arbitraron dos importantes iniciativas legales en el marco de un modelo de “acción global”²¹. El primer paso se acometió con la puesta en marcha de la Acción Común 749 aprobada el 19 de septiembre de 2008 por la que se crea la Célula de Coordinación sobre Piratería (EU-NAVCO)²² y que se ocupó de coordinar de la manera más eficaz posible los medios navales y aéreos aportados y desplegados en las costas somalíes por los distintos Estados miembros, en cooperación con otras organizaciones internacionales implicadas en la seguridad marítima internacional²³. Tengamos presente que en el Índico, y como consecuencia de la profusión de los ataques a buques mercantes, pesqueros, embarcaciones de recreo y otros de naciones aliadas, la OTAN fue planeando las sucesivas operaciones *Allied Provider*, *Allied Protector* y *Ocean Shield*, desplegando allí los Grupos Marítimos Permanentes (*Standing NATO Maritime Groups 1 y 2*) alternativamente desplegados en el Atlántico y Mediterráneo²⁴. Meses más tarde, en noviembre de 2008,

19 Tales como no poner en riesgo la seguridad de la vida humana en la mar; velar porque las personas a bordo sean tratadas de modo que se preserve la dignidad humana, conforme con la legislación internacional sobre derechos humanos; realizar las visitas y registros de acuerdo con el derecho internacional aplicable; tener en cuenta la seguridad del buque y su carga; procurar que las medidas que se adopten sobre el buque y su carga sean ecológicamente razonables; asegurarse de que el capitán del buque sea notificado de la intención de realizar la visita, así como que tenga oportunidad de contactar con el propietario del buque y el Estado del pabellón a la mayor brevedad y hacer lo posible por evitar la demora o inmovilización indebida del buque.

20 Vid. artículo 111, Convención de Montego Bay, Derecho de persecución “en caliente” (*hot pursuit*).

21 BACAS FERNÁNDEZ, J. R.: “La participación europea en la lucha internacional contra la piratería en el Cuerno de África: la Operación Atalanta”. *Crisis somalí, piratería e intervención internacional*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, UNED, Madrid, 2009. p. 149-174.

22 Que estuvo durante varios meses bajo el mando del capitán de Navío español Andrés Breijo Claúr.

23 La OTAN, la UE y la coalición de Fuerzas Marítimas Combinadas (CMF), lideradas por Estados Unidos, desplegaron misiones internacionales para luchar contra la piratería. Otros países como: Rusia, China, India, Japón, Australia, Irán, Indonesia, Malasia y Arabia Saudí decidieron actuar de forma unilateral enviando medios militares aéreos y navales a la zona.

24 Vid. TREVIÑO RUIZ, J.M.: “La seguridad marítima y la piratería”, *Elcano*, ARI 51/2010 - 17/03/2010.

el Consejo de la Unión Europea aprueba otra Acción Común, la 2008/851/PESC²⁵, con el fin de generar una estrategia de sinergia con la Organización de las Naciones Unidas, apoyando lo dispuesto en las Resoluciones 1814, 1816 y 1838 del Consejo de Seguridad y con la finalidad de luchar de manera efectiva contra la piratería en las aguas somalíes, poniendo en marcha lo que denominó la *Operación Atalanta*. Al mes siguiente, en diciembre de 2008, se aprueba por parte del Consejo de la Unión Europea una Decisión complementaria, la número 918, con el fin de que la citada *Operación Atalanta* sirviese, también, para desarrollar la protección de los buques utilizados para el transporte de ayuda humanitaria hacia Somalia, dentro del Programa Mundial de Alimentos, en el marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) de la Unión Europea. En el primer despliegue en las costas de Somalia, realizado en octubre de 2008, dentro de la Operación *Allied Provider*, la agrupación naval aliada SNMG2 sirvió como fuerza de protección temporal para los buques que transportaban cargamentos del Programa Mundial de Alimentos. Esta responsabilidad fue transferida por la OTAN en diciembre de 2008 a los buques de la UE que participaban en la *Operación Atalanta*.

Un año más tarde, en diciembre de 2009, ante los casos de reincidencia y actos de piratería, otra vez el Consejo de la Unión Europea aprueba la Decisión 907 para ampliar temporalmente la *Operación Atalanta* durante una año más, máxime cuando se detectaban asaltos a embarcaciones de pesca que faenaban habitualmente en las costas somalíes, incrementándose los cometidos originales de la mencionada Operación con la idea de cooperar con otras Organizaciones y Estados que, también, se han implicado en la lucha contra la piratería. Como por ejemplo la *Combined Task Force 150 y 151* y la asistencia a las autoridades somalíes, dentro del complejo entramado político que afecta a Somalia, para mejorar su capacidad marítima e incentivarles en la lucha contra la piratería en sus propias costas.

En efecto, en esta línea de actuaciones contra la piratería cabe destacar que, tanto en el Cuerno de África como en la zona del Océano Índico, se establecieron dos importantes fuerzas de acción: la *Combined Task Force 150 (CFT-150)* y la *151 (CFT-151)*, destinadas a prevenir el terrorismo y los delitos en el mar, promovidas por los Estados Unidos dentro de la Coalición Multinacional. En este complejo entramado de defensa, el modelo *CFT-150* planteó, en el Golfo de Adén, establecer un área de patrulla y control relacionada con la seguridad en el mar, con el fin de gestionar espacios de protección para el tráfico marítimo en la zona. Posteriormente, como consecuencia del buen funcionamiento del sistema y de la reincidencia de la piratería a comienzos del año 2009, el Mando Central de los Estados Unidos (*US Central Command, USCENTCOM*) y su componente naval (*NAVCENT*) pusieron en marcha una nueva agrupación naval, la *CTF-151*, con el particular cometido de llevar a cabo operaciones contra la piratería en el Golfo de Adén y en el Océano Índico en las aguas costeras de Somalia²⁶.

Por su parte la OTAN desplegó, en su momento, tres fragatas pertenecientes a la fuerza naval del *Standing Naval Maritime Group-2 (SNMG-2)* y que fue tomando diversos apelativos como Operación "*Allied Provider*", para llamarse posteriormente

25 Actos adoptados en aplicación del título V del tratado UE acción común 2008/851/PESC del Consejo de 10 de noviembre de 2008 relativa a la operación militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la disuasión, prevención y la represión de los actos de piratería y del robo a mano armada frente a las costas de Somalia, 12.11.2008, Diario Oficial de la Unión Europea L301/33.

26 La *Combined Task Force 151 (CFT-15)*, se ha dotado de buques de una veintena de Estados, no sólo norteamericanos sino también de Estados europeos y asiáticos.

“*Allied Protector*” y finalmente, en agosto de 2009, lanzarla con el nombre de Operación “*Ocean Shield*”.

3. SUS CONSECUENCIAS PARA ESPAÑA

Durante todo este periodo España²⁷ ha colaborado intensamente con las distintas acciones enmarcadas por la Unión Europea dentro de la *Operación Atalanta*²⁸ y en el marco de la actual Política Común de Seguridad y Defensa²⁹ que se establece en el Tratado de Lisboa. Además, España se ha visto lacerada en sus propios intereses por el flagelo de la piratería cuando barcos atuneros que faenaban en aquella zona del Índico fueron secuestrados. Fue el caso de los pesqueros *Playa de Bakio* en 2008 y *Alakrana* en 2009, en los que la marina española resolvió el rescate con la participación de las fragatas de la Armada *Méndez Núñez* en 2008 y *Canarias* y *Méndez Núñez* en 2009 y ha servido, también, de protección para el tráfico marítimo del pabellón español que navega por estos mares. La *Operación Atalanta* sigue su curso³⁰, con el buque de asalto anfibia *Galicia* junto a otros buques y aviones de pabellón español, una fragata italiana y una fragata y avión alemanes.

Téngase en cuenta que, si bien los ejemplos analizados sobre el desbordamiento de la acciones llevadas a cabo por piratas en el Golfo de Adén y las costas de Somalia junto al Cuerno de África constituyen un referente necesario para abordar este problema que atezca la seguridad marítima en pleno siglo XX, el fenómeno no se centra exclusivamente en esta zona del continente africano, más allá de su singular incidencia, sino que se ha ido extendiendo a otras partes del planeta. Zonas como el Oeste de África y el Golfo de Guinea o las aguas del Pacífico, por lo que se hace necesario definir los medios jurídicos que pueden utilizarse en su represión y su tipificación como delito internacional³¹.

27 Vid. BARRADA FERREIRÓS, A.: *Sentencia de la Audiencia Nacional sobre el caso Alakrana* y MARÍN CASTÁN, F.: *El tratamiento jurídico de la piratería marítima en el ordenamiento jurídico español*, España ha ratificado los protocolos de 2005 relativos al Convenio y el Protocolo SUA, y ha introducido el delito de piratería en el Código Penal por la Ley Orgánica 5/2010 y también, su consideración como delito de persecución universal por la Ley Orgánica del Poder Judicial. Cabe apuntar que España ha sido pionera en materia de enjuiciamiento de piratas somalíes con ocasión del juicio sobre el caso del secuestro del pesquero *Alakrana*, con la detención de los dos presuntos piratas en aguas cercanas a la costa de Somalia, su traslado a España, los recursos de casación interpuestos contra la sentencia de la Audiencia Nacional y la sentencia resolutoria del Tribunal Supremo.

28 El Consejo de Ministros ordenó la misión mediante Acuerdo de 23 de enero de 2009, según el cual España contribuiría con la ‘*Operación Atalanta*’ con un contingente máximo integrado por una fragata, un avión de patrulla marítima, un buque de aprovisionamiento logístico y hasta 395 efectivos. Para autorizar su participación, la ministra de Defensa compareció el día 21 de enero de 2009, ante el Pleno del Congreso de los Diputados.

29 Continuada en el Tratado de Lisboa de la anterior Política Europea de Seguridad y Defensa.

30 Desde el mes de mayo de 2015, un oficial español, el contraalmirante Gómez Fernández de Córdoba, ha asumido el mando de la Fuerza Naval de la Unión Europea (EUNAVOR), en un acto celebrado en Yibuti y presidido por el ministro de Defensa español, Pedro Morenés, junto al jefe del Estado Mayor de la Defensa, el almirante García Sánchez, a bordo del buque holandés *Johan Dewitt*. Se trata de la quinta vez que España asume el mandato de la “*Operación Atalanta*” desde que se puso en marcha en diciembre de 2008 en aguas del Cuerno de África.

31 MARÍN CASTÁN, F.: *Las respuestas legales de la comunidad internacional para la prevención y represión de la piratería*, ponencia en el Curso de Verano 2011 sobre la Seguridad Marítima y la Piratería, organizado en Cuenca por la Universidad de Castilla-La Mancha, bajo la dirección de José Luis Rodríguez-Villasante y Francisco Javier de León Villalba, y también *El tratamiento jurídico de la piratería marítima en el ordenamiento jurídico español*, Documento Marco 02/2011, IEEA, marzo de 2011.

En esta línea, la legislación española ha dado marchas y contramarchas a la hora de tipificar el delito de piratería³². En un principio, el Código Penal de 1944 (posteriormente modificado en 1963 y 1973) recogía este delito en sus artículos 138 y 139, sin embargo con la reforma de 1992 se quitó la figura de la piratería de nuestro Código Penal, por considerar que se trataba de un delito extemporáneo, sin caer en la cuenta de que la piratería se estaba convirtiendo en un fenómeno emergente, como se puso de evidencia con el secuestro de los atuneros *Playa de Bakio y Alakrana*³³. Aunque los presuntos piratas fueron apresados por miembros de la Armada española y trasladados y juzgados en España no se les pudo acusar del delito de piratería³⁴ por la laguna de nuestro Código Penal en esta materia, que hubo de subsanarse con la Ley Orgánica 5/2010 que introdujo en el Código Penal el “delito de piratería”³⁵.

4. EL PERFECCIONAMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA COMBATIR LA PIRATERÍA MARINA

En el actual desarrollo de la actividad pirática cabe preguntarse sobre su catalogación como delito internacional pues, aunque se recoge en la III Convención sobre el Derecho del Mar, se hace necesario abundar en la cuestión con el fin de delimitar aún más su tipo delictivo.

Un fenómeno tan proteico, como el auge de la piratería en la actualidad, reclama una análisis jurídico de fondo que afortunadamente en nuestro país ha sido llevado a cabo por eminentes juristas³⁶, que con rigor han desbrozado las lagunas legales a las que deben enfrentarse los operadores jurídicos a la hora de combatirlo. En esta línea, cabe resaltar el estudio que realiza Marin Castán sobre las insuficiencias de la III Convención ante la necesaria prevención de la piratería, donde apunta una serie de específicos problemas que presenta la Convención de Montego Bay en su configuración de la piratería, tales como: “*la insuficiencia de la determinación del elemento circunstancial del lugar en la definición y el ejercicio de la jurisdicción respecto del delito de piratería; la dificultad de interpretación de la expresión «propósito personal» como elemento subjetivo o intencional del tipo; la posible insuficiencia de las acciones típicas que conforman la piratería y la conveniencia de que el deber de cooperación entre los Estados para la represión de la piratería se extendiera a todos los espacios y no solo a la alta mar*”³⁷. En efecto,

32 Vid. MARÍN CÁCERES, L.: “Otra vez el delito de piratería marítima. En torno a la reforma del Código Penal español de 2010”, *Revista de Estudios Jurídicos*, nº 12, 2012.

33 En este sentido vid. el esclarecedor trabajo de RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J. L.: “La represión del crimen internacional de piratería; una laguna imperdonable de nuestro Código Penal y, ¿por qué no?, un crimen de la competencia de la Corte Penal Internacional”. *Elcano, ARI*, n.º 73 (2009).

34 El magistrado de la Audiencia Nacional, Baltasar Garzón, tuvo que recurrir para la acusación a la figura de otros delitos como asociación ilícita, detención ilegal, robo con violencia y uso de armas.

35 Código Penal, Capítulo V “*Delito de piratería*”, vid artículo 616 *ter.* y artículo 616 *quáter*. Resulta interesante el comentario de RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J. L.: “La represión del crimen internacional de piratería; una laguna imperdonable de nuestro Código Penal y, ¿por qué no?, un crimen de la competencia de la Corte Penal Internacional”, *Op.cit.*, cuando indica que “*destaca sobremanera el hecho de que el ámbito territorial de comisión del delito sea «en el mar», lo que supera con creces lo que establece el artículo 101 de la CONVEMAR, que solo habla de actos cometidos en «alta mar»*”.

36 Vid. MARIN CASTÁN, F.: “La piratería como crimen internacional”, *Cuadernos de estrategia*, ISSN 1697-6924, Nº. 160, 2013 (Ejemplar dedicado a: La respuesta del derecho internacional a los problemas actuales de la seguridad global), págs. 117-164.

37 MARIN CASTÁN, F.: “La piratería como crimen internacional”, *Op.cit.* pp. 123 y ss.

con respecto a la *insuficiencia de la determinación del elemento circunstancial de lugar*, señala que el artículo 101 de la Convención de 1982 limita el delito de piratería al ataque producido en alta mar o en lugar no sometido a la jurisdicción de ningún Estado. Indica que, a primera vista, parece que está excluyendo la posibilidad de comisión de este delito y su persecución universal, no solo en aguas interiores y territoriales de otro Estado (lo que parecería lógico al estar dichas aguas sujetas a las leyes y jurisdicción del Estado ribereño), sino también en zona económica exclusiva. Por ello, pese a que tal interpretación parece derivarse del tenor literal de los preceptos citados, en el criterio del mencionado autor, con el que coincide, resulta factible mantener otra interpretación más acorde con la verdadera intención perseguida por la Convención, en favor de la libertad de navegación, la paz y la seguridad marítima. Y ello es posible si se tiene en cuenta que la soberanía de los Estados ribereños sobre sus respectivas zonas económicas exclusivas no es absoluta, sino que está limitada a los fines de exploración, explotación, conservación y administración de los recursos naturales y otros de contenido económico, limitando igualmente su jurisdicción a los actos relacionados con ellos (artículo 56 de la Convención); por tanto, señala que nos encontraríamos, en caso de seguirse la interpretación literal antes referida, con un importante vacío, pues ningún país, ni siquiera el ribereño, podría reprimir la piratería en la zona económica exclusiva, interpretación que por absurda debe ser rechazada³⁸. En segundo lugar, por lo que respecta a la *dificultad de interpretación de la expresión “propósito personal” como elemento subjetivo o intencional del tipo*, indica que la expresión “propósito personal” utilizada por el artículo 101 a) de la Convención añade un elemento de difícil prueba a la hora de su enjuiciamiento, no resultando tampoco sencilla la determinación de su significado. Para el autor, tal como está redactado el tipo, podrían surgir dudas sobre si cabría calificar de piratería los actos de violencia, detención o depredación cuando los mismos estuvieran inspirados en motivos ideológicos, sean políticos, sociales o religiosos. Resulta previsible que cualquier inculpado por acciones de piratería invoque motivos para sus acciones distintos del mero lucro o goce personal. Por lo que Marín Castán estima que podría sostenerse una interpretación según la cual con la expresión “propósito personal” precisamente se ha querido no solo limitar la razón de la piratería al exclusivo ánimo de lucro, sino incluir, probablemente por la gravedad de las acciones tipificadas, otros ánimos también personales que pueden mover a sus autores, como puedan ser los políticos, sociales o religiosos³⁹. Por otra parte, a todas estas reservas, Marín Castán añade la *posible insuficiencia de las acciones típicas que conforman la piratería*. Por ello especifica que en algunos documentos de las organizaciones internacionales se viene hablando, junto a la piratería, de robo a mano armada o actos de bandidaje como conceptos distintos de aquella. La diferencia esencial entre ambas figuras no parece ser otra que la de los distintos espacios marítimos en los que se cometen los actos de depredación: en alta mar, zona económica exclusiva o aguas no sometidas a la jurisdicción de Estado alguno

38 MARIN CASTÁN, F.: “La piratería como crimen internacional”, *Op.cit.*, pp. y 123 ss, agrega que, “aun siendo conscientes de la existencia de opiniones en contra, nos parece más acorde con el espíritu del Convenio la interpretación que extiende la definición de piratería y la posibilidad de reprimirla por cualquier estado en todas las zonas económicas exclusivas.”

39 MARIN CASTÁN, F.: “La piratería como crimen internacional”, *Op.cit.*, p. 125, siguiendo el análisis agrega que: “bien es verdad que tal interpretación podría ser criticada por la excesiva asimilación que lleva aparejada la piratería con el terrorismo, pero la realidad es que la línea divisoria que separa ambos delitos es cada vez más fina, habiendo podido llegar el momento de resultar conveniente el darles un tratamiento conjunto, dando predominio al bien jurídico primariamente protegido, la seguridad marítima”.

se trataría de piratería mientras que en aguas interiores, aguas archipelágicas o mar territorial, la denominación sería robo a mano armada. Tal distinción es consecuencia de la propia definición de piratería, contenida en la Convención que, como hemos visto, la limita a *alta mar* o *lugar no sometido a la jurisdicción de ningún Estado*. Por ello, el autor incide en que aun cuando resulta preferible tender a un concepto más amplio de piratería no condicionado por el espacio marítimo en el que se comete, en el momento actual la piratería por robo a mano armada tiene la virtud de dar cobertura a aquellos Estados que, aun no teniendo tipificado en sus legislaciones penales el delito de piratería –como ocurría hasta hace algunos años en España–, sí tienen tipificadas conductas concretas como el robo, las amenazas o las detenciones ilegales que pueden considerarse comprendidas en la tipificación de la piratería según el mencionado convenio⁴⁰. Finalmente, por lo que respecta a *la conveniencia de que el deber de cooperación entre los Estados para la represión de la piratería se extendiera a todos los espacios y no solo a la alta mar*, a juicio del autor que reseñamos, la capacidad de movilidad que están demostrando los piratas para trasladarse con rapidez de unos a otros espacios marítimos –o a sus bases de tierra–, aprovechando la natural permeabilidad de dichos espacios, pone en cuestión, si se pretende combatir eficazmente la piratería, la restricción contenida en el artículo 100 de la Convención de 1982. Por ello apunta, con buen criterio, que este deber de cooperación debería extenderse a todos los lugares, sean espacios marítimos o terrestres, y en esa dirección se inscriben las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. No obstante, puntualiza que cuestión distinta sería la de condicionar la capacidad de intervención directa de terceros Estados en territorio, aguas interiores o mar territorial de otro país a la previa petición o consentimiento de este. De ahí que concluye con la idea de que la definición de piratería de la Convención “es ilógicamente restrictiva”⁴¹.

En definitiva, la piratería constituye un crimen de compleja catalogación, dado que entremezcla diversos factores que generan un cierto galimatías en la medida que reúne delitos de asalto a mano armada, redes de crimen organizado, tráfico de drogas e, incluso, relaciones con grupos terroristas⁴². En este sentido, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen, con sede en Viena, ha llamado la atención sobre la necesidad de establecer sistemas operativos y eficaces en la lucha contra la piratería. En efecto⁴³, en 2009 la citada Oficina elaboró un Programa puntual sobre Kenia (con el efecto amplificador de cubrir a otros países afectados en la zona, tales como las Seychelles, la Isla Mauricio, Tanzania, Maldivas y la propia

40 MARIN CASTÁN, F.: “La piratería como crimen internacional”, *Op.cit.*, p. 126, por lo cual matiza que “cuestión distinta es la que se refiere a la conveniencia de incluir, dentro del concepto de piratería a efectos internacionales, los actos referidos en el artículo 101 de la Convención de Jamaica cuando son realizados no por los pasajeros o tripulantes de otro buque como prevé el Convenio sino por los del mismo buque en el que estaban embarcados (...) Sin embargo, para ello entendemos que sería necesaria una modificación del Convenio, pues con la redacción actual solo cabría considerar como piratería los actos ilícitos que cometiera el buque –o aeronave– objeto de apoderamiento respecto de otros buques o aeronaves”.

41 MARIN CASTÁN, F.: “La piratería como crimen internacional”, *Op.cit.*, p. 127, señala que “no comprende todos los actos graves de violencia, detención o depredación en la mar, aun cuando el daño causado a las víctimas sea de igual naturaleza y de igual o incluso superior intensidad, y ello en atención a criterios tan aleatorios y, desde mi punto de vista, endeble como el espacio marítimo en el que se produzca o la intencionalidad última que persiga el autor del daño”.

42 Vid. CASTELLÓN MORENO, J.: *La delgada línea entre el terrorismo y la piratería en el océano Índico*, Documento de Análisis n.º 13/2010, IIEE, noviembre de 2010.

43 <https://www.unodc.org/unodc/fr/piracy/index.html?ref=menuseide> (consultada 19/05/2015)

Somalia) con el fin de colaborar en la gestión de salvaguardar a estos Estados contra el ataque de piratas somalíes, conforme a las reglamentaciones internacionales, el estado de derecho y el respeto a los derechos humanos. De tal manera que el Programa promociona modelos de detención y persecución de los presuntos piratas con el fin de que puedan ser detenidos en condiciones justas, reforzando modelos equilibrados de justicia penal. En esta línea, el Programa de Lucha contra la Piratería de la mencionada Oficina establece acciones de capacitación de la policía y la justicia y el establecimiento de equipos de guardacostas en los litorales de los citados Estados, modernizando, además, los Centros de Detención, con la intención de que los piratas somalíes que hayan sido reconocidos culpables del delito de piratería cometido en otros países puedan cumplir su condena en su país de origen⁴⁴. Con tal cometido, la Oficina está llevando a cabo la formación de equipos técnicos y de asistencia logística en cada una de las etapas del proceso de detención de los presuntos piratas, con el fin de alcanzar modelos de justicia eficaces. Como ha señalado la Oficina, no se trata de “no inculpar a los culpables”, sino de aplicarles correctivos jurídicos apropiados con el fin de poder reinsertarles, por lo cual, preconiza la necesidad de que los Estados regionales no retengan durante largos plazos a los detenidos de otras nacionalidades, sino que estos puedan ser remitidos a su país de origen con el fin de cumplir sus debidas penas de prisión, en condiciones en las que se tenga en cuenta la cercanía con sus familias, su propia cultura y los métodos de formación y reinsertión social dentro de las cárceles; como de hecho, con claros y oscuros, ya está ocurriendo en Kenia y en Seychelles⁴⁵. De este modo se activan sistemas que permiten diferenciar a los presuntos piratas de otros delincuentes pertenecientes a mafias de tráfico de drogas o seres humanos o a grupos terroristas, pudiendo aplicar a los piratas estimados culpables las leyes contra la piratería⁴⁶.

Los Estados del Este de África han manifestado su seria preocupación por la ingente escalada de la piratería en la zona y con tal fin elaboraron un Código de Conducta firmado en Yibuti, en enero de 2009, entre numerosos países de la región⁴⁷ y la Organización Marítima Internacional (OMI), con la intención de combatir el delito de piratería que asola sus costas bajo la idea de crear un Centro de Capacitación en Yibuti

44 La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen ya ha llevado a cabo una buena parte de este trabajo con la puesta en marcha de un Centro de Detención en Hargeisa, la capital de Somalilandia y también ha construido o remodelado las cárceles de Puntland en Somalia.

45 Este Programa de Lucha contra la Piratería, después varios años de actividad, ha logrado formar a profesionales locales en materia de justicia penal, policía, procuradores, jueces y personal penitenciario keniano y seychellenses que han llevado a cabo numerosos procesos inculcando a más de 200 sospechosos. De tal modo, que 17 piratas reconocidos culpables que habían sido detenidos por los guardacostas seychellenses, una vez juzgados en Seychelles, fueron transferidos al Centro de Detención de Hargeisa, construido y gestionado por la Oficina en Somalilandia.

46 El Servicio para la prevención del Terrorismo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen (ONUDC), que constituye una de las principales entidades de las Naciones Unidas en aportar ayuda técnica y jurídica a los Estados miembros, con el fin de luchar contra el terrorismo, el tráfico de drogas, el tráfico de armas, la trata de seres humanos y la piratería, ha llamado la atención sobre la posible relación entre los grupos piratas en la zona de Somalia y los grupos terroristas de *Al-Shabaab*.

47 Code of Conduct concerning the Repression of Piracy and Armed Robbery against Ships in the Western Indian Ocean and the Gulf of Aden (Djibouti Code of Conduct), presentado a la firma de numerosos países de la zona (Comores, Yibuti, Egipto, Eritrea, Etiopia, Jordania, Kenya, Madagascar, Maldivas, Mozambique, Islas Mauricio, Oman, Arabia Saudí, Seychelles, Somalia, Sudáfrica, Sudan, Emiratos árabes Unidos, Tanzania, Yemen).

para compartir información, interceptar barcos sospechosos de piratería y proteger a las gentes del mar que hayan sufrido un ataque o secuestro pirático. El paso realizado por medio de este Código ha sido sumamente importante, al punto que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se hizo eco del mismo en la Resolución 1819 (2010) en la que, apoyándose en todas las Resoluciones anteriores adoptadas en la lucha contra la piratería⁴⁸, destaca nuevamente la necesidad de resolver los problemas causados por la limitada capacidad de los sistemas judiciales de Somalia y otros Estados de la región para enjuiciar efectivamente a los presuntos piratas. Resalta que acoge con beneplácito los progresos que se están realizando para aplicar el Código de Conducta de Yibuti y exhorta a sus participantes a que lo apliquen plenamente lo antes posible. Solicita al secretario General que presente un informe sobre las posibles opciones para lograr el objetivo de enjuiciar y encarcelar a las personas responsables de actos de piratería y robo a mano armada en el mar frente a las costas de Somalia y las correspondientes disposiciones en materia de encarcelamiento, teniendo en cuenta la labor del Grupo de Contacto, con el fin de obtener resultados sustantivos y mantenerlos. Además observa con aprecio la labor que realizan la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y otras organizaciones y donantes internacionales, en coordinación con el “Grupo de Contacto”, sobre la piratería frente a las costas de Somalia que, sin duda, ha servido para aumentar la capacidad de los sistemas judiciales y penitenciarios de Somalia, Kenia, Seychelles y otros Estados de la región a la hora de enjuiciar y encarcelar a los convictos, respetando en todo momento las normas internacionales de derechos humanos aplicables. Se resalta, también, en la mencionada Resolución, la importante labor realizada por la *Operación Atalanta* de la Unión Europea, así como por las operaciones *Allied Protector* y *Ocean Shield* de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, por la Fuerza Combinada de Operaciones 151 de las Fuerzas Marítimas Combinadas y por otros Estados que actúan a título individual, cooperando con el Gobierno Federal de Transición en Somalia y entre sí, para reprimir los actos de piratería y robo a mano armada en el mar frente a las costas de este Estado, haciendo comparecer ante la justicia a las personas sospechosas de piratería.

Siguiendo el ejemplo del Código de Conducta de Yibuti en 2013, en el marco de la Cumbre para la Seguridad Marítima en el Golfo de Guinea, se realizó un nuevo paso con la puesta a punto del Código de Conducta de Yaundé⁴⁹ en Camerún, agrupando a numerosos Estados del África central y occidental. Esta Cumbre convocó a los jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Económica de los Estados de África Central (CEEAC), de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) y de la Comisión del Golfo (CGG) sobre la protección y la seguridad marítimas en el Golfo de Guinea⁵⁰. Tras intercambios fructíferos sobre el Informe de la Conferencia interministerial y sobre los proyectos de textos sometidos para su aprobación por dicha conferencia, los jefes de Estado y de Gobierno reafirmaron su adhesión a los textos

48 Las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1814 (2008), 1816 (2008), 1838 (2008), 1844 (2008), 1846 (2008), 1851 (2008) y 1897 (2009).

49 BOLAÑOS MARTÍNEZ, J.: “Piratería en el Golfo de Guinea: nuevo código de conducta regional para contenerla”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Documento Informativo*, 21/2013, 30 julio de 2013.

50 La Comisión del Golfo de Guinea, fundada en 2001 y formada por ocho países: Angola, Camerún, Gabón, Guinea Ecuatorial, Nigeria, República del Congo, República Democrática del Congo, y Santo Tomé y Príncipe.

fundamentales de la CEEAC, de la CEDEAO y de la CGG sobre la buena gobernanza, la paz y la seguridad, y reiteraron su preocupación frente a las graves amenazas que plantean la piratería, el robo a mano armada y otras actividades marítimas ilícitas en el Golfo de Guinea. En esta línea se felicitaron por la adopción de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y de la Estrategia Africana Integrada para los Mares y Océanos prevista hasta el año 2050 por la Unión Africana. Deseos de conjugar sus esfuerzos para definir un marco jurídico común y apropiado para la lucha contra la piratería, los robos a mano armada e incluso otras actividades ilícitas perpetradas en mar, en el ámbito marítimo de África Central y de África Occidental, los jefes de Estado y de Gobierno adoptaron el Código de Conducta de Yaundé, relativo a la prevención y represión de los actos de piratería, robos a mano armada contra los buques y las actividades marítimas ilícitas en África Central y Occidental y cuya implementación será evaluada en un plazo de tres años. También adoptaron el Memorándum de Entendimiento entre CEEAC, CEDEAO, CGG sobre la protección y seguridad en el espacio marítimo de África Central y de África Occidental. De tal modo que, siguiendo estos criterios, los jefes de Estado y de Gobierno adoptaron y firmaron la Declaración sobre la protección y seguridad en el espacio marítimo común, llamada “Declaración de Yaundé”, y solicitaron a la CEEAC, CEDEAO, y a la CGG que apliquen el mecanismo de implementación de decisiones del Memorándum de Entendimiento con el apoyo de todos los socios.

5. A MODO DE CONCLUSIONES

A tenor de lo apuntado cabe señalar que la piratería debería tratarse jurídicamente como un delito de carácter internacional, frente al cual todos los Estados tienen el derecho y el deber de combatirlo y que además deben someterse al Derecho internacional con la posibilidad de tipificarse como crimen internacional y, en la medida de su alcance actual, sujeto al principio de jurisdicción universal. A pesar de ello, no existe una normativa internacional que conmine a los Estados a elaborar en sus legislaciones nacionales el deber de combatir y procesar a los piratas que hayan sido detenidos, por lo cual nos enfrentamos a legislaciones nacionales muy variopintas e insuficientes y, en la mayoría de los casos, los piratas terminan siendo liberados. Como se ha señalado con acierto⁵¹, ante esta indefinición e incertidumbre sería oportuna la celebración de una conferencia internacional en la que se elabore una convención específica y eficaz a la hora de prevenir y perseguir a la piratería marítima.

Otro problema adicional es la línea indefinida entre una acción pirática y una acción terrorista que por momentos confunde la ejecución de las medidas aplicables, donde el concepto de “*propósito personal*” se diluye entre intereses no solo económicos, sino también políticos o religiosos.

El lugar de producción del delito de piratería sigue siendo un tema recurrente ya que la resolución 1816 (2008) distingue entre “actos de piratería” que ocurren en alta mar y “robos a mano armada” que suceden dentro de las aguas territoriales de un Estado. Por lo cual, para casos específicos como el de las aguas territoriales somalíes se ha autorizado a los navíos que operan en el área a entrar en aguas territoriales con el fin de

51 Vid. SOBRINO HEREDIA, J. M.: «La piratería marítima: un crimen internacional y un galimatías nacional». *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (2009)

perseguir a los piratas, siempre que se obtenga la autorización del Gobierno Federal de Transición (GFT) somalí. No obstante, los actos de violencia contra buques o personas y bienes a bordo de ellos, cometidos dentro de las aguas interiores y del mar territorial de un Estado o dentro de aguas archipelágicas, no tienen la consideración de piratería, y en cambio son actos de piratería cuando el robo, la detención o cualquier otro acto ilegal de violencia se producen en el resto de las aguas de carácter internacional⁵².

Estos contratiempos de carácter jurídico han promovido la necesidad de que tanto la Unión Europea, como, particularmente, los Estados Unidos, el Reino Unido, China y Canadá entre otros, hayan firmado acuerdos de cooperación con el Gobierno keniano (y también se han firmado otros acuerdos con Seychelles, con Yibuti, con Mauricio, con Tanzania y con Montenegro) con el fin de entregar a los presuntos piratas detenidos por fuerzas militares para que sean juzgados en esos países. Sin embargo, el sistema por varias razones no funciona bien, dado que en Kenia no se proporciona asistencia jurídica al acusado o en Seychelles y Yibuti solo aceptan enjuiciar a piratas que han sido apresados en sus aguas territoriales y cuando no se pueden presentar las pruebas pertinentes el presunto pirata debe ser puesto en libertad⁵³.

En esta línea resulta oportuno señalar que las definiciones de piratería que se han elaborado hasta el momento, en los instrumentos internacionales que hemos analizado, resultan insuficientes en la medida que los Estados solo pueden perseguir a los piratas en aguas internacionales y solo podrán ser juzgados por los tribunales del Estado que los capture, siempre que exista el delito de piratería en la legislación interna del país que efectúe la captura.

Sin menoscabar los importantes avances que se han realizado, sin embargo, aún queda mucho por hacer.

Fecha de recepción: 19/09/2015. Fecha de aceptación: 17/12/2015

52 Resulta muy ilustrativo el ejemplo que aporta IBÁÑEZ GÓMEZ, F.: "Obstáculos legales a la represión de la piratería marítima: el caso de Somalia", *Revista CIDOB d'afers internacionals*, n.º 99, (septiembre 2012), p. 159-177; sobre un ejemplo basado en un estudio de la aseguradora alemana Munich Re, que permite escudriñar las consecuencias legales que puede tener un acto de piratería para los distintos actores que intervienen cuando un barco es secuestrado por piratas.

53 Para mayor información en este sentido, *Vid.* IBÁÑEZ GÓMEZ, F.: "Obstáculos legales a la represión de la piratería marítima: el caso de Somalia", *Op. Cit.*

EUROSUR

INFORMACIÓN Y TECNOLOGÍA AL SERVICIO DE LA SEGURIDAD DE LAS FRONTERAS EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA

VÍCTOR MANUEL GARCÍA SACRISTÁN

CORONEL DEL ESTADO MAYOR DE LA GUARDIA CIVIL

RESUMEN

El espacio Schengen, sin fronteras interiores, requiere que las fronteras exteriores se protejan de manera efectiva y que los países adherentes cooperen entre sí para mantener un alto nivel de seguridad dentro de este espacio, también significa que han de compartir la responsabilidad de la gestión de sus fronteras exteriores comunes y colaborar para ello.

La Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, FRONTEX, facilita la gestión de las fronteras exteriores, coordina diferentes tipos de acciones, como las operaciones conjuntas en las fronteras marítimas y terrestres, y despliega a los Equipos de Intervención Rápida.

El Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras, EUROSUR, es un mecanismo para el intercambio de información y cooperación entre los Estados miembros de la Unión Europea y la Agencia FRONTEX, para mejorar la capacidad, compartir y coordinar los recursos y reaccionar ante incidentes que ocurran en las fronteras exteriores. El intercambio de información se realiza a través de los Centros Nacionales de Coordinación establecidos por los Estados miembros, siendo el Centro de Coordinación de Vigilancia Marítima de Costas y de Fronteras de la Guardia Civil el designado por España.

Para hacer frente a los nuevos retos y realidades políticas a los que se enfrenta la Unión Europea, tanto en lo que se refiere a la inmigración como a la seguridad interior, la Comisión Europea ha propuesto la creación de la Guardia Europea de Fronteras Costas, superando las actuales limitaciones de la Agencia de fronteras FRONTEX.

Palabras clave: FRONTEX, EUROSUR y Guardia Europea de Fronteras y Costas, seguridad, inmigración.

ABSTRACT

The Schengen area without internal borders requires that the external borders are effectively secured and protected, and the Schengen countries need to cooperate with each other to maintain a high level of security within the Schengen area, it also means that they need to share responsibility for and cooperate in managing their common external borders.

The European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the member States of the European Union FRONTEX, facilitates operational cooperation in managing their common external borders, it coordinates

different kinds of actions, such as joint operation at sea and land borders, and deploys Rapid Border Intervention Teams.

The European Border Surveillance System EUROSUR is a mechanism for information exchange and cooperation among EU Member States and with FRONTEX. It improves the ability to share and coordinate their resources and to react to incidents occurring at the external borders. The information exchange is done through the National Coordination Centres established by member States; the Coordination Centre for Maritime Surveillance of Coasts and Borders of Guardia Civil was designated by Spain.

In order to meet the new challenges and political realities faced by the EU, both as regards migration and internal security, the European Commission is proposing to establish a European Border and Coast Guard, overcoming the current limitations of the EU border agency FRONTEX.

Keywords: FRONTEX, EUROSUR y European Border and Coast Guard, security, immigration.

1. ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA SIN FRONTERAS INTERIORES

El presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, en su discurso sobre el Estado de la Unión¹ dijo que *“una política unida de refugiados y asilo también necesita reforzar los esfuerzos conjuntos para asegurar nuestras fronteras exteriores. Afortunadamente, hemos abandonado los controles fronterizos entre Estados miembros del espacio Schengen con el fin de garantizar la libre circulación de personas, un símbolo único de la integración europea. Pero la otra cara de la moneda de la libre circulación la constituye la necesidad de trabajar más estrechamente en la gestión de nuestras fronteras exteriores. Esto es lo que esperan los ciudadanos. La Comisión lo dijo en mayo y yo lo dije durante mi campaña electoral: es preciso dar un fuerte impulso a FRONTEX para que se convierta en un sistema europeo de guardia costera y de fronteras plenamente operativo. Sin duda es viable, pero cuesta dinero. La Comisión opina que es un dinero bien invertido. Por esta razón propondremos medidas ambiciosas para avanzar hacia el establecimiento de una guardia costera y de fronteras europeas antes de finales de año.”*

Uno de los objetivos fundamentales de la Unión Europea es el de crear un espacio sin fronteras interiores en el que las personas puedan circular, vivir y trabajar libremente, sabiendo que sus derechos se respetarán plenamente y su seguridad estará garantizada.

El fomento de la libre circulación de las personas fue uno de los objetivos más importantes de la integración europea desde la década de 1950, identificándose como uno de los fundamentos de la Comunidad en el Tratado de Roma² (1957).

1 Estrasburgo, 9 de septiembre de 2015. Speech 15-5614-es

2 Los Tratados de Roma firmados el 25 de marzo de 1957 en el Palacio de los Conservadores del Capitolio en Roma, son dos de los que dieron origen a la Unión Europea. Ambos tratados fueron firmados por Alemania Federal, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos. El primero estableció la Comunidad Económica Europea (CEE) y el segundo la Comunidad de la Energía Atómica (CEEA o EURATOM). Versión consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. DOCE 325/33, de 24 de diciembre de 2002.

Durante la década de 1980 cinco Estados europeos, Bélgica, Francia, Alemania, Luxemburgo y los Países Bajos, decidieron crear un territorio sin fronteras interiores. Se firmaron los primeros acuerdos³ en un pequeño pueblo en Luxemburgo llamado Schengen, de ahí el “espacio Schengen”⁴, un territorio en el que está garantizada la libre circulación de personas. El acuerdo original fue complementado en 1990 por una Convención⁵.

Cuando esta convención entró en vigor en 1995⁶, se abolieron los controles en las fronteras interiores y se creó una única frontera exterior. Cualquiera que sea su ubicación, los funcionarios que desempeñan su función en la frontera exterior realizan las inspecciones fronterizas de conformidad con idénticos procedimientos. Las normas que rigen los visados y el derecho de asilo también son comunes para todos los países del espacio Schengen. En años posteriores, la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea, además de algunos países no pertenecientes a ella, se han adherido⁷ a esta cooperación. Esto significa, por tanto, que los países que forman parte de la cooperación Schengen ya no realizan controles en las fronteras que comparten entre sí.

Con el fin de mantener un equilibrio entre libertad y seguridad, los Estados miembros participantes acordaron introducir las llamadas “medidas compensatorias”. Estas se centran en la cooperación y en la coordinación de las actividades de las fuerzas policiales y de las autoridades judiciales, ya que las redes del crimen organizado no respetan las fronteras y, por lo tanto, esta cooperación es clave para salvaguardar la seguridad interior.

El dos de octubre de 1997, con la firma del tratado de Ámsterdam y su entrada en vigor el 1 de mayo de 1999, se constituyó un nuevo espacio geográfico y político, integrado por el territorio de los, entonces, quince Estados miembros, en el que la libertad, la seguridad y la justicia se consagraban como premisas para la construcción de Europa, lo que conlleva necesariamente una especial atención al control y vigilancia de las fronteras exteriores, como se expresa en su objetivo: *“mantener y desarrollar un espacio de libertad, seguridad y justicia⁸, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores”*. Esta cooperación intergubernamental se incorporó en el marco de la UE y, desde esa fecha, el Consejo Europeo de Justicia e Interior ha adoptado varias medidas para fortalecer la cooperación en el ámbito de la migración, el asilo y la seguridad.

3 El 14 de junio de 1985 se firmó el primer acuerdo entre los cinco países fundadores. Se elaboró un Convenio, que se firmó el 19 de junio de 1990.

4 “El espacio y la colaboración Schengen”. Ver síntesis de la legislación de la UE en: eur-lex.europa.eu/legal-content/

5 Se firmó el 19 de junio de 1990, completa el acuerdo y define las condiciones y garantías de la libre circulación.

6 Entró en vigor el 26 de marzo de 1995.

7 Italia firmó los acuerdos el 27 de noviembre de 1990; España y Portugal, el 25 de junio de 1991; Grecia, el 6 de noviembre de 1992; Austria, el 28 de abril de 1995, y Dinamarca, Finlandia y Suecia, el 19 de diciembre de 1996. La República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia se sumaron el 21 de diciembre de 2007 y el país asociado Suiza lo hizo el 12 de diciembre de 2008. Bulgaria, Chipre y Rumanía aún no son miembros de pleno derecho del espacio Schengen.

8 La creación del espacio de libertad, seguridad y justicia se basa en los programas de Tampere (1999-2004), La Haya (2004-2009) y Estocolmo (2010-2014). Emanan del Título V del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que regula el “Espacio de libertad, seguridad y justicia”.

Las posteriores cumbres de los Consejos Europeos⁹ fueron sentando las bases de la Unión con la elaboración, entre otras, de una política migratoria común, la desaparición de las fronteras interiores entre los Estados miembros y el consiguiente refuerzo de la protección de las fronteras exteriores que ya no quedaban bajo la decisión e intereses de cada uno de los países miembros.

En el campo de la gestión de fronteras condujo a la creación de “la Instancia Común de Expertos de las Fronteras Exteriores”¹⁰, un grupo compuesto por miembros del Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo (CEIFA) y los jefes de los Servicios Nacionales de Control de Fronteras. Este órgano coordinó proyectos nacionales creados “ad-hoc” para el control de fronteras y su tarea consistía en supervisar los proyectos pilotos y las operaciones comunes relacionadas con la gestión de fronteras. Se identificaron los siguientes proyectos “ad hoc”:

- Centro de Análisis de Riesgos (Helsinki, Finlandia)
- Centro para las Fronteras Terrestres (Berlín, Alemania)
- Centro para las Fronteras aéreas (Roma, Italia)
- Centro para las Fronteras Marítimas Occidentales (Madrid, España)
- Centro de Formación para la Formación (Traiskirchen, Austria)
- Centro de Excelencia (Dover, Reino Unido)
- Centro para las Fronteras Marítimas Centrales (Pireo, Grecia)

La Comisión Europea, en su comunicación al Consejo del 7 de mayo de 2002, relativa a la “gestión integrada de fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión” subraya la importancia de la custodia fronteriza. Para la Comisión había que dar respuesta a cuatro exigencias: garantizar la confianza mutua entre los Estados miembros que, al suprimir las fronteras interiores, facilitan el movimiento de las personas y mercancías; aumentar la eficacia contra la inmigración clandestina, la trata de seres humanos y el tráfico ilegal de toda índole; dotar de los medios de lucha precisos contra todo tipo de peligros interiores y exteriores con que el terrorismo lastra a los Estados miembros; y, por último, gestionar un elevado nivel de seguridad dentro de la Unión Europea cuando concluya su ampliación.

Además, la Comisión preconiza la creación de un “órgano común de expertos de fronteras exteriores” encargado de la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros, siendo el antecedente de la Agencia FRONTEX.

El Plan para la gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, aprobado por el Consejo de 13 de junio de 2002, ratificó la creación de un órgano común de expertos de fronteras exteriores a efectos de la gestión integrada de las fronteras exteriores, órgano que, sin embargo, presentaba ciertas limitaciones estructurales respecto a la coordinación operativa.

9 Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999. Consejo Europeo de Niza, 7 al 10 de diciembre de 2000. Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001.

10 Gestión Integrada de las fronteras exteriores. Ver: eur-lex.europa.eu/legal-content/es

2. CREACIÓN DE LA AGENCIA DE FRONTERAS FRONTEX

En el ámbito de las fronteras exteriores de la Unión Europea, la política comunitaria tiene por objeto, como ya se ha indicado, establecer una gestión integrada que permita garantizar un nivel elevado y uniforme de control de las personas y de vigilancia como condición previa a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia.

La Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, en adelante FRONTEX¹¹ o Agencia, se crea mediante el Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo de 26 de octubre de 2004, y va a desempeñar un papel clave en la aplicación de una política común de la UE para la gestión integrada de las fronteras.

La Agencia FRONTEX inició realmente sus actividades operativas el 3 de octubre de 2005 en Varsovia. En su primer año de funcionamiento se centró preferentemente en el desarrollo de actividades administrativas, pasando poco a poco a dedicarse al desarrollo de operaciones destinadas a reducir los flujos de inmigración irregular en el territorio de la Unión Europea, preferentemente en la zona del Mediterráneo. Después se pusieron en marcha importantes iniciativas, como la creación de los equipos conjuntos de asistencia FRONTEX.

La Agencia promueve un modelo paneuropeo basado en un sistema de cuatro niveles para el control de acceso que no solo incluye controles de las fronteras, sino también otros elementos importantes. El intercambio de información y la cooperación entre los Estados miembros sobre inmigración y repatriación conforman el primer nivel del sistema. El segundo nivel está representado por el control de las fronteras, que incluye la vigilancia, las comprobaciones e inspecciones fronterizas y el análisis de riesgos. El tercer nivel lo constituye la cooperación entre los guardias de fronteras, las autoridades aduaneras y las autoridades policiales de los países vecinos. El cuarto y último nivel hace referencia a la cooperación con terceros países, incluyendo la ejecución de actividades comunes, como la realización de patrullas conjuntas o acciones de formación. FRONTEX promueve, además, la cooperación entre las autoridades

11 La base jurídica de FRONTEX es la siguiente:

- a.- La Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea fue establecida por el Reglamento (CE) 2007/2004 (10.26.2004, DO L 349 / 25.11.2004).
- b.- Este Reglamento fue posteriormente modificado por el Reglamento (CE) nº 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007 en el que se establece el mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras y que modifica el Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo por lo que respecta a este mecanismo y regula las funciones y competencias de los agentes invitados. Fue modificado en último lugar por el Reglamento (UE) nº 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011 que modifica el Reglamento (CE) nº 2007/2004, por el que se crea la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea.
- c.- Además, el Reglamento (UE) nº 1052/2013 de 22 de octubre de 2013, establece el Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras EUROSUR.
- d.- La sede de la Agencia es Varsovia, Polonia, por decisión 2005/358 / CE, Decisión del Consejo de 26 de abril de 2005.
- e.- FRONTEX, como una Agencia de la UE, recoge y trata datos personales de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento 45/2001/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2000 sobre protección de las personas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por los organismos de las instituciones y organismos comunitarios y a su libre circulación.

responsables de la gestión de las fronteras a escala nacional e internacional, y está definido su papel y su espacio de maniobra.

Según la declaración de objetivos, FRONTEX promueve activamente la cooperación con otros cuerpos y fuerzas de seguridad responsables de la seguridad interna a nivel de la UE. Por ello, la labor de la Agencia complementa los sistemas de gestión de las fronteras nacionales de los Estados miembros en favor de la libertad y seguridad de sus ciudadanos, proporcionando además un especial valor añadido.

Aunque los Estados miembros son responsables del control y la vigilancia de las fronteras exteriores, FRONTEX facilita la aplicación de las medidas comunitarias, actuales y futuras, relativas a la gestión de estas fronteras¹². Además, la política comunitaria se beneficia claramente de una mayor coordinación de sus actividades en materia de control y vigilancia de las mismas.

La Agencia promueve, coordina y desarrolla la gestión de fronteras europeas en consonancia con la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, de acuerdo con el concepto de gestión integrada de fronteras. También colabora con las autoridades fronterizas de los diferentes países de la Unión para trabajar coordinadamente, ya que la Agencia fue creada para reforzar y agilizar la cooperación entre las autoridades nacionales de fronteras. Para conseguir este objetivo, FRONTEX se organiza en varias áreas operativas definidas en su Reglamento de constitución y en sus posteriores modificaciones¹³. Estas áreas de actividad son:

- Operaciones Conjuntas. Para la planificación, coordinación, ejecución y evaluación de las operaciones conjuntas que se llevan a cabo utilizando personal, medios y equipos de los Estados miembros en la vigilancia y control de las fronteras exteriores (mar, tierra y aire).
- Formación. La Agencia es responsable del desarrollo de las normas comunes de formación. Estas incluyen el plan de estudios básico común, que proporciona una base homogénea de formación: básica para el acceso como guardias de Fronteras y especializada, de capacitación o de altos estudios para suboficiales y oficiales.
- Análisis de Riesgos. FRONTEX recopila y analiza la información e inteligencia sobre la situación de las fronteras exteriores. Estos datos se obtienen a partir de la información obtenida en los pasos fronterizos, de la información operativa, la proporcionada por los Estados miembros y las obtenidas por fuentes abiertas, incluyendo medios de comunicación, y la investigación académica.
- Investigación. La Agencia se emplea como una plataforma en la que se reúne al personal dedicado a la vigilancia y control de las fronteras de Europa con el mundo de la investigación y la industria, para reducir la brecha existente entre los avances tecnológicos y las necesidades de las autoridades de control de fronteras.

12 En este contexto se entiende por fronteras exteriores de los Estados miembros las fronteras terrestres y marítimas de estos últimos, así como sus aeropuertos y puertos marítimos, a los cuales se aplican las disposiciones del Derecho comunitario relativas al cruce de personas.

13 Ver: las bases legales de FRONTEX.

- Proporcionar una capacidad de respuesta rápida. FRONTEX ha desarrollado una herramienta de colaboración mediante la creación de los equipos europeos de Guardias de Fronteras. Estos equipos se ponen a disposición de los Estados miembros cuando se produzca una crisis en la frontera exterior.
- Ayudar a los Estados miembros en las operaciones conjuntas de retorno. Cuando los Estados tomen la decisión de retornar a los extranjeros en situación irregular, que no han podido salir voluntariamente, FRONTEX los asiste para coordinar sus esfuerzos, maximizar la eficiencia y la rentabilidad, al tiempo que garantiza que el respeto de los derechos fundamentales y la dignidad humana.

3. HOJA DE RUTA HACIA EL SISTEMA EUROPEO DE VIGILANCIA, EUROSUR

La libre circulación de personas es un principio básico de la Unión Europea y un derecho fundamental. Los controles fronterizos efectivos son un requisito previo esencial para salvaguardar la integridad del espacio Schengen, una zona sin fronteras interiores.

El Reglamento EUROSUR es la respuesta legislativa propuesta por la Comisión para la creación de un sistema europeo de vigilancia de fronteras que garantice que la información operativa sobre cualquier incidente en la frontera exterior pueda ser intercambiada, en tiempo real, entre los Estados miembros.

En la comunicación de 30 de noviembre de 2006 “Refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la Unión Europea”¹⁴, la Comisión propuso establecer, de manera permanente, una red mediterránea de patrullas costeras (MEDSEA)¹⁵ para las fronteras exteriores marítimas meridionales y crear un sistema europeo de vigilancia de fronteras.

El Consejo Europeo de Bruselas, celebrado los días 14 y 15 de diciembre de 2006, declaró que *“se dará prioridad al examen de la creación de un sistema europeo de vigilancia de fronteras marítimas meridionales”*.

Tras las tareas emprendidas de cara a la creación de la Red Europea de Vigilancia (REV) basada en el estudio MEDSEA y los resultados del estudio de viabilidad BORTEC¹⁶, la Comisión Europea¹⁷ presentó al Consejo los parámetros con arreglo a los cuales podría desarrollarse un Sistema europeo de vigilancia de fronteras (EUROSUR). Inicialmente se centraría en las fronteras exteriores meridionales y orientales de la UE y, posteriormente, en presentar a los Estados miembros un plan de trabajo para la creación de dicho sistema. Estos aspectos, que tratan de la vigilancia de las fronteras exteriores marítimas, forman parte del marco global establecido por la Política Marítima Integrada para la Unión Europea¹⁸.

14 COM(2006) 733.

15 Estudio de viabilidad de 14 de julio de 2006 sobre la Red mediterránea de patrullas costeras, preparado por FRONTEX.

16 Estudio sobre la viabilidad técnica para establecer un sistema de vigilancia (sistema europeo de vigilancia), presentado por FRONTEX el 12 de enero de 2007. Compárese también el «Estudio de viabilidad sobre el control de las fronteras marítimas de la Unión Europea» presentado por CIVI-POL el 4 de julio de 2003.

17 COM(2008) 68 final. Bruselas 13 de febrero de 2008.

18 COM(2007) 575, 10.10.2007.

Tal como se define en el Código de fronteras Schengen¹⁹, el control fronterizo consiste en inspecciones realizadas en los pasos fronterizos (inspecciones fronterizas) y en la vigilancia de fronteras entre los pasos fronterizos (vigilancia de fronteras). En este sentido el ámbito de aplicación del sistema EUROSUR se va a centrar en mejorar la vigilancia de fronteras, con el propósito principal de prevenir los cruces fronterizos no autorizados, impedir la delincuencia transfronteriza y apoyar las medidas que deban adoptarse contra las personas que han cruzado la frontera ilegalmente.

La cuestión debe considerarse en el contexto del modelo Schengen de control del acceso en cuatro niveles²⁰, que incluye la cooperación con terceros países y la mejora de la coordinación de las políticas comunitarias de control fronterizo con otras políticas, como la investigación y desarrollo, la pesca y los transportes.

Una vez puesto en práctica, EUROSUR representa un paso decisivo para el futuro establecimiento gradual de un sistema integrado europeo de gestión de fronteras. Para la aplicación de las diferentes medidas descritas, el Fondo para las Fronteras Exteriores ²¹ (FFE) constituye el principal mecanismo de solidaridad de los Estados miembros de cara a compartir la carga financiera en la Unión Europea (para el período 2014-2020, se creó el Fondo de Seguridad Interior (FSI)²² que comprende al anterior Fondo de Fronteras Exteriores).

Inicialmente se identificaron tres desafíos para mejorar la vigilancia de fronteras: la infraestructura de vigilancia y coordinación a nivel nacional, la cobertura de los instrumentos de vigilancia y la cooperación con terceros países.

Los sistemas fronterizos nacionales de vigilancia están cubriendo solamente algunas zonas preestablecidas de las fronteras exteriores de la UE. El estudio BORTEC ha mostrado que en los ocho Estados miembros con fronteras exteriores en el Mar Mediterráneo y la zona meridional del Océano Atlántico, alrededor de 50 autoridades de 30 instituciones participan en la vigilancia de fronteras, a veces con competencias y sistemas paralelos.

En relación con la cobertura actual de los instrumentos de vigilancia, los ámbitos abarcados por la vigilancia están restringidos a ciertas zonas planas o costeras y a las zonas de la frontera terrestre o del mar abierto en que se llevan a cabo las operaciones y ello es debido a las limitaciones técnicas (rendimiento actual del radar/ sensores ópticos, disponibilidad limitada de satélites, etc.) y financieras.

19 Artículos 2 y 12 del Reglamento (CE) n° 562/2006, DO L 105 de 13.4.2006, p. 1.

20 El modelo Schengen de control del acceso incluye los siguientes cuatro niveles: medidas en los consulados, cooperación con los países vecinos, control fronterizo y medidas de control en el espacio Schengen.

21 Decisión 574/2007/CE de 23 de mayo de 2007, DO L 144 de 6.6.2007, p. 22. Los Estados miembros pueden utilizar el Fondo para las Fronteras Exteriores para cofinanciar hasta el 75% de los costes. Véase la prioridad 2 de las directrices estratégicas de 2007-2013 para el Fondo de Fronteras Exteriores según lo establecido en la Decisión C(2007) 3925 de la Comisión. (DO L 233 de 5.9.2007, p3).

22 Este instrumento financiará acciones destinadas a reforzar los controles en las fronteras exteriores a fin de supervisar el cruce de las mismas; establecer gradualmente un sistema integrado de gestión para las fronteras exteriores, basado en la solidaridad y la responsabilidad; fomentar la política común de visados; crear y hacer funcionar sistemas de tecnologías de la información; así como prevenir y hacer frente a la inmigración ilegal en colaboración con países de fuera de la Unión Europea.

El tercer desafío hace referencia a la cooperación con terceros países. La presión migratoria constituye un importante reto, no solo para los Estados miembros del litoral septentrional del Mediterráneo, sino también para los terceros países del litoral meridional, en términos de detección, detención, recepción, seguimiento y readmisión de los inmigrantes.

Por otro lado, se plantean los objetivos del sistema de vigilancia europeo: la reducción del número de inmigrantes irregulares que consiguen introducirse en la UE sin ser detectados, el incremento de la seguridad interna de la UE mediante la contribución a la prevención de la delincuencia transfronteriza y el aumento de la capacidad de búsqueda y rescate de inmigrantes.

En otro orden de cosas, el Sistema Europeo de Vigilancia de las Fronteras (EUROSUR) representa una ayuda para los Estados miembros ya que les proporciona disponer de un pleno conocimiento de la situación²³ en sus fronteras exteriores así como para aumentar la capacidad de reacción²⁴ de sus autoridades policiales y aduaneras.

Con este planteamiento, EUROSUR proporciona el marco técnico común necesario para racionalizar la cooperación y la comunicación 24 horas al día entre las autoridades de los Estados miembros y fomentar el uso de tecnologías punta para la vigilancia fronteriza. Para ello propone una hoja de ruta para su implementación en tres fases.

La primera fase, se centra en la interconexión y racionalización de los sistemas de vigilancia a nivel nacional. Inicialmente con los créditos del Fondo de Fronteras Exteriores y posteriormente con el Fondo de Seguridad Interior, se pueden utilizar para modernizar y ampliar los sistemas nacionales de vigilancia de fronteras y crear centros de coordinación nacional. Después el establecimiento de una red de comunicación informatizada y segura que permita el intercambio de información para facilitar la coordinación de las actividades entre los centros nacionales y la agencia FRONTEX. Se debe considerar la asistencia a determinados terceros países vecinos para proporcionarles apoyo financiero y logístico que promueva la cooperación operativa con los Estados miembros en la vigilancia fronteriza.

La segunda fase se refiere a la mejora de los instrumentos de vigilancia a nivel de la Unión Europea. En esta línea, se ejecutan programas de investigación y de desarrollo, dirigidos a mejorar el rendimiento de los instrumentos de vigilancia y de los sensores (por ejemplo, satélites, vehículos aéreos no tripulados (UAV), etc.). Se destaca también la puesta en práctica de instrumentos comunes de vigilancia e intercambio de información que incluyen también el estado de las zonas pre-fronterizas.

La tercera y última fase se centra en la creación de un sistema de intercambio de información sobre el entorno marino de la Unión Europea. Esto supone que el objetivo de esta fase sea el de integrar todos los sistemas existentes de vigilancia marítima en una red. Teniendo en cuenta la presión migratoria, esta red, inicialmente, se debe limitar al Mediterráneo, al Atlántico (Islas Canarias) y al Mar Negro. En última instancia, esta red puede ampliarse a todo el dominio marítimo de la Unión Europea, tratando

23 El conocimiento de la situación mide la capacidad de las autoridades de detectar movimientos transfronterizos y de hallar argumentos razonados para las medidas de control.

24 La capacidad de reacción mide el lapso de tiempo requerido para alcanzar cualquier movimiento transfronterizo que deba controlarse, así como el tiempo y los medios necesarios para reaccionar adecuadamente ante circunstancias inusuales.

aspectos que vayan más allá de la mera vigilancia de las fronteras cubriendo todas las actividades marítimas, incluyendo la seguridad marítima, la protección del medio marino, el control de la pesca, etc.

En la misma línea, para FRONTEX fue una prioridad el desarrollo y la implementación de capacidades relacionadas con el Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR). Esta plataforma de intercambio de información paneuropea se activó con la entrada en vigor del Reglamento de EUROSUR el 2 de diciembre de 2013²⁵.

4. PUESTA EN SERVICIO DEL SISTEMA EUROPEO DE VIGILANCIA DE FRONTERAS, EUROSUR

Objeto del Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras EUROSUR²⁶ es establecer un marco común, para el intercambio de información y la cooperación entre los Estados miembros y la Agencia FRONTEX, destinado a mejorar el conocimiento de la situación y aumentar la capacidad de reacción en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión, con el fin de permitirles detectar, prevenir y combatir la inmigración ilegal y la delincuencia transfronteriza, además de contribuir a garantizar la protección y salvamento de las vidas de los inmigrantes.

Su ámbito de aplicación²⁷ es el de la vigilancia de las fronteras exteriores marítimas y terrestres, en particular el control, detección, identificación, rastreo, prevención e interceptación del cruce no autorizado de las fronteras. También se podrá aplicar a la vigilancia de las fronteras aéreas, así como a los controles en los pasos fronterizos si los Estados miembros facilitan, de manera voluntaria, la información correspondiente a EUROSUR.

Los Estados miembros y la Agencia deben respetar los derechos fundamentales, en particular los principios de no devolución, el respeto de la dignidad humana y los requisitos de protección de datos, a la hora de aplicar el Reglamento. Darán prioridad a las necesidades especiales de los menores, los menores no acompañados, las víctimas de la trata de seres humanos, las personas que precisan de asistencia médica urgente, las personas necesitadas de protección internacional, las personas que se encuentren en peligro en el mar y otras personas en situaciones especialmente vulnerables.

Para el intercambio de información y la cooperación en el ámbito de la vigilancia de fronteras, y teniendo en cuenta los mecanismos de intercambio de información y de cooperación ya existentes, los Estados miembros y la Agencia utilizan el marco de EUROSUR, que consta de los siguientes componentes: los centros nacionales de coordinación, los mapas de situación nacionales, la red de comunicaciones, el mapa

25 Bulgaria, Estonia, Grecia, España, Francia, Croacia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia y Finlandia crean el respectivo centro nacional de coordinación con arreglo al artículo 5 a partir del 2 de diciembre de 2013. Los demás Estados miembros crean sus respectivos Centros Nacionales de Coordinación con arreglo al artículo 5 a partir del 1 de diciembre de 2014.

26 Reglamento (UE) n° 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2013 por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR).

27 Artículo 2 del Reglamento (UE) n° 1052/2013.

de situación europeo, el mapa común de información pre-fronteriza²⁸ y la aplicación común de los instrumentos de vigilancia.

4.1. CENTROS NACIONALES DE COORDINACIÓN

De conformidad con el Reglamento, cada uno de los Estados miembros designará, gestionará y mantendrá un Centro Nacional de Coordinación que se encargará de la coordinación y el intercambio de información entre todas las autoridades que tengan responsabilidades de vigilancia de las fronteras exteriores a nivel nacional, así como con los demás Centros Nacionales de Coordinación y la Agencia. Cada Estado miembro notificará la creación de su Centro Nacional de Coordinación²⁹ a la Comisión, que informará inmediatamente de ello a los demás Estados miembros y a la Agencia.

Dentro del marco de EUROSUR, el Centro Nacional de Coordinación será el único punto de contacto para el intercambio de información y la cooperación con otros Centros Nacionales de Coordinación y con la Agencia FRONTEX.

Para el cumplimiento de sus cometidos, el Centro Nacional de Coordinación, estará en funcionamiento las veinticuatro horas del día, los siete días de la semana, y sus cometidos³⁰ se resumen en los siguientes:

- Garantizar el oportuno intercambio de información y la cooperación entre todas las autoridades nacionales con responsabilidades en materia de vigilancia de las fronteras exteriores, así como con otros Centros Nacionales de Coordinación y con la Agencia.
- Garantizar el oportuno intercambio de información con las autoridades de búsqueda y salvamento, las autoridades policiales y las de asilo e inmigración a escala nacional.
- Contribuir a una gestión eficaz y eficiente de los recursos y del personal.
- Establecer y mantener el mapa de situación nacional con el fin de ofrecer a todas las autoridades con responsabilidades de control y, en particular, de vigilancia de las fronteras exteriores a nivel nacional información precisa, efectiva y oportuna. Por ello incluirá la información recogida a partir de las siguientes fuentes: el sistema nacional de vigilancia de fronteras, de conformidad con la legislación nacional; sensores fijos y móviles, gestionados por las autoridades nacionales con responsabilidades en materia de vigilancia de las fronteras exteriores; patrullas de vigilancia de fronteras y otras misiones de seguimiento; y de centros de coordinación local, regional y otros.
- Apoyar la planificación y ejecución de las actividades nacionales de vigilancia de las fronteras.
- Coordinar el sistema nacional de vigilancia de fronteras, de conformidad con la legislación nacional.

28 Zona prefronteriza: zona geográfica más allá de las fronteras exteriores.

29 En Centro Nacional de Coordinación español se encuentra localizado en el Centro de Coordinación de Vigilancia Marítima de Costas y Fronteras de la Guardia Civil (CECORVIGMAR).

30 Artículos 5 y 9 del Reglamento (UE) nº 1052/2013.

- Contribuir a medir regularmente los efectos de las actividades nacionales de vigilancia de las fronteras para los fines del Reglamento EUROSUR.
- Coordinar las acciones operativas con otros Estados miembros, sin perjuicio de las competencias de la Agencia y de los Estados.

4.2. LA AGENCIA FRONTEX Y EUROSUR

La Agencia FRONTEX tiene también importantes responsabilidades establecidas en el Reglamento EUROSUR³¹, como son las de establecer y mantener la red de comunicación para EUROSUR, proporcionando comunicaciones y herramientas analíticas y permitiendo el intercambio de información sensible no clasificada e información clasificada de forma segura y en tiempo cuasirreal con y entre los centros nacionales de coordinación y, consecuentemente, con una red operativa las veinticuatro horas del día y los siete días de la semana.

También es responsable de establecer y mantener el mapa de situación europeo con el fin de proporcionar a los Centros Nacionales de Coordinación información y análisis precisos, efectivos y oportunos. Así mismo, tiene la obligación de establecer y mantener el mapa común de información pre-fronteriza, que incluye la información recogida a partir de las siguientes fuentes: los Centros Nacionales de Coordinación, incluyendo los informes recibidos de los oficiales de enlace de los Estados miembros a través de las autoridades nacionales competentes; las delegaciones y oficinas de la Unión; la Agencia, en particular la información y los informes proporcionados por los funcionarios de enlace; otros organismos, oficinas y agencias de la Unión y organizaciones internacionales pertinentes; autoridades de terceros países, en el contexto de los acuerdos bilaterales o multilaterales y las redes regionales a que hace referencia el artículo 20, por conducto de los Centros Nacionales de Coordinación.

Entre sus cometidos destaca también el de coordinar la aplicación común de los instrumentos de vigilancia³² con el fin de proporcionar a los Centros Nacionales de Coordinación y de obtener para la Agencia información sobre la vigilancia de las fronteras exteriores y de la zona prefronteriza de manera regular, fiable y económica. Para ello, la Agencia proporciona a todo Centro Nacional de Coordinación que lo solicite información sobre las fronteras exteriores del Estado miembro correspondiente y sobre la zona prefronteriza, que podrá obtener mediante un seguimiento selectivo de puertos y costas de terceros países designados que hayan sido identificados a través del análisis de riesgos e información como puntos de embarque o de tránsito de buques u otras embarcaciones utilizados para la inmigración ilegal o la delincuencia transfronteriza; el rastreo en alta mar de buques u otras embarcaciones sobre los cuales haya sospechas de que han sido utilizados para la inmigración ilegal, la delincuencia transfronteriza o que hayan sido identificados como utilizados para tales fines; el seguimiento de zonas designadas en el sector marítimo con el fin de detectar, identificar y rastrear buques y otras embarcaciones que sean usados para la inmigración ilegal o la delincuencia transfronteriza, o sobre los cuales haya sospechas de que son empleados para tales fines; la evaluación medioambiental de zonas designadas en el mar y en la frontera exterior terrestre para optimizar actividades de seguimiento y patrulla; y un seguimiento selectivo de zonas

31 Artículo 6 del Reglamento (UE) nº 1052/2013

32 Artículo 12 del Reglamento (UE) nº 1052/2013

prefronterizas designadas de las fronteras exteriores que hayan sido identificadas a través de análisis de riesgos e información como posibles zonas de salida o de tránsito para la inmigración ilegal o la delincuencia transfronteriza.

En el mismo sentido, la Agencia facilita información mediante la combinación y análisis de los datos que puedan recopilarse a partir de los siguientes sistemas, sensores y plataformas: sistemas de notificación de buques, de conformidad con sus respectivas bases jurídicas; imágenes de satélite; y sensores colocados en cualquier vehículo, buque u otra embarcación.

4.3. CAPACIDADES DE REACCIÓN³³ DE EUROSUR

A efectos del Reglamento de EUROSUR, cada Estado miembro divide sus fronteras exteriores terrestres y marítimas en zonas fronterizas que notificará a la Agencia.

La Agencia, a tenor de sus análisis de riesgos y de acuerdo con el Estado interesado, atribuye a cada una de las zonas terrestres y marítimas de las fronteras exteriores de los Estados miembros uno de los siguientes niveles de impacto o modificará el nivel atribuido:

- Nivel de impacto bajo en caso de que los incidentes relacionados con la inmigración ilegal o la delincuencia transfronteriza que se produzcan en la zona fronteriza en cuestión tengan un impacto insignificante en la seguridad de las fronteras.
- Nivel de impacto medio en caso de que los incidentes relacionados con la inmigración ilegal o la delincuencia transfronteriza que se produzcan en la zona fronteriza en cuestión tengan un impacto moderado en la seguridad de las fronteras.
- Nivel de impacto alto en caso de que los incidentes relacionados con la inmigración ilegal o la delincuencia transfronteriza que se produzcan en la zona fronteriza en cuestión tengan un impacto significativo en la seguridad de las fronteras.

El Centro Nacional de Coordinación tiene la responsabilidad de evaluar periódicamente si es necesario modificar el nivel de impacto de las zonas fronterizas teniendo en cuenta la información contenida en el mapa de situación nacional.

Para adecuar la reacción a los niveles de impacto, los Estados Miembros se cerciorarán de que las actividades de vigilancia realizadas en las zonas de la frontera exterior corresponden a los niveles de impacto atribuidos.

Cuando se atribuya un nivel de impacto bajo a una zona de la frontera exterior, las autoridades nacionales responsables de la vigilancia de las fronteras exteriores deberán organizar una vigilancia regular sobre la base de análisis de riesgos y garantizar que se mantenga en la zona fronteriza suficiente personal y recursos preparados para el rastreo, la identificación y la interceptación.

En el caso de que se atribuya un nivel de impacto medio a una zona de la frontera exterior, las autoridades nacionales responsables de la vigilancia de las fronteras exteriores se asegurarán de que se tomen medidas adecuadas de vigilancia en dicha zona. Cuando se tomen dichas medidas de vigilancia, se informará de ello al Centro Nacional de Coordinación quien armonizará todas las medidas de apoyo que se presten.

33 Capítulo III del Reglamento (UE) nº 1052/2013

Por último, cuando se atribuya un nivel de impacto alto³⁴ a una zona de la frontera exterior, el Estado miembro afectado, a través del Centro Nacional de Coordinación, se asegurará de que se facilite a las autoridades nacionales encargadas de esa zona de la frontera el apoyo necesario y se tomen medidas de vigilancia reforzada. El Estado de que se trate podrá solicitar el apoyo de la Agencia en las condiciones establecidas en el Reglamento (CE) nº 2007/2004 para el inicio de operaciones conjuntas o de intervenciones rápidas.

4.4. COOPERACIÓN CON TERCEROS Y CON TERCEROS ESTADOS VECINOS

La Agencia utiliza la información, las capacidades y los sistemas disponibles en otras instituciones u otros organismos, oficinas y agencias de la Unión y en organizaciones internacionales, en el ámbito de sus respectivos marcos jurídicos. En particular colabora: con la Oficina Europea de Policía (EUROPOL), con vistas al intercambio de información sobre la delincuencia transfronteriza que deba incluirse en el mapa de situación europeo; con el Centro de Satélites de la Unión Europea, la Agencia Europea de Seguridad Marítima y la Agencia Europea de Control de la Pesca, para garantizar la aplicación común de los instrumentos de vigilancia; con la Comisión, el Servicio Europeo de Acción Exterior y los organismos, oficinas y agencias de la Unión, incluida la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, que puedan facilitar información pertinente para actualizar el mapa de situación europeo y el mapa común de información pre-fronteriza; y con las organizaciones internacionales que puedan facilitar a la Agencia información pertinente para actualizar el mapa de situación europeo y el mapa común de información pre-fronteriza.

El Reglamento también establece que podrá cooperar con el Centro de Análisis y Operaciones contra el Tráfico Marítimo de Estupefacientes (MAOC-N)³⁵ y con el Centro de Coordinación de la Lucha Antidroga en el Mediterráneo (CeCLAD-M)³⁶, todo ello con vistas al intercambio de información sobre la delincuencia transfronteriza que deba incluirse en el mapa de situación europeo.

Por otro lado, los Estados miembros pueden intercambiar información y cooperar con uno o varios terceros países vecinos. El intercambio de información y la cooperación tienen lugar sobre la base de acuerdos bilaterales o multilaterales o a través de redes regionales establecidas con arreglo a dichos acuerdos. Los Centros Nacionales de Coordinación de los Estados miembros son, de acuerdo con el Reglamento, el punto de contacto para el intercambio de información con terceros países vecinos.

4.5. PRINCIPIOS DE EUROSUR

Cuando se establezcan, exploten y mantengan los diversos componentes del marco EUROSUR, se tendrán en cuenta una serie de principios³⁷, desde el de comunidad de intereses al de flexibilidad.

34 El Centro de Coordinación Nacional informará regularmente a la Agencia, cuando se atribuya un nivel de impacto alto, de las medidas adoptadas a nivel nacional.

35 Maritime analysis and operational centre- Narcotics.

36 Centre de Coordination de la lutte antidrogue en Méditerranée.

37 Anexo del Reglamento (UE) nº 1052/2013.

Principio de comunidades de intereses: los Centros Nacionales de Coordinación y la Agencia formarán comunidades particulares de intereses para el intercambio de información y cooperación en el marco de EUROSUR. Las comunidades de intereses se utilizarán para organizar los distintos Centros Nacionales de Coordinación y la Agencia, para que puedan intercambiar información a efectos de objetivos, requisitos e intereses compartidos.

Principios de gestión coherente y de recurso a las estructuras existentes: la Agencia velará por la coherencia entre los diferentes elementos del marco operativo de EUROSUR proporcionando directrices y asistencia a los Centros Nacionales de Coordinación y favoreciendo la interoperabilidad de la información y la tecnología. En la medida de lo posible, el marco EUROSUR aprovechará los sistemas y capacidades existentes para optimizar la utilización del presupuesto general de la Unión y evitar repeticiones innecesarias. En este contexto, EUROSUR se establecerá de una manera plenamente compatible con la iniciativa en favor de la creación de un entorno común de intercambio de información con fines de vigilancia en el ámbito marítimo de la UE (CISE), contribuyendo así a la adopción y al beneficio de un enfoque coordinado y eficiente del intercambio intersectorial de información en la Unión.

Principios de la puesta en común y de fiabilidad de la información: la información facilitada en el marco de EUROSUR deberá estar disponible para todos los Centros Nacionales de Coordinación y de la Agencia, salvo que se hayan establecido o acordado restricciones específicas. Los Centros Nacionales de Coordinación garantizarán la disponibilidad, confidencialidad e integridad de la información que se intercambie a nivel nacional, europeo e internacional. La Agencia garantizará la disponibilidad, confidencialidad e integridad de la información que se intercambie a nivel europeo e internacional.

Principios de orientación al servicio y de normalización: las diferentes capacidades de EUROSUR deberán ser puestas en marcha utilizando un planteamiento orientado al servicio. La Agencia velará por que, en la medida de lo posible, el marco de EUROSUR se base en normas internacionalmente acordadas.

Principio de flexibilidad: la organización, información y tecnología serán diseñadas para permitir a los actores de EUROSUR responder de forma flexible y estructurada a la evolución de la situación.

4.6. HERRAMIENTAS DE VIGILANCIA PROPORCIONADAS PARA EUROSUR

Los servicios “Fusion” de EUROSUR constituyen una herramienta que tiene capacidad para el seguimiento de buques y posibilidades para la detección, así mismo dispone de funcionalidades de software que permiten cálculos complejos para la identificación de comportamientos anómalos y predecir las posiciones de los buques, así como el estado del tiempo y pronósticos oceanográficos automatizados.

Servicios “Fusion” utiliza tecnología óptica y satélite radar para localizar embarcaciones sospechosas de estar involucradas en asuntos relativos a inmigración irregular, que a menudo ponen en peligro las vidas de los inmigrantes. Muchos de los servicios se entregan en cooperación con la Agencia Europea de Seguridad Marítima (EMSA) y el Centro de Satélites de la Unión Europea (CSUE).

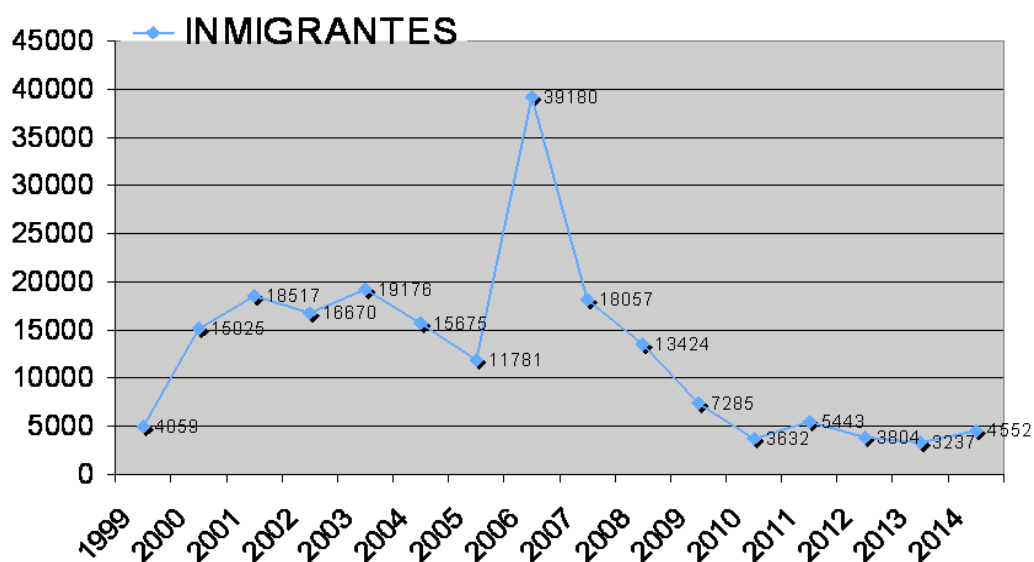
Además de los servicios de intercambio de información en tiempo real, FRONTEX pone a disposición de los usuarios una amplia gama de productos analíticos adaptados para su uso operativo dentro de EUROSUR:

- Interactuar con el mapa de situación, permitiendo dibujar áreas operativas, fronteras, movimientos migratorios, etc.
- Información meteorológica y estado de la mar en tiempo real, así como previsiones meteorológicas (viento, altura de las olas, temperatura en superficie, etc).
- Instrumentos de vigilancia marítima como el “Vessel tracking” para búsqueda de embarcaciones, “Long Range Identification and tracking” (LRIT), “Automatic Identification System” (AIS) o el panel de simulación marítima.

5. ESPAÑA EN EUROSUR

Aunque el Reglamento EUROSUR entró en vigor el 2 de diciembre de 2013, con anterioridad a esta fecha España fue adaptando sus estructuras organizativas para poder cumplir con los requisitos propuesto por la norma europea.

La situación estratégica de España y la fuerte presión migratoria que ha tenido en la pasada década obligaron a tomar medidas para hacer frente a los riesgos y amenazas que para nuestras fronteras, que a la vez son fronteras exteriores, tiene la inmigración irregular.



SERIE HISTÓRICA: INMIGRANTES IRREGULARES LLEGADOS A LAS COSTAS ESPAÑOLAS

FUENTE: MINISTERIO DEL INTERIOR

Como se refleja en el gráfico, en la llamada “crisis de los cayucos”, en 2006, llegaron a nuestras costas más de 39.000 inmigrantes irregulares, la mayoría a las costas

Canarias. Para hacer frente a esta presión migratoria España adoptó una serie de medidas entre las que destaca la creación de la Autoridad de Coordinación³⁸ de las actuaciones, para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias, y del Centro de Coordinación Regional de Canarias³⁹. La coordinación de todas las actuaciones operativas relacionadas con la inmigración ilegal en y hacia las islas Canarias es dirigida por un oficial general de la Guardia Civil nombrado al efecto.

Por otra parte, las actuaciones puestas en marcha por España en los países de origen de los flujos migratorios, mediante la realización de operaciones policiales conjuntas con medios terrestres, marítimos y navales, en misiones de impermeabilización y disuasión para evitar la inmigración irregular, constituyen una herramienta básica para hacer frente a este fenómeno.

La Guardia Civil se adelantó a lo que posteriormente el reglamento EUROSUR llamaría Centro Nacional de Coordinación, con la creación de los Centros de Vigilancia Marítima de Costas y de Fronteras⁴⁰. En las conclusiones del estudio de viabilidad denominado "MEDSEA" (patrullaje conjunto), presentado por FRONTEX el 14 de julio de 2006, se recomendaba la creación de centros de coordinación a nivel nacional, pudiéndose estructurar en centros de coordinación a nivel regional; por ello se creó en el ámbito de la Guardia Civil una estructura adecuada para coordinar, asesorar y dirigir las operaciones de vigilancia marítima de costas y fronteras en el marco de sus competencias, en coordinación con los diferentes servicios del Estado, así como el seguimiento en las situaciones de crisis en este ámbito. Este Centro de coordinación de Vigilancia Marítima de Costas y de Fronteras (CECORVIGMAR) fue, posteriormente, designado como el Centro de Coordinación Nacional en el ámbito de competencias del Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras, de forma que en el momento de la entrada en vigor del Reglamento de EUROSUR España cumplía con uno de los más importantes requisitos: el disponer de un Centro Nacional de Coordinación totalmente operativo.

6. GUARDIA EUROPEA DE FRONTERAS Y COSTAS

Una de las prioridades para la Unión Europea es hacer frente a la crisis de los refugiados. Entre enero y noviembre de 2015, aproximadamente 1,5 millones de personas han atravesado irregularmente las fronteras exteriores de la Unión Europea, la cifra más elevada de la historia. Otro importante dato es el de las personas que solicitaron protección internacional en los Estados miembros entre julio y septiembre de 2015: un total de 413.800, el doble de la cifra registrada en el segundo trimestre del mismo año.

A finales de octubre de 2015, en la Comunicación⁴¹ de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, sobre el programa de trabajo de 2016, se replantea el modo en que se debe gestionar la frontera común así como el marco europeo en materia de asilo. Por ello, se adelanta la idea de presentar, a finales de año, una propuesta para la creación de una

38 ORDEN PRE/3108/2006, de 10 de octubre, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se dispone la creación de la autoridad de coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias y se establecen normas para su actuación.

39 Artículo 3º de la ORDEN PRE/3108/2006, de 10 de octubre.

40 ORDEN PRE/2523/2008, de 4 de septiembre, por el que se crean los Centros de la Guardia Civil para la vigilancia marítima de costas y fronteras.

41 COM (2015) 610 final, de 27 de octubre.

guardia costera y de fronteras europea, reforzando considerablemente FRONTEX. Estas medidas se complementan con la revisión del sistema de asilo para que supla las deficiencias detectadas en el sistema de Dublín⁴² y reforzar el papel de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo. Se trabajará, también, en que entre en funcionamiento el plan de acción en materia de retorno y para que se llegue a un acuerdo sobre las propuestas pendientes de ejecución de la Agencia Europea de Migración⁴³.

La declaración conjunta de los presidentes de las instituciones europeas y de los países de la Unión Europea, después de los atentado de París del 13 de noviembre de 2015, expresa que *“la Unión Europea está conmocionada y en duelo....Es un ataque contra todos nosotros. Haremos frente a la amenaza todos juntos, con todos los medios que sean necesarios y con una determinación inflexible”*. Entre otras medidas está la de proteger y salvaguardar las fronteras exteriores en el espacio Schengen sin fronteras interiores.

El 15 de diciembre se materializa la propuesta de la Comisión Europea de creación de la Guardia Europea de Fronteras y Costas⁴⁴, que va acompañada de la derogación de tres importantes documentos: el reglamento del Consejo⁴⁵ de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea; el reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo⁴⁶ de 11 de julio de 2007, por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras, se modifica el Reglamento de creación de Frontex en lo que respecta a este mecanismo y regula las funciones y competencias de los agentes invitados; y la Decisión del Consejo⁴⁷ de 16 de marzo de 2005, por la que se instituye una red segura de información y coordinación para los servicios de gestión de la migración de los Estado miembros.

En relación con el sistema europeo de vigilancia EUROSUR, la regulación propuesta por la Comisión Europea contiene, en su articulado, referencias al mismo lo cual refuerza su importancia dentro de la gestión integrada de las fronteras europeas. Se fomenta el espíritu de cooperación, el intercambio de información y la coordinación de esfuerzos entre los Estados miembros y la Agencia Europea de Fronteras y Costas, así como entre las autoridades nacionales y agencias de la Unión, con compromisos concretos y vinculantes. También se mantienen las normas relativas a la vigilancia de las fronteras marítimas en el contexto de la cooperación operativa coordinada por FRONTEX⁴⁸.

En el artículo 4 del proyecto se definen los componentes de la gestión integrada de las fronteras exteriores:

1. el control de fronteras, incluidas las medidas relacionadas con la prevención, la detección e investigación de la delincuencia transfronteriza, en su caso;

42 Reglamento (CE) nº 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país.

43 COM (2015) 240 final, de 13 de mayo.

44 COM (2015) 671 final de 15 de diciembre.

45 Reglamento (EC) nº 2007/2004.

46 Reglamento (EC) nº 863/2007.

47 Decisión del Consejo 2005/265/EC.

48 Reglamento (UE) número 656/2014 de 15 de mayo

2. el análisis de los riesgos para la seguridad interna y el análisis de las amenazas que pueden afectar el funcionamiento o la seguridad de las fronteras exteriores;
3. la cooperación interinstitucional entre las autoridades nacionales de cada Estado miembro que son responsables del control fronterizo o para otras tareas llevadas a cabo en la frontera y entre las instituciones de la Unión, agencias, organismos y oficinas; incluyendo el intercambio regular de información a través de herramientas existentes y, en particular, el sistema de vigilancia de fronteras europea EUROSUR.
4. la cooperación con terceros países en el ámbito de aplicación del Reglamento, centrándose en especialmente en los países vecinos y en los terceros países que han sido identificados a través de análisis de riesgo, como son los países de origen y tránsito de inmigración irregular;
5. medidas técnicas y operativas, dentro del espacio de libre circulación, que están vinculadas al control fronterizo y diseñadas para prevenir la inmigración irregular y contrarrestar el crimen transfronterizo;
6. el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular en el territorio de los Estados miembros;
7. el uso de tecnología de última generación que incluye los sistemas de información;
8. un mecanismo de control de calidad para garantizar la aplicación de la legislación de la Unión en el área de la gestión de las fronteras.

En relación con los puntos nacionales de contacto, el artículo 22 vuelve a referirse al Reglamento de EUROSUR, sobre que serán los Centros Nacionales de Coordinación los puntos de contacto con la nueva Agencia en los asuntos relativos a la Equipos de Guardias Europeos de Fronteras y Costas.

La nueva Agencia de la Guardia Europea de Fronteras y Costas estará dotada de novedosas capacidades para abordar y resolver con eficacia situaciones como la creada por la crisis de los refugiados. Se pretende superar las actuales limitaciones actuales de FRONTEX: no puede adquirir sus propios recursos; no dispone de personal operativo propio, pues depende de las aportaciones de los Estados miembros; no puede llevar a cabo sus propias operaciones de retorno o de gestión de fronteras sin la autorización previa de un Estado miembro; y no cuenta con un mandato explícito para desarrollar operaciones de búsqueda y salvamento.

La propuesta del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas desarrolla algunos puntos que pueden ser objeto de discusión entre los Estados miembros como la responsabilidad compartida, el derecho de intervención, la evaluación de vulnerabilidad y las contribuciones obligatorias al pool de reserva rápida.

Las fronteras exteriores serán objeto de un seguimiento permanente mediante periódicos análisis de riesgo y evaluaciones obligatorias de vulnerabilidad para identificar y abordar los puntos débiles y se destinarán agentes de enlace a los Estados miembros en aquellos puntos en que las fronteras estén en riesgo. Cuando se detecten deficiencias, la nueva Agencia estará facultada para exigir a los Estado que adopten las medidas correctoras oportunas. En situaciones urgentes que pongan en riesgo el funcionamiento del espacio Schengen, la nueva Agencia podrá intervenir

para garantizar que se adopten medidas sobre el terreno, incluso en el caso de que el Estado en cuestión no haya solicitado ayuda. En relación con el personal y equipo, la nueva Agencia aumentará su personal permanente y podrá adquirir sus propios equipos y desplegarlos en operaciones fronterizas, además, se pondrá a su disposición una reserva rápida de guardias de fronteras y de equipos.

Una Oficina Europea de Retorno, creada en el seno de la nueva Agencia, permitirá el despliegue de equipos europeos de intervenciones de retorno integrados por escoltas, supervisores y especialistas en la materia, que trabajarán para retornar a los nacionales de terceros países en situación irregular.

7. CONCLUSIONES

Las fronteras exteriores de la Unión, y su carácter de garantes de seguridad y libertad, continúan siendo una cuestión sometida a debate en la UE y en la construcción del espacio de libertad, seguridad y justicia.

Los Estados miembros siguen considerando su custodia como parte de sus competencias soberanas, a la vez que han admitido la necesidad de coordinar su gestión para atender a los intereses generales de la Unión Europea. La coordinación de esa gestión pasa ineludiblemente por la cooperación entre ellos, y así se ha puesto de manifiesto en la creación de instituciones, fruto de las modificaciones de los tratados, así como en las actividades, recomendaciones y conclusiones de las reuniones de los Consejos Europeos.

La voluntad de avanzar en cuestiones vinculadas a las fronteras exteriores, como la lucha contra la inmigración irregular o el diseño de estrategias, como la de la gestión integrada de las fronteras, se ha situado en un lugar preeminente de la construcción del espacio de libertad, seguridad y justicia.

La necesidad de mantener una cooperación operativa en la gestión de las fronteras exteriores obligó a crear la Agencia de Fronteras FRONTEX, fruto del desarrollo y de los cambios institucionales que datan del principio de la cooperación en asuntos de justicia e interior.

Queda claro que el Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras, EUROSUR, mejora las capacidades de vigilancia de los Estado miembros ya que establece un marco común para el intercambio de información y de cooperación; el sistema permite mejorar el conocimiento de la situación y aumenta la capacidad de reacción en las fronteras exteriores con el fin de permitirles detectar, prevenir y combatir la inmigración irregular y la delincuencia transfronteriza, y contribuir a garantizar la protección y salvamento de los inmigrantes.

El elemento clave del sistema lo constituyen los Centros Nacionales de Coordinación, ya que son los puntos de contacto para el intercambio de información y de cooperación entre todos los actores nacionales con responsabilidades en materia de vigilancia de las fronteras exteriores, así como con los Centros Nacionales de Coordinación del resto de Estados miembros y la Agencia FRONTEX.

España ha designado como Centro de Nacional de Coordinación al Centro de Coordinación de Vigilancia Marítima de Costas y de Fronteras de la Guardia Civil, lo que

supone un importante reto y una oportunidad para asumir las misiones establecidas en el artículo 5 del Reglamento de EUROSUR.

Los nuevos retos y realidades a los que se enfrenta la Unión europea, tanto en lo que se refiere a la inmigración como a la seguridad interior, han supuesto que la Comisión Europea proponga la creación de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, que aumentará las capacidades actuales de FRONTEX, refuerza el sistema europeo de fronteras EUROSUR y los Centros Nacionales de Coordinación adquieren una mayor importancia.

BIBLIOGRAFIA

BERMEJO, R (2010). *El proceso de institucionalización de la cooperación en la gestión operativa de las fronteras exteriores de la UE*. Revista CIBOB d'Afers Internationals nº 91 pag. 29-62.

Comisión Europea. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (2014). *Comprender las políticas de la Unión Europea: Fronteras y seguridad*.

Comisión Europea. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (2014). *Comprender las políticas de la Unión Europea: Migración y asilo*.

Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones COM (2008) 68 final de 13 de febrero de 2008. *Examen de la creación de un sistema europeo de vigilancia de fronteras (EUROSUR)*.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo COM (2010) 673 final de 22 de noviembre de 2010. *Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: cinco medidas para una Europa más segura*.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones COM (2015) 240 final. *Una Agenda Europea de Migración*.

CORTÉS, R (2006). *La Gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea*. Boletín IUI SI nº 15.

Decisión del Consejo de 26 de abril de 2010, *por la que se completa el Código de fronteras Schengen en lo que se refiere a la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea*.

European Commission (2015). *The European Agenda on Migration glossary, facts and figures*.

FRONTEX (2015). *Annual Risk Analysis 2015*. Reference number: 4613/2015. Warsaw.

OLIESTI, Andreu (2008). *Las políticas de la Unión Europea relativas al control en las fronteras, asilo e inmigración*. Revista de derecho constitucional europeo. ISSN 1697-7890, nº 10, págs. 13-48.

ORDEN PRE/3108/2006, de 10 de octubre, *por la que se da publicidad al Acuerdo del*

Consejo de Ministros por el que se dispone la creación de la autoridad de coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias y se establecen normas para su actuación.

ORDEN PRE/2523/2008, de 4 de septiembre, *por el que se crean los Centros de la Guardia Civil para la vigilancia marítima de costas y fronteras.*

Parlamento europeo (2015). *La gestión de las fronteras exteriores.* Fichas técnicas sobre la Unión Europea.

Parlamento europeo (2015). *La política de inmigración.* Fichas técnicas sobre la Unión Europea.

Proposal for a Regulation COM (2015) 671 final, 15.12.2015. The European Border And Coast Guard and repealing Regulation (EC) nº 2007/2004, Regulation (EC) nº 863/2007 and Council Decision 2005/267/EC.

Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo de 26 de octubre de 2004, *por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea.*

Reglamento (UE) nº 1168/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, *que modifica el Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea.*

Reglamento (UE) nº 562/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2006, *por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen).*

Reglamento (UE) nº 1052/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2013, *por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR).*

Fecha de recepción: 16/12/2015. Fecha de aceptación: 17/12/2015

THE ROLE OF GENDARMERIES IN PEACEBUILDING OPERATIONS

JOSÉ DAVID NEBREDA MARTELL

MÁSTER EN CONFLICTOS, SEGURIDAD Y DESARROLLO POR KING´S COLLEGE DE LONDRES

RESUMEN

El llamado “vacío de seguridad” es uno de los mayores problemas en la estabilización del complicado contexto de una operación internacional de paz. A la hora de restaurar el imperio de la ley, tras un conflicto armado, las fuerzas militares internacionales presentes no son las adecuadas para tareas de policía, mientras que la policía civil tradicional tiene inmensas dificultades para operar. Las diversas opciones que se han explorado en los últimos años para solucionar este problema se han enfrentado a muchos retos operativos, doctrinales y conceptuales, no siendo el menor de ellos la militarización de la fuerza policial. Este trabajo explora desde una perspectiva práctica y transversal el vacío de seguridad, algunas de las opciones para llenarlo, tanto prácticas como teóricas, y los dilemas de la militarización de la policía. Por último, de las opciones posibles, se explica en detalle el modelo de gendarmería europeo y su potencial como fuerza policial en misiones de paz.

Palabras clave: gendarmerías, policía militarizada, fuerzas híbridas, militarización, vacío de seguridad, construcción de la paz, orden público.

ABSTRACT

The so called ‘security gap’ is one of the biggest problems faced when stabilizing the complex context of an international peace operation. When time comes to restore the rule of law, after an armed conflict, international military forces present are not suitable for police duties, while traditional civilian police forces finds great difficulties to normally operate. The various options considered during the past years in order to solve this problem have faced their own sets of operational, conceptual and doctrinal challenges, not being the lesser of them the militarization of police forces. This paper explores, from a practical and cross-cutting perspective, the security gap, different solutions proposed, both practically and theoretically, as well as the dilemmas presented by the militarization of police forces. Lastly, from all the possible options, the European gendarmerie model, and its law-enforcement potential in peace operations are detailed.

Keywords: gendarmeries, militarized police, hybrid forces, militarization, security gap, peacebuilding, law enforcement.

1. INTRODUCTION

Peace Support Operations (PSOs) face a new series of problems derived from new security settings and demands that were not present 25 years ago. The international community has not evolved as fast as reality, and now struggles to adapt to the new circumstances. This work will describe the new security demands and investigate

some of the efforts of states and international organizations to respond to them. The following account of events that took place in Bosnia during the presence of the international peace mission in the late 1990s reflects of these issues and highlights the practical implications of research in this field:¹

In February 1997, the mayor, the provincial governor and the leaders of the Muslim community of the city of Mostar, Bosnia, invited the local commander of the NATO Stabilization Force (SFOR) troops to join in the celebrations for the end of Ramadan. The officer gladly accepted, seeing this event as an opportunity to develop closer ties with the local community. The day after the end of Ramadan, Muslims from Mostar would traditionally visit the cemeteries of the city. The commanding officer, aware of this, enquired which cemeteries would be visited in order to deploy his troops accordingly, in an attempt to defuse any potential clashes between the Bosnian Muslims and the Croat Christians of the city, who were celebrating their Carnival by that time. Thanking him for the gesture, a list of sensitive locations was provided by the Muslims, including all the cemeteries except one, which was located in Listiça Street. With that list, a UN security scheme for the day was planned.

The next day, a group of Muslims led by the mayor of Mostar, a Muslim himself, decided to visit the cemetery in Listiça Street, located in the Croat part of the city. The Muslim group ran into a crowd of Croats celebrating Carnival, and the situation escalated quickly: first, insults were exchanged, followed by stones and shots. Two Muslims died as a consequence of that clash, and at least one more during the following riots. The International Police Task Force (IPTF) agents present in Mostar were incapable of dealing with the situation and withdrew without intervening². The day after the incident, the commanding officer, along with other civilian and military representatives of the international mission, met with the leaders of the Muslim community, who were clearly upset by what they perceived as lack of protection from the international forces and the ineffectiveness of the international police. It is important to note that the police component was completely independent of the military forces, a fact that was not perceived by the local population. Measures were taken, and the UN troops conducted a series of operations to restore order, including roadblocks, controls and search for weapons. Such actions were unexpectedly successful, and large amounts of light weaponry, including RPG-7 launchers, hand grenades and assault rifles were retrieved. The intervention irritated the local organized crime and weapons smugglers, who reacted a few days later by attacking one SFOR patrol with self-propelled grenades, with no casualties reported. It was the first attack suffered by international troops in Mostar. Tensions continued to increase, and intelligence sources warned that the Croat garrison of Mostar was planning an attack on the peacekeepers. Thanks to the early warning, the attack was avoided through a combination of tactical positioning and reinforcement of the troops in the area. It was only after several weeks of intense presence and continuous interaction between the French, Spanish and Moroccan peacekeepers on one side, and the local population on the other, that normality was restored and life could continue in Mostar.

1 This anecdote was referred by Brigadier General Zorzo Ferrer in an interview to Atenea Magazine online. See the full interview in original Spanish here: http://www.revistatenea.es/revistatenea/revista/articulos/GestionNoticias_1340_ESP.asp

2 Although allegedly in charge of public order until local law enforcement units were ready, the IPTF was not prepared nor equipped for events of such magnitude. They were unarmed, their mandate was too limited, and they operated separately from the UN/NATO military element. (Wisler, 2007; Hills, 2001)

This anecdote is a good example of the complexities of contemporary PSOs. International troops are no longer a passive interposition force between two well defined belligerents, but an active agent in a complicated and delicate context in which military force is not the only, and often not even the most important dynamic present. In contemporary PSOs, the famous 'blue helmets' are just a part of a more complex and far-reaching endeavour, and the security challenges found in such settings are far from the reach of traditional military forces. As the events in Mostar show, only a small fraction of the actions undertaken by international troops were purely military. In normal conditions, actions dealing with organized crime, riot control, liaising with local populations and authorities, searching for weapons and other illegal trafficking, arranging public security measures, restoring public order, mediating between different communities and some types of intelligence should be the responsibility of separate institutions, mainly law enforcement agencies, and not the military. In the context of the weak, fragile or failed states in which PSOs take place, it is not uncommon to see that there are no local law enforcement agencies ready to perform these policing functions. This policing vacuum needs to be restored as soon as possible, but the situation does not allow deploying international or local police forces able to deal with it in a fully effective manner. The only present effective forces are military, and they assume law enforcement duties despite the fact that they are poorly prepared to fulfil them properly.

This situation has been called by scholars and practitioners the *security gap* between the military and the police, and several solutions have been proposed to solve this problem. One of these solutions, which will be discussed in this paper, is the use of gendarmeries or other 'intermediary' forces between the police and the military fields to tackle the law enforcement challenges in peacebuilding contexts too risky for civilian police forces. The aim of this paper is to shed some light on the specificities of modern European gendarmeries, and to what extent they are capable of filling the *security gap*. The approach will be mainly theoretical. To do so, first the debate around the security gap will be analyzed, in order to provide a framework for the discussion. Second, the process of militarization of police forces and how it affects peacebuilding will be discussed. Third, a distinction will be drafted between different forces designed to operate in the 'grey' area between police and military during PSOs, including but not limited to gendarmeries. Fourth, gendarmerie forces will be further explored and the European Gendarmerie Force (EGF) will be examined as a case study of a gendarmerie model oriented to PSOs. The EGF operational definition of gendarmerie³ will be defended as the most appropriate conceptual approach to these forces, and holds key features with crucial implications in PSOs, as it will be explained. The purpose of such analysis is to postulate an ideal gendarmerie model and assess its potential in PSOs. Finally, conclusions and recommendations will be presented.

2. FRAMEWORK: THE SECURITY GAP

In what have been called '*third generation peace operations*' or peacebuilding operations, an absence of active fighting is clearly not enough; in a context of fragile or failed states, rule of law, social justice, economic development and multiple other factors are seen as necessary if the country or region is to remain stable and peaceful in the

3 EGF definition of gendarmerie: 'a force with an all-encompassing jurisdiction in its homeland and towards its community, tasked with judicial and administrative policing and crime prevention, and whose members possess policing and basic military skills.'

long term. Compared with previous generations of PSOs, namely peacekeeping and peacemaking operations, a greater amount of military enforcement is often required in the initial stages of peacebuilding operations. Nonetheless these operations also face a wide array of challenges that military forces are not designed or prepared to address. The military component is just one part of complex operations that include economic, social, legal, law enforcement, humanitarian and political aspects. The international community has developed civilian tools and mechanisms to face these realities. (Tran-ca and Garon, 2007)

One of the biggest challenges for peacebuilding operations is the previously mentioned *security gap*. During a post-conflict setting, the initial PSO deployment will be mainly military, such as putting an end to the fighting, neutralizing hostile elements through action or deterrence and supervising and enforcing a ceasefire. They are all intended to provide the basic security environment for the following civilian phase of the mission, tasked with state-building duties. Once the military forces have provided reasonable levels of stability, new security demands appear, related to the lawlessness that typically follow a conflict. Organized crime, war crimes, lootings, illegal trafficking, submerged economies, riots and public insecurity tend to prosper in a setting in which local law enforcement agencies have disappeared or are heavily undermined. The need for stability for the local population after cessation of hostilities is critical. However, the security situation may still be too hostile and dangerous for the civilian component to perform their normal duties, including law enforcement, despite the fact that formal combat operations have ended. Thus, the whole mission is jeopardized, not only physically, but also by harming its reputation and effectiveness. The only force capable of acting under those circumstances is the military, which is not intended to carry out law enforcement, but sometimes has to undertake such a role in absence of any other means. (Agordzo, 2009; Hill, 2010; den Heyer, 2011)

A deeper analysis of the security gap and the attempts to overcome it, based on the experience of PSOs in the last two decades, shows three different sets of issues to be solved: deployment, enforcement and institutional sustainability. (Dziedzic, 2003) The deployment gap refers to the usual delay in the arrival of civilian police units (CIVPOL). CIVPOL contingents are slower to mobilize for several reasons: there are not many standing police units ready to deploy, police forces are not usually prepared or designed to act outside the state and there are fewer numbers of policemen available since they are needed in their own countries. The enforcement gap has to do with the nature and amount of use force required in the immediate aftermath of a conflict. The military has well-known difficulties adapting their confrontational and lethal use of force into a deterring non-lethal one. This was clear in Afghanistan and Iraq, where there was no contingency law enforcement plan, and the military were dragged into policing with no previous preparation, or simply left the security gap open with pernicious consequences for the overall stability of the country. (Perito, 2007; Barton and Crocker, 2003) CIVPOL, on the other hand, falls short in the amount of 'muscle' needed to cope with the potential levels of violence, to the extent that their activities are hampered and they face considerable personal risk. Experiences in Timor Leste and Sudan confirm this point, when the CIVPOL component had to conduct their daily activities escorted by the military. Military escorts turned out to be counterproductive for the policing efforts for a number of reasons: they affected the confidence of the local population in the UN mission, they diverted military resources from other responsibilities and their presence projected a misconception that

military participation is inherent to policing duties. (Agordzo, 2009; Goldsmith, 2009) Police agents are not deployed in units, but in individuals or patrols, which further weakens the impact of CIVPOL in the overall situation and makes it even more difficult to coordinate between different elements of the mission. The institutional stability gap is related to the capacity (or will) of the local authorities to sustain the rule of law, and it has longer lasting effects. Even if the international mission succeeds in providing a secure environment, a whole set of rule-of-law institutions must be established, including police, judiciary and penal. (Eide, 2000) Furthermore, they should not only be established, but trained, supported and monitored until they become truly effective. An effective coordination must be implemented, not only between the different components of the mission but also with local authorities, which should have an increasingly important role in law enforcement. This means that achieving stability is not sufficient: a gradual transition should be undertaken from a strong military presence to a smaller, more flexible police component. This process is complex and requires very different skills and capacities that neither the military nor civilian police master completely. (Hills, 2001)

From the analysis of this topic in the consulted literature, some conclusions on the ideal features and capabilities of a force or forces meant to fill the security gap in PSOs can be drawn.⁴ In summary, these requisites are:

- To have full understanding and awareness of their mission as law enforcement units. This relates to training, mandate, equipment and strategic and tactical ambits.
- To be robust enough to survive a highly hostile environment. This does not only mean stronger armament and self-defence capacity, but also a low dependence on local infrastructure and logistics, and a certain degree of flexibility to respond to swiftly changing circumstances.
- To be easier and faster to deploy than regular civilian police forces.
- To be present all throughout the mission, and to be able to adapt to the demands of changing contexts. To do so, a wide arrange of skills are required, from riot control to training local forces.
- To be able to interoperate and coordinate with civilian and military authorities, both local and international. In addition, readiness to migrate from a military chain of command to the control of civilian authorities and vice versa according to the circumstances of the mission could be an asset, but may not be strictly necessary.
- To be ready and able to interact with the local population in a positive manner as soon as possible. This facilitates their mission in several ways, such as improving intelligence gathering and fostering acceptance among the population.
- To act in units rather than individually or as small groups, in order to have a critical impact in the security situation and better strategic responsiveness.

4 These conclusions are a personal reformulation and compilation of several recommendations and suggestions found in the following literature: Friesendorf, 2010; RAND, 2009; Hovens, 2011; de Weger, 2009; Agordzo, 2009; den Heyer, 2011; Field and Perito, 2003; Johnston and Corbin, 2008; Hills, 2001; Sullivan and Weston, 2006; CoESPU, 2005

- To have some level of autonomous investigative and intelligence-gathering capacity, not just policing the local population but also to investigate possible war crimes or crimes against humanity.

These basic requirements can be found with minor variations throughout most of the academic literature and practitioner experience on security gap issues. However, the basic consensus on these features is countered by an intense debate on how to achieve them. Although this controversy is complex and rich, and provides the framework for the present discussion, an exhaustive account of how it has unfolded is out of the scope and intention of this paper. A simplified explanation will be sufficient to frame the present work into the overall debate.

There are two main, and non-homogeneous, positions surrounding this topic. The first defends a strict separation between the military and the civilian spheres, and tries to fill the gap by extending and adapting existing military and civilian capacities, while avoiding confusion between them. (Greener and Fish, 2011) On this side we can find mainly, but not only, authors from Anglo-Saxon, German and Scandinavian traditions. These countries have allegedly had a clearer view of the separation of military and police as a cornerstone of democracy throughout their history, directly linked to the strong influence of the liberal tradition in their political cultures. Among practitioners, the EU and the UN are the most important organizations advocating for a strict separation between civil and military affairs. It is significant that the UN Police component, today known as UNPOL, originally was simply called CIVPOL. The most significant UN reaction to the security gap, the Formed Police Units (FPU), is an example of this perspective. Purely civilian police units specialize in more robust tasks such as crowd control or protection, and are meant to operate under civilian command. (UN, 2006; UN, 2010)

On the other side of the debate, Continental European scholars initially took the lead, but an increasing number of voices from the Anglo-Saxon world, especially a sector in the US, have joined it. They defend the creation of hybrid or intermediate agencies between the military and the civilian areas, combining the abilities of both and serving as a bridge or nexus to make the transition possible. It is interesting to note that most of the attention paid by US academics is grounded on the experience of PSOs over the last two decades, and more specifically in the operations involving US troops. Interventions in Afghanistan, Iraq, Haiti, Panama or the Balkans have confirmed the importance of filling the security gap from the earliest stages of the mission. (Cockayne and Lupel, 2009) Practicality and immediate necessities prevail over more abstract long-term institutional goals, such as the separation between military and civilian ambits. This has raised a strong wave of concern, as it has been argued that militarizing police forces compromises civilian policing, delays transition to normality and undermines the transparency and democratic functioning of law enforcement institutions. The predominant role that the military conception of security has compared to other areas in US operations is a relevant factor in play. (Las,t 2000; Hill et al., 2007; Greener and Fish, 2011)

There are multiple visions regarding how such hybrid forces would be shaped. Most of them derive from the idea of extending military tasks and capabilities through training and equipment to deal with the security gap, having a predecessor in the military constabulary authorities that transitionally exerted control over the occupied territories

in Germany and Japan after the Second World War. (Eide and Holm, 2007) Between 1946 and 1953, the US Army Constabulary were the occupation troops tasked with internal security, monitoring the incipient local security forces and enforcing the rule of law; they proved successful in that task. (Gott, 2005) Again, US scholars are representative of this position. Since it is now acknowledged that a fully military administration is neither possible nor desirable in a contemporary multinational operation, most of the suggestions in this sense advocate for a more modest military involvement in law enforcement. (Johnston and Corbin, 2008)

Advocates for this position argue for the creation of specialized units, called Stability Police Units (SPUs),⁵ which would be formed and tasked with dealing with public security demands as soon as they arise. This model is not a reality yet, although it is being seriously considered by sectors of the diplomatic and military establishments in the US. It also faces opposition from academics concerned with militarization of security and military commanders reluctant to get involved in non-military duties. The idea is heavily influenced by US field experience, and hybrid police-military forces serve as inspiration in many senses. Personnel for US-SPUs would be drafted from the military, especially the military police, as well as from some law enforcement agencies such as the US Marshalls. They would be trained in crowd control and high-end policing skills and have a strong civil-military (CIMIC) component including liaison agents and advisors. (Kelly et al., 2009; Jayamaha et al., 2010; RAND, 2009) The main flaw of this approach, as presented by its advocates, is that it is considered from the 'military end' of the police-military spectrum. In other words: police duties are seen as a component of the military mission, corrupting the ultimate end of the civilian police presence by subordinating it to military interests. (USIP, 2004)

A different approach is the one taken by Continental Europeans. Gendarmeries are the centre of their proposal to fill the security gap. These law enforcement corps located between the military and civilian spheres are seen with suspicion from the Anglo-Saxon academy for the reasons previously mentioned. (Wiffen and Edmonds, 1989) Gendarmeries have also some influence on other authors, especially American, that defend a hybrid civil-military solution to plug the security gap. Defenders of ISPUs in the US and elsewhere, often present gendarmeries as an example of how a hybrid force should be. (CoESPU, 2005; Perito 2007) When the demands around the security gap in PSOs were formulated, several countries with gendarmerie-type forces, such as France, Spain, Italy, Portugal, Chile, Jordan or Argentina found in these units an appropriate asset to face the challenge. Many of these forces had already been present in international operations, but accomplishing other types of missions such as military policing for their national troops deployed overseas, training and monitoring local forces or supervising ceasefires. This changed with the rise of third generation peace operations in the 1990s, when law enforcement became a requirement, and gendarmeries started restoring order overseas. Since then Haiti, Somalia, the Balkans, East Africa, and Timor Leste are among the places where gendarmeries have contributed to the law enforcement component of international missions in some way, with an uneven

5 US authors tend to use the term SPU for any kind of police unit meant to deal with the security gap during international deployments. This includes NATO MSUs, United Nations FPU, European Union IPU and their own nationally projected SPUs. Since one of the goals of this work is precisely to analyze the differences between these units, the term US-SPU will allude to the US model, while ISPU (International Stability Police Units) will be used to refer all units in general.

record up to date. They have faced several difficulties, such as their relatively small numbers, (Johnston and Corbin 2008) a lack of understanding and suspicion from both civilian and military PSO commanders about their nature, (Friesendorf and Penska, 2008) and inadequate mandates including rules of engagement and directives of use of force. (Friesendorf and Penska, 2008; Vianna Braga, 2010) At the same time, they have performed reasonably well in PSOs, fulfilling their mandates in delicate situations such as Bosnia, Kosovo, Haiti or Timor. Doctrinal evolution in the use of gendarmeries has led to two institutional responses to the security gap problem: NATO Multinational Specialized Units (MSUs) and the European Gendarmerie Force (EGF). Both models will be explained in detail later on.

Upon examination, the majority of the literature generated in countries with no gendarmerie tradition shows only a superficial understanding of gendarmeries. This happens equally within critics and advocates of gendarmeries. (Barton and Crocker, 2003) Authors from the predominantly Anglo-American tradition, embedded in the liberal political philosophy, understandably tend not to trust any institution that fall in between the *a priori* separate areas of military and police. Furthermore, they are not familiar with the nature and work of gendarmeries, and tend to include them in a broad category of hybrid police-military units, without considering their specificities. (Lutterbeck, 2004) The 'grey' field between military and police has expanded considerably during the last two decades for two main reasons. The first one is the aforementioned security gap in PSOs. The second one is the blurring between internal and external security brought by international terrorism, transnational organized crime, illegal trafficking and non-state threats to security. (Lutterbeck, 2005) A variety of new security agencies with remarkable military features have been created, while the involvement of the military in internal security issues is increasing. This dynamic of the militarization of security, seen by many with justified concern, means that the number of hybrid forces around the world is rising, and that their range of action is enlarged. (Friesendorf and Penska, 2008) Nevertheless, one of the ideas defended in this paper is that considering all these different units in the same category of hybrid military-police, with no further distinction, is insufficient and misleading. A deeper understanding of the different forces and agencies that fall in this 'grey' area, including gendarmeries, could be useful in order to deal with the security gap in PSOs.

It is this whole discussion that provides a framework for this paper. As we have seen, the ways in which security gap issues are tackled have a paramount influence on the design of specialized law enforcement units, the strategic planning of PSOs, tactical responses in the field as well as in theoretical and practical aspects of state-building efforts. Without mentioning the implications for internal security, although that topic will not be considered here. The fact that gendarmeries are not deeply understood by some authors and practitioners, while they are both mentioned in the literature and deployed in the field, is a sign of what can still be improved in this area of research. The intention behind this work is not to defend a purely gendarmerie solution for the security gap, but rather to shed some light on gendarmeries and enhance the understanding of their potential contribution to PSOs.

3. THE GREY AREA: MILITARIZATION AND HYBRID POLICE-MILITARY FORCES

There are a number of very different forces that, in some way or another, fall between the ambits of military and police or internal and external security of the state. In

the literature, they are broadly categorized as paramilitary police units (PPUs), and are generally seen as anomalies, when they are not seen as threats to the traditional separation between military and police areas. (Hill et al., 2007; Lutterbeck, 2005) Globalization, transnational crime, international terrorism, failing states and other rising challenges are shaping security responses in the entire world, and policing is not an exception. (Greener, 2011) The levels of violence faced by police have increased to the point that SWAT (Special Weapons and Tactics) teams and military special-force like units had to be formed. (Sullivan, 2002) Aspects like intelligence are increasingly a shared asset between military and police: the evolution of the US intelligence services is a perfect example of this phenomenon. (Jones and Newburn eds., 2006) Border control has been traditionally a very sensitive issue for national security, and in recent years it has evolved towards militarization in equipment, armament, technology and training, for instance in the border between Mexico and the US, or in the Straits of Gibraltar. (Lutterbeck, 2004) At the same time, armed forces are increasingly involved in tasks beyond their established functions, not only in PSOs as we have seen, but also internally. From emergency relief during natural disasters, such as hurricane Katrina, to assistance in immigration control in the southern coasts of Europe (Lutterbeck, 2005), the military have been involved in efforts far beyond their natural limits.

The reality is that the principle of separation between the civilian and military aspects of security has very rarely been completely fulfilled, even by countries from Anglo-Saxon or Scandinavian traditions. This does not only apply to the post 9/11, or even the post Cold War years; it has rather been a constant along the 20th and 21st centuries in Europe and North America, albeit in very different fashions. It has been widely accepted that the military have a marginal presence in very specific tasks, such as guarding strategically important facilities, VIP protection and assistance during exceptional circumstances such as natural disasters. But the military involvement goes beyond that, and sometimes goes unnoticed, as will be seen now.

Such is the case with coast guard duties. Coasts guard duties can be undertaken by civilian, gendarmerie or military forces; in many cases the forces that carry out coast guard duties have double ministerial affiliation with the ministry of defence and the ministry of interior (sometimes also transportation or finance). Oddly, in both Norway and the US, known for a strong separation between civilian and military forces, the military option is the one present. The US Coast Guard has even participated in full scale conflicts, the most remarkable case occurring during the Second World War, where it escorted convoys in the Atlantic and the Pacific and took active part in the invasion of Normandy by providing rescue ships and manning landing crafts.⁶ Similarly, the Italian *Guarda di Finanza*, or Fiscal Police, engaged in naval battles against the Allies during that conflict. (Cotichia and Giacomelo, 2009; Lutterbeck, 2004) Border management is another good example: during the Cold War, several border control forces on both sides of the Iron Curtain were militarized, being regarded as another force in the eventuality of war. This also granted them the status of prisoners of war in case they were captured. An example is the German Frontier Police: the *Bundesgrenzschutz*, which was military until 2005, when it became the German Federal Police. In other countries, such as Italy, France or Spain, border control is in the hands of gendarmeries, also with some military status. Even when border control has been the responsibility of civilian polices, it is not uncommon to find occasional

6 According to the official US Coast Guard Website: http://www.uscg.mil/history/normandy_index.asp

military support in the form of surveillance airplanes, search and rescue assets, or other capabilities. Under exceptional circumstances, such as natural disasters, the armed forces are often entitled to intervene inside the state. This is perfectly understandable, and strong civilian control is normally required to allow these interventions. When such catastrophes occur, international relief efforts often include some form of military resources, presenting armed forces as controversial humanitarian actors. In sum, the boundaries between the civilian and the military are trespassed more often and in more situations than might seem. A myriad of exceptions to this rule can be found if European and North American countries are examined in detail: from fighting wild fires⁷ to ceremonial duties, not forgetting the already mentioned constabularies in Germany and Japan after Second World War, and also in Northern Ireland.

On the other end of the spectrum, the militarization of police forces is older than it may appear. The first thing that must be said here is that most contemporary civilian police forces have a strong military component in their origins. Such is the case of the London Metropolitan Police, the paradigm of a modern civilian police force and one of the first to see light. It was created by Home Secretary Sir Robert Peel (hence the popular name of '*bobbies*') in 1829. A military officer, Colonel Charles Rowan, was responsible for the organization of the new police, and the new agents would be retired non-commissioned officers from the army. (Keegan, 2004) Meanwhile, in Continental Europe, the legacy of the Napoleonic Wars meant that the gendarmerie model of policing was predominant. Gendarmeries could be found in Austria, Greece, Russia, Denmark, Belgium, several German *Länder* and Hungary, just to mention a few. (de Weger, 2009: p.41) During the second half of the 20th century several European gendarmeries have disappeared or turned into civilian organizations. From this we can conclude that the separation between civilian and military is more the result of an institutional evolution rather than a reflection of the inherently different nature of both fields. Since then, police forces progressively fell out of the influence of the military in a process of 'civilianization'. This process seems to be antithetical to the militarization of policing that can be witnessed today in a number of internal security forces. (Hill et al., 2007)

A large number of the existing civilian law enforcement agencies have undergone processes of militarization in one sense or another. An often cited example is the growing number of SWAT and anti-terrorist units within civilian police forces. (Hill et al., 2007) The first SWAT unit was created by the Los Angeles Police Department to tackle situations for which regular agents were neither trained nor equipped. Their roles quickly expanded from facility security to more reactive intervention.⁸ Similar units can be found in the majority of urban areas in the US today. It has been argued that SWAT units introduce 'a culture of paramilitarism' in the police, since their equipment, training and appearance is very similar to the one presented by the armed forces. Body-armour, automatic weapons, training alongside elite military units and a more

7 For instance, the Ala (Wing) 43 of the Spanish Air Force is entirely dedicated to aerial firefighting. The more recent UME (Unidad Militar de Emergencias, Military Emergency Unit) is also fully designed to deal with natural disasters and other hazards and public calamities. <http://www.ume.mde.es/que-es/> <http://www.ejercitodelaire.mde.es/ea/pag?idDoc=5864A9DE5E87B418C12570DD0042998E&idRef=4A49821B8E6B267EC125745900263B9B>

8 From the official LAPD website http://www.lapdonline.org/metropolitan_division/content_basic_view/849

reactive and confrontational policing style have contribute to the 'culture of paramilitarism', now spreading throughout most law-enforcement agencies. (Hill et al., 2007; Lutterbeck 2005) Some parallelism can be found in the creation of special anti-terrorist units in other countries, particularly European ones. Between the 1960s and the early 1980s a wave of terrorist attacks struck Europe by the hand of secessionist, revolutionary or international groups. Law enforcement agencies of the time were not prepared for the level of violence displayed by those organizations. They were not only challenging public security, but also the sovereignty and capacity of the state. This was clear in events like the massacre of the Munich Olympics of 1972, in which the German law enforcement bodies were totally unprepared to deal with that situation, leading to the fatal outcome of the crisis. Another case is the seizing of the Iranian embassy in London by an Iranian secessionist group: the lack of appropriate police means to address the crisis led to the decision of the British Government to use a military option, the SAS, instead. As a consequence of these events, specialized anti-terrorist units were organized throughout Europe. These units are not always civilian in nature: for example, the UK, favouring a military solution, appointed the SAS for counter-terrorist actions. In countries with militarized police forces, these bodies were initially responsible for anti-terrorism units. For instance, the GIGN (Gendarmerie intervention group) in France belongs to the *Gendarmerie*. Similarly the German GSG-9 was born as part of the German the *Bundesgrenzschutz*. This has not stopped civilian police bodies in these countries from having their own intervention units. For example, in Spain the *Guardia Civil* special intervention unit coexist with the special operations group (GEO) of the *Policía Nacional*.⁹ Another symptom of the blurring between internal and external security aspects besides their increasing numbers is the fact that these units can intervene both inside their countries and overseas in different tasks, from protection to intervention, with little effective attention paid to their status.

Gendarmeries and other military law enforcement units have seen their influence gradually expanded: they are the only military forces in Europe that have increased in numbers for the last twenty years (Lutterbeck, 2004; Bigo, 2006) and they have risen within the EU to find a place in the European security architecture, sometimes colliding with other countries and policing styles. (Maillard and Smith, 2012) Militarization can refer to many different processes that cause police forces to resemble the military in terms of equipment, behaviour, institutional dependence, roles and public perception. According to a study on militarization of police forces in South America, this process has six different aspects that do not necessarily happen at the same time or to the same degree of intensity. (Costa and Medeiros, 2002) These are:

- Organization: adoption of military symbols, language and structure.
- Training: use of military weapons, manuals, rules of engagement and equipment.
- Deployment/Tactics: military tactics and behaviours are incorporated to police duties.
- Control/Strategy: the military dictates the police strategy, how they are geographically distributed, their equipment purchases, their roles in the security complex, etc.

9 According to the Policía Nacional official website: http://www.policia.es/org_central/dao/geo/presentacion.html

- Intelligence: information and intelligence processes are controlled or influenced by the military
- Justice: police forces are accountable to military authorities and tribunals.

According to this work, law enforcement agencies with civilian status, such as US police forces, tend to militarize more in the first three fields: organization, training and deployment/tactics. On the other hand, police forces with a military status, such as gendarmeries in Europe or South America, show more signs of militarization in the last three areas: Justice, Intelligence and Control/Strategy. Consequently, a 'militarized' status of the police can mean different things; depending on the degree of militarization, the areas in which this militarization takes place and the specific tasks assigned to a police unit. The institutional framework of the country and the security context in which these forces develop their activities also play a role. It seems bold and inaccurate to compare, for example, Iraqi police and its counter-insurgency efforts with the motorway patrols of the French *Gendarmerie*, or the riot control units from Chilean *Carabineros* with the anti-smuggling operations of the American DEA. Nevertheless, the term 'paramilitary' is often used in the literature to describe them in an indiscriminate way. (Hill et al., 2007) Furthermore, 'paramilitary' is not merely descriptive, since it has a series of negative connotations; paramilitary groups in places like Colombia, former Yugoslavia, Rwanda, Sudan or Central America earned a dreadful reputation for committing atrocities, often sponsored by their governments. Although paramilitary literally means 'around the military', this does not accurately describe most of the law enforcement units with some degree of militarization, and completely fails to distinguish them from illegal or illegitimate paramilitary groups. Some French authors argue that the use of the word 'paramilitary' alone reveals a conceptual bias in the English-speaking academy against gendarmeries and other militarized police units. (Grobinet, in Hoyens and van Elks eds., 2011) In this work, the terms 'hybrid forces' or 'militarized police forces' are proposed as more appropriate in describing them.

Two of the most common concerns raised around the process of militarization are the lack of democratic control of the police forces and the degradation of civilian community policing derived from the progressive adoption of military behaviours. (Last, 2000) The first one refers to issues such as a lack of transparency, impunity, interference of the police forces in the normal political life and consideration of police resources as a political tool, regardless of the authorities being civilian or military. The second one has more to do with the interaction between the law enforcement agency and the population, and is concerned about abuses, disproportionate use of force, violation of civil and human rights and more generally a shift from a preventive, community-based approach to a reactive and repressive law enforcement style. (Greener, 2011; Greener and Fish 2011; Costa and Medeiros, 2002) Both problems are inextricably linked. As we have seen, militarization is a complex and multifaceted process, very dependent on the security, institutional, social and historical circumstances of every state. This is why despite the fact that those two sets of problems can be linked to the process of militarization, a direct correlation cannot always be found, and a more nuanced analysis is required.

Examples of how the military nature of a police force does not necessarily lower democratic standards can be found throughout the globe. For instance, in Buenos Aires, Argentina, the metropolitan police force, entirely 'civilianized' since 1983, was

responsible in 1998 of more than 10% of all the homicides committed in the city that year. The Jamaican Constabulary, which despite its name is an entirely civilian police force created after the English model, was responsible for 22.3% of the killings in the country. (Costa and Medeiros, 2002) In the US, local police forces alone have killed between 300 and 400 people each year between 1994 and 2007.¹⁰ Civilian police forces can have strong tendency to abuse and excessive use of force due to different reasons. In the US, the progressive blurring between internal and external aspects of security has led to a proliferation of federal agencies (more than 40) with wide executive powers, different affiliations, overlapping mandates and institutional rivalries. On top of that, their legal architecture is insufficient to procure transparency and coordination, often blocked by considerations of national security. (Jones and Newburn, 2006) This blurring of the civilian and military aspects represents a real threat to democratic policing.

On the other hand, countries like France, Italy, Portugal, Spain, Canada, Chile, Netherlands or Germany have successfully integrated different types of militarized police forces in their security architectures without diminishing at all their democratic standards. This was achieved thanks to the provision of high levels of professionalization, a solid and clear legal framework and continuous control over the security instruments of the state. Even when militarized police forces in some of these countries have operated under non-democratic governments in the past, they have completed their transition to democratic policing standards with more than acceptable levels of normality. Such are the cases of Spain, Portugal and Chile. Considering these facts, we can conclude then that militarization is not automatically equal to a lowering of democratic standards. (Hoogenboom, in Hoyens and van Elks eds., 2011) Despite the fact that increasing militarization can be a worrying phenomenon, further research on how such militarization process happens and how it affects the separation between police and military is required in order to assess all these issues in an accurate and faithful manner. (Weiss, 2011)

This whole debate about the boundaries of military and police forces has remarkable incidence on peacebuilding operations. Not only it determines one particular model of state in the process of state-building pursued by an international intervention, but it also has an incidence on the international response to security issues like the security gap, studied here. Security Sector Reform (SSR), one of the cornerstones of any state-building endeavour after conflict, is designed to match certain international standards that are assumed indispensable for a democratic state. SSR objectives, as they are currently set out, include democratic control of the security forces and clear-cut differentiation between internal and external security. (Agordzo, 2009) Furthermore, they aim for specific models of armed forces, police agencies and democratic control institutions based on the model of developed democratic liberal countries, including the Anglo-Saxon model of community-based policing. (Greener and Fish, 2011) This is done with little regard to the security situation, the culture, the resources of the country, and the composition of the international forces conforming the PSO. Independently of how sensible they might seem, these objectives can often collide with other state-building efforts or immediate security necessities. (Bellamy, 2003)

10 USA Today, (2008): "FBI: Justifiable homicides at highest in more than a decade", published online 10/15/2008 http://www.usatoday.com/news/nation/2008-10-14-justifiable_N.htm

A very clear incompatibility is precisely the security gap issue and how the international community respond to it. As referred before in the cases of Sudan and Timor Leste, and also as the anecdote in the introduction demonstrates, the paradigm of an unarmed civilian police patrolling the streets in small numbers while the military are kept aside of internal security has serious flaws. This can give the impression to the local population that such model is inefficient, thus undermining the confidence in law enforcement agencies, both the local ones and the international ones backing them. At the same time, resorting to the military to perform policing is counterproductive in a number of ways, not being the least of them the idea transmitted to the population that restoring order is a military business. Some authors also argue that this extends to hybrid police forces, regarded as incompatible with a completely civilianized police service due to their military nature and the high-end police tasks¹¹ that they are usually assigned in immediate post-conflict situations. (Hills, 1998) High-end policing requires less interaction with local population and higher levels of coercion, and can be easily mistaken with military functions, especially given the unstable and confusing security context in which PSOs take place.

When military perspectives of security utterly prevail over the police ones, law enforcement is considered by the commanders of the mission as just one more requirement to reach military objectives. This is more likely to happen in operations facing local insurgencies. In these cases, security demands cause local police forces to be trained with a strong focus on counter-insurgency, to the extent that they become an auxiliary fighting force for the international troops fighting the rebels. The consequence is the adulteration of the declared long-term SSR objective of raising a fully civilianized police force that provides community policing to the population. Instead, a combat force that only retains a few irrelevant civilian features is created. Additionally, common population concerns regarding insecurity due to common crime and insufficient rule of law are not addressed by the police, thus alienating the population from the authorities and even generating support for the insurgency. Afghanistan and Iraq missions have suffered this problem, demonstrating the difficulties of implementing SSR programmes in highly volatile environments. (Sullivan and Weston, 2006)

4. FILLING THE SECURITY GAP: POLICE, MILITARY AND HYBRID RESPONSES

Having seen some of the implications of the security gap and the blurring between military and civilian components in PSOs, we will now focus on how the international community has responded to these challenges. As can be observed from the previous pages, several factors have incidence in how the responses to the security gap are shaped, from the type and quantity of resources available to the mentality of the planners of the intervention. In this chapter, the main forces or units intended to fulfil the particular security needs of post-conflict settings will be examined. The intention here is to refine the distinction between them and assess their strengths and weaknesses in order to extract useful conclusions that may be useful for both peacebuilding professionals and scholars researching this subject.

11 The term high-end policing refers to police activities that require a greater display of coercion, such as riot control, anti-terrorist interventions or protection of facilities and personnel. On the other hand, low-end policing includes functions like crime prevention, investigation, administrative duties, engagement with the community and so on.

It must be said that this area has been already explored in academic literature. What is intended to be done here is to provide a new perspective or framework to approach the subject. The first chapter of this paper, regarding the security gap controversy, shows that several authors and organizations see this issue through the lens of the separation between civilian and military: the capital concern is not to confuse them so the expected democratic outcome of the peacebuilding process is not put at risk. Anglo-Saxon and Scandinavian traditions are predominant here. From this perspective, the classification is simple: law enforcement units with or without military status. It is fair to admit that these authors and practitioners are more prone to defend the civilian option. (UN, 2003: pp 83-100; UN, 2008; Greener and Fish, 2011) Again, opposed to this view we can find those who, adducing past experiences and practical necessities, opt for higher degrees of military participation in restoring the rule of law during a post-conflict setting. This effectively trespasses the theoretical dividing line between policing and military. One of the proposals coming from this side of the debate is the extension of capabilities of the military component of the mission to cover the specific internal security demands. (Kelly et al., 2009) While other authors suggest the use or creation of proper standing hybrid forces with a degree of autonomy within the military structure of the mission. (de Weger, 2009)

Findings on the topic of militarization pointed out in the second chapter suggest that the process of militarization is complex and nuanced. Militarization can happen in many different ways; depending on which aspects we look at, nominally civilian police agencies can sometimes be more militarized than forces with a formal military status. Furthermore, under certain circumstances, the military nature of a law enforcement force is not that relevant when it comes to determine democratic control and quality of the internal and external security agencies. (Costa and Medeiros, 2002) Such circumstances are a well established legal framework, clearly defined competencies, appropriate force equipment and doctrine for the intended tasks to perform, high levels of professionalization and training, sufficient transparency, and popular acceptance as a legitimate law enforcement agency.

With these considerations in mind, this chapter will try to assess the responses to the security gap under a different perspective. The capacities and features of the forces employed to fill the security gap will be the main focus of the analysis, moderating the importance of the police-military divide in it.¹² Such analysis will reveal the strengths and shortcomings of the different units studied, providing valuable information on how to employ these different resources in a more efficient and less conflictive way. The specialized units organized to tackle the security will be generally called ISPU's, but not every unit in the analysis falls into this category. It should be reminded that in a PSO, the idea of police work evolves with time: while in early stages of the mission the main focus is on stability in a broad sense, as the mission advances the importance of a developed institutional rule of law increases. The security gap is often found in the early stages of the mission, when ISPU's have a protagonist role; they step back to a support role as the rule of law is established and CIVPOL becomes operative. Since in

12 This exercise does not imply that the division between military and police tasks is of no relevance in peacebuilding efforts, or in fact in any democratic system. Following some of the arguments presented in the chapter on militarization, sufficient democratic standards can be fulfilled with the correct legal and operational framework, and a clear and appropriate division of the security labour between military, hybrid and police forces.

reality this process is rarely straightforward, but rather subordinated to circumstances on the ground, the truth is that the policing tasks of ISPU and CIVPOL in general are selective and somewhat artificial. Subsequently, the specific tasks, strength and operational framework of ISPU is defined on a case-to-case basis, depending on diverse factors, such as changing security levels, capacities and mindsets of the different national contingents, weakness of local law enforcement bodies and attitude and acceptance of the local population, to mention a only a few. (Hills, 2001) The following ISPU case studies will be studied and compared now to provide a more practical approach to the subject: military police, US-SPUs, EU IPU/UN FPU and NATO MSUs.

4.1. MILITARY POLICE

Military police are a troop in charge of policing the military. They have the same deployment and self-defence capabilities than other troops and are an integral part of the military force. The role of military policemen role cannot be considered as public law enforcement: their mandate is to enforce military laws within the military. Some of the duties they carry out, such as facility protection, might be useful in the security context of a PSO. Nevertheless, their full military nature means that they share the military ethos, and that they can only operate under military chains of command. They are not trained nor equipped to interact with the local population or to accomplish most basic public policing. Military policemen are not themselves subjects of the same laws they should enforce if they were to perform public policing. Also their procedures are different from those required in a civilian police, which makes them unsuitable to monitor or operate with local police forces. In sum, military police units are only a little less unprepared than regular combat troops to deal with public law enforcement duties.

That being said, military police can be useful under certain circumstances. When given appropriate training and equipment in aspects like riot control, searches, road controls and other high-end police tasks, they can add valuable capabilities to the military forces. In a rapidly changing security environment for a purely military component, having a military police riot control unit quickly available is much better than confronting protesting civilians only with assault rifles and armoured vehicles. In addition, useful and simple tasks like traffic regulation are also within their reach. In early stages of the operation or facing swift emergencies, the flexibility gained by including this type of units can be crucial. The Polish military police riot company deployed by the UN mission in East Slavonia illustrates this point and shows a way in which military police can contribute to fill the security gap. (Last, 2000) This does not mean, however, that they are suited to cover every aspect of the security gap; other types of units are required. (den Heyer, 2011) Military police cannot be considered an ISPU, but rather an extension of military capabilities towards the area of internal security.

Tactical success of military police has inflated the expectations surrounding these forces. Several voices, particularly in the US, defend the idea of using military police to develop units tasked exclusively to deal with the security gap, such as the projected US-SPUs. (RAND, 2009; Jayamaha et al., 2010) These views overstate the advantages and potential role of military police in the security gap and denote some lack of deep understanding of both the security gap and the military police.

4.2. STABILITY POLICE UNITS: THE US CONCEPT

In the chapter regarding the security gap controversy, the US proposal for SPUs has been already introduced. As previously mentioned, these units are still not operational, but their advocates have a growing influence in the academy, the military and the diplomatic service. Even among their advocates there are disagreements in areas like size, staffing, recruitment, functions and equipment; additionally, the cost of forming these units is capital in this internal debate. One of the most detailed and realistic US-SPU proposals, is the one presented by the RAND Corporation. It will be used as a template for our analysis. (RAND, 2009: pp.155-165)

In brief, a US pattern SPUs consist of battalion-sized units deployable in 30 days, able to perform high-end police tasks such as criminal investigation, SWAT, riot control, facility protection, intelligence gathering and training of local police only in high-end police duties. The manpower for these units would be preferably drawn from Federal law enforcement agencies, although the military police option is still on the table. This option is favoured for three reasons: law enforcement agents have some key skills that can only be acquired by regular practice; cooperation and collaboration with civilian police and administrations would be easier; as well as internal regulatory frameworks.¹³ Two types of agents will integrate the unit: those formed in sub-units, dedicated to SWAT, protection and riot control, and those agents who would be deployed individually, dedicated to training, investigation and liaison.

The RAND proposition is practical, clear and well thought, but it has severe shortcomings. The first one is the lack of available civilian personnel due to the high demand of law enforcement agents for their normal duties. This is a common problem to all the cases presented in this work. The second one is some lack of clarity regarding its strategic use and how it will fit institutionally within the US (internally), and also in the structure of an international mission (externally). This problem is probably the most relevant because no matter how capable and well-designed a unit is, an inappropriate use of resources can invalidate any advantage the force might have and even threaten the whole PSO in which it is embedded. Unfolding this problem of use and planning, the external aspects refer to the interoperability and relations with other international organizations and local actors, the ability to be under international command and other tactical issues. Currently there is no internationally agreed doctrine for ISPU (CoES-PU, 2005) and sending to the field a force with an unclear doctrine is very unlikely to improve the situation. The internal have to do with the doctrines of use and the specific niche of these forces within the security apparatus of the state. The strong national debate around SPUs in the US suggests that the role of these forces is far from being clear. The tactical acknowledgement of new security needs that led to the presentation of different US-SPU projects clashes with a lack of understanding and familiarity with such concept in the decision-making levels. The fact that, for the US, military security considerations have been far more influential in the design of SPUs than state-building or police perspectives (Jayamaha et al., 2010; Johnston and Corbin, 2008) could serve as an indicator of the subordination of US-SPUs to national military objectives. This position leaves aside broader state-building considerations in the strategic employment of US-SPUs, and stands in the way of cooperation with other states and international

13 The Posse Comitatus Act, that prevents the military from taking internal security duties unless exceptional circumstances apply.

organizations. A third problem, common to other ISPU with military components, is that the majority of roles for which US-SPUs are conceived are mainly high-end policing: highly confrontational, potentially violent and with low levels of interaction with the locals. Combined to the adscription of the unit to the military component, a 'culture of paramilitarism' can be spread within local law enforcement agencies (Hill et al., 2007) and presenting law enforcement as a military-related task to the eyes of civilian population. This can undermine state-building and SSR efforts. (Hills, 2001)

4.3. CIVILIAN ISPUS: UNITED NATIONS FPUS AND EUROPEAN UNION IPUS

Much more concerned with the separation between military and civilian affairs, and with a stronger civilian orientation in their peacebuilding interventions, UN and EU have designed their own responses to the security gap in PSOs. They did so by extending the capabilities of the civilian police component with the incorporation of formed units trained in high-end policing to complement CIVPOL contingents, as opposed to the US perspective of complementing the military. These units are by no means prepared for combat duties, beyond self-protection in low intensity combat. They both fall under civilian control and only under exceptional circumstances and for brief periods of time can they be under the orders of local military commanders. UN FPUs are usually company-sized (140 agents)¹⁴ while IPUs can vary in numbers and sub-units. Both can include specialized support units, depending on the specific requirements of the mission. As stated previously, their objective is very similar, with little variations between them: providing high-end policing skills to CIVPOL and local police forces, such as riot control, force protection, counter-terrorism and response to major public disorders. Training of local counterparts, some level of criminal investigation and basic intelligence gathering can also be counted among their duties. UN FPU doctrine can be summarized in "*Cover-Control-Clone*", standing for population protection, maintenance of public order and training of local forces respectively. The EU classifies the possible uses of IPUs in Substitution and strengthening of local law enforcement bodies. Both units are supposed to be robust, able to operate in hostile environments, rapidly deployable and able to interoperate with other PSO components. According to the official FPU description:

"FPUs are rapidly deployable, well equipped and trained to act as a cohesive body capable of responding to a wide range of contingencies. They are self-sufficient, able to operate in "high-risk" environments and are deployed to accomplish policing duties such as crowd control rather than to respond to military threats."

The EU Nice and Feira conclusions regarding IPUs say something very similar. (Co-ESPU, 2005) Political and strategic doctrine has been established in both cases. UN FPUs doctrine is developed in several guidelines for the use, training and selection of FPUs, along with directives of use of force and rules of engagement. (UN, 2006; UN, 2010) The EU is less prolific, and the IPU concept is included in broader directives guiding European police operations in general. (CoESPU, 2005)

Some differences in capabilities, composition and employment exist, as a reflection of the different idiosyncrasies of the UN and EU. For example a UN police contributing

14 The description can be found in UNPOL official website: <http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/police/units.shtml>

country will usually offer an entire unit. On the other hand, IPU can be composed of sub-units and support elements of different nationalities, probably as a reflection of the smaller manpower available. Although further research on how effective is the existing cooperation between FPU and IPU with other mission components, especially the military and organizations outside the UN, experience has shown that this model works so far. (Hills, 2009) This is a direct consequence of the different manners in which both organizations engage in PSOs: while the UN tries to cover the full spectrum of issues in peace-building and provides an umbrella for other participant organizations, the EU relies to a larger extent on cooperation with other actors for its peacebuilding involvement; particularly relevant are the security links between EU and NATO. Interesting is to note that, despite the insistence on the civilian nature of IPU and FPU, on occasions they include gendarmes within their ranks; (Coticchia and Giacomelo, 2009; Goldsmith, 2009) a fact that does not challenge the civilian nature of the unit.

These units have some shortcomings. Besides the shortage of available trained police officers, they have limited intelligence capacity. Intelligence gathering is a basic component of police tasks like investigation or crime prevention and a useful resource in any international deployment. However, this aspect has been largely left unattended. The traditional UN reluctance to get involved in intelligence activities (Dorn, 1999) can be noticed in the little attention paid to the subject in the guidelines for FPU: only one broad mention in this sense can be found. (UN, 2010: p.6) EU IPU can have slightly stronger intelligence gathering capacities, related to crime investigation and tactical awareness mainly. (CoESPU, 2005) The different national origins of these units, in particular within UN FPU, can bring along different police styles. Harmonization can represent an obstacle for international law enforcement, and minimum standards in professionalism must be demanded before deploying FPU. The UN has implemented detailed training and recruitment guidelines for contributing countries after some negative experiences in early deployments. (Hansen, 2011) With the exceptions of Timor Leste and Kosovo, FPU have no executive authority, which means they normally cannot arrest criminals. (Hansen, 2011) High-end civilian law-enforcement units, to a lesser extent than military ones, can also transmit 'paramilitary culture' to local police forces, as the previous chapter demonstrated. FPU are cheaper per agent than the CIVPOL component, as a consequence of their training and relative logistic autonomy. (Hill et al., 2009) However, this may tempt decision-makers to expand their use beyond their original goals and invade the field of action of CIVPOL; diminishing FPU effectiveness and incrementing the risks associated with the excessive use of high-end police units.

Some countries have also modelled deployable civilian units on their own. Such is the case of the Australian International Deployment Group (IDG) and the similar New Zealand International Service Group (ISG). (Greener, 2011) The IDG, active from 2004, reflects the Australian experience in regional PSOs, and has two deployable components: one in charge of regular community-police oriented CIVPOL and one response group specially prepared for high-end policing in unstable environments. IDG is a national asset, but it is conceived to be deployed under UN or regional organizations flags too. In fact, IDG personnel can be found in a dozen regional and UN missions throughout the globe fulfilling different roles.¹⁵ Initiatives like IDG should

15 A factsheet with the basic features of Australian IDG can be found in the Australian Federal Police website: <http://www.afp.gov.au/policing/international-deployment-group.aspx>

be welcome, since they can provide skilled agents in short-notice to the UN and other international organizations in a way that minimizes operational incompatibilities.

4.4. NATO MSUS AND THE PRESENCE OF GENDARMERIES IN CIVILIAN ISPUS

The consecutive and sometimes overlapping international missions in the Balkans, first by the UN, joined later by, OSCE, NATO and UE, have been the proving ground for a whole series of responses for the new challenges that third generation PSOs pose for the international community, being the security gap one of the most relevant. The anecdote reproduced in the introduction may serve as a token: neither military units nor CIVPOL were able to properly fill such gap. (Call and Barnett, 1999) As the situation evolved, different reactions and responses to the changing environment were tried. Since there was little previous experience on dealing with the security gap problem, solutions had to be improvised in a short notice with the resources available. The military component of the different missions during the 1990s was clearly predominant over the civilian one; this combined with the faster response and deployment capacity of armed forces and the short-term nature of the security challenges meant that the first response would come from the military. Some of the countries with military participation counted with hybrid forces and gendarmeries that were considered better prepared to undertake this new role. Several gendarmeries, such as the French, Italian or Spanish, already had extensive international experience in PSOs, although always in both ends of the security end: never in the middle grey area, but rather as part of CIVPOL or integrated in their national military contingents. After experiencing several incidents involving rioting crowds, in 1998 the first Multinational Specialized Unit was formed under the auspices of NATO with Italian, Romanian, Slovenian and Argentinian gendarmes. (Lutterbeck, 2004)

MSUs are not meant to replace civilian and local police forces, and their objective is to enable NATO forces to tackle public order situations such as riots and lootings, and enhance coordination with local population, CIVPOL component of the mission and local authorities. Hence they act as force multipliers for NATO military units. They are deployed within NATO contingents and act under the same rules of engagement and operational procedures, including combat duties if necessary. Consequently they have the same self-protection, deployment and logistic standards than the rest of the military detachment. Occasionally they can operate for limited time under the command of other international organizations such as UN or EU, as well as local authorities when considered necessary.¹⁶ The doctrinal evolution has been branded by field experience and the flexibility they are supposed to add to the military component. This means that there are no specific strategic guidelines; when deployed, their use is highly discretionary and depends to a great extent on the mandate of the forces and the situation on the ground. For their tactical use in emergency situations, the '*green box/blue box*' doctrine has been formulated, improving flexibility while avoiding misunderstandings in their employment. (Greener and Fish, 2011; CoESPU, 2005)

A typical MSU can vary in size, from 200 to 600 agents, depending on the mission requirements and support sub-units. Any NATO nation or partner can contribute with troops and sub-units to man the MSU. Besides the high-end policing they add to

16 MSU factsheet in SFOR website: <http://www.nato.int/sfor/factsheet/msu/t040809a.htm>

NATO formations, MSUs have limited investigative capacities, in and out the military component. Intelligence gathering, both for military and policing purposes is among their recognized duties. They are part of the military intelligence chain of command, and also integral part of the NATO approach to the security gap. In theory, this means there is not only intelligence gathering, but also intelligence sharing with other PSO components outside NATO. As inter-agency cooperation has a heavy influence, liaison officers are abundant within the ranks of MSUs. (CoESPU, 2005)

MSUs have been very active in Bosnia-i-Herzegovina and Kosovo, with hundreds of interventions in intelligence, liaison, training and public security, ranging from negotiation to riot control. (Greener and Fish, 2011; Friesendorf and Penska, 2008) NATO considers MSUs a success, and the model has earned its place in the operational planning of the Alliance, despite the fact that the concept has its critics. Witnessing such relative success after the frustrating Balkans experience, the MSU model was replicated by the UN in Timor Leste and Kosovo. These would later evolve to the previously explained FPU. Similarly, EU founded IPU on the grounds of MSU experience. The Timor Leste case is paradigmatic: when general unrest burst, the UN was forced to admit the incapacity of CIVPOL to address it, and deployed an MSU-style unit in response. Although in theory an FPU, it was integrated entirely by Portuguese and Jordanian gendarmes and its mandate was exceptional in a number of senses: it was wider, it included executive policing, and it allowed more autonomy and flexibility in the use of force. For these reasons, the Timor FPU case is included in this section of the chapter. Some authors take the same approach to this case. (Lutterbeck, 2004) Again, combined FPU and military support to CIVPOL managed to stabilize the situation. (Goldsmith, 2009) It is interesting to note that, in the literature consulted about the Kosovo and Timor interventions a great deal of criticism is directed towards the hybrid nature of the gendarmes, while leaving aside other explanatory factors like legal and operational frameworks, tactical considerations or the mandate issued to the unit.¹⁷

The MSU model has probably been more criticized than other ISPU, due to its hybrid nature and strong military origins and orientation. It was also a pioneering experience for ISPU, driven mainly by tactical necessities and only later incorporated to a global strategy. The civil-military separation, central in SSR and state-building efforts, is perceived at risk with implementation of MSU. They have also been accused of introducing into the country paramilitary and non-democratic policing styles, as we have previously seen. This point is backed to an extent by testimonies of excessive use of force and appearance of combat troops rather than policemen. (Hill et al., 2007; Goldsmith 2009) What is argued here is that these facts should be attributed more to the high-end policing carried out by MSUs in a volatile environment, their inclusion inside the military component,¹⁸ and to a lack of UN, NATO or EU legal and operational provisions for the use of MSUs, rather than to the military adscription of its components *per se*. The main difference between MSUs and US-SPUs when it comes to their military bias is that MSUs have higher interoperability capacities, rooted in the fact that, in theory, they are conceived as multinational, and in practice they have tried to link law enforcement

17 Examples of these criticisms in: Hill et al., 2007; Goldsmith, 2009; Lutterbeck, 2004; Friesendorf and Penska, 2008

18 This means: having military rules of engagement, being under military command and being generally considered a military asset.

efforts of different international organizations. (Brosig, 2011) While US-SPUs are a national resource to provide US troops with ‘grey area’ capabilities, MSUs are truly multinational from the beginning, and possess a larger tradition of cooperation, both institutional and inherent to the gendarmeries that form their ranks. Another disadvantage of MSUs is the lack of understanding of their nature and role, inside and outside NATO. Commanders from countries with no gendarmerie tradition are not aware of the exact potential of gendarmerie-type assets, and regard them with suspicion. This is extensive to other partner organizations such as UN agencies and CIVPOL, and translates into underutilization, being limited to little more than bailout resources for CIVPOL. Flexibility at all levels is one of their highlights, but this is achieved through a lack of strategic doctrine on their utilization in favour of tactical agreements between actors on the ground. (CoESPU, 2005) Such strategic doctrine is difficult to elaborate due to the high number of states and organizations that should be involved in its development and the very different attitudes that they display towards hybrid forces, security gap issues and state-building. This relative uncertainty, added to already listed circumstances,¹⁹ increases the opportunities for MSUs to operate under only light supervision. (Friesendorf 2010: p.128) These circumstances augment the risk of excessive use of force, military-like behaviours in law enforcement and undermining CIVPOL efforts due to lack of coordination.

5. GENDARMERIES AND THEIR POTENTIAL IN PSOS

As previous sections have exposed, there is a lack of understanding among certain groups of scholars and practitioners. Two very simple approaches are considering gendarmeries either every armed body holding the title of gendarmerie, or any militarized law-enforcement institution. Both can be misleading. Several units with the title of gendarmerie, for example the Polish Żandarmeria Wojskowa, are fully military police units for their own armed forces, with only exceptional and subsidiary competences in law enforcement.²⁰ The second perspective encompasses every hybrid law enforcement agency, but it does not clarify the difference between a gendarmerie and other forces, such as militarized border police units, military coast guards or special anti-terrorist units. The discussion on the process of militarization in this paper has revealed that militarization can happen in different ways, but even if we only take into consideration the structural factors, such as discipline, ministerial affiliation, role in case of war or use of military ranks and units for internal organization, the term gendarmerie is still not sufficiently accurate. Therefore, a more refined and accurate definition of gendarmerie is required. The working definition selected for this study is the one formulated by the EGF to determine what forces can be granted membership status. (de Weger, 2009: p.44) As seen in the introduction, EFG defines a gendarmerie as *‘a force with an all encompassing jurisdiction in its homeland and towards its community, tasked with judicial and administrative policing and crime prevention, and whose members possess policing and basic military skills.’*

This definition not only distinguishes between gendarmeries and other hybrid security forces, but it highlights a basic feature of gendarmeries often overlooked outside

19 Default military command unless specified otherwise, high-end police duties, weak local and international rule-of-law environment including control mechanisms and unstable operational environments.

20 A list of the duties assigned to the Polish Gendarmerie can be found in the official ZW website: <http://www.zw.wp.mil.pl/en/205.html>

their countries of origin. Low-end policing is one of their core values. Furthermore, their judicial and administrative policing skills not only complement the spectrum of civilian law enforcement, but show their full integration in a democratic state of rule of law. High-end policing and their connections with the military are only a small part of their activities from this perspective, and at the same time are overstated by the critics of this model of policing. (Wiffen and Edmons, 1989) Applying the previous discussion on militarization of security to this case, we conclude that the aspects in which the militarization of these units takes place are more easily regulated and less prone to produce non-democratic policing and excessive use of force.²¹

If we analyse gendarmeries in an individual basis, we can find important differences between them: double and even triple ministerial affiliation, being part of the military in peacetime or not, capacity to act as military police, internal organization and so on.²² Said so, there are common patterns that can help to form a concept of gendarmerie (de Weger 2011): dual military-civilian affiliation; low-end policing performed on a regular basis, including criminal investigation; preparation for a number of high-end police duties, such as site protection, explosive teams or riot control, and finally policing in rural areas. As we can see, they match with the definition used by the EFG.

The suitability of gendarmeries for PSOs is related to the origins of these forces. After the Napoleonic Wars in Europe, modern nation-states started to emerge. At the same time, French *Gendarmerie*-style forces had been widespread throughout the Continent; they provided central governments with a unique tool to counter centrifugal tendencies, as well as exerting direct control over the unruly countryside. (Lutterbeck 2004) This is a feature of the gendarmerie-style of policing: it is more centralized than the community-based model. Gendarmerie forces were often the only visible side of central authority in remote areas, where gendarmes were deployed in small detachments of even just two gendarmes. These gendarmes did not only conduct police duties, but also basic administrative and basic judiciary ones in the absence of sufficient state resources. As a result, in the countries where the model has survived, gendarmes have developed a close relationship with the rural populations and earned legitimacy not only legally, but through practice. This brief history explains why gendarmeries are capable of covering the whole spectrum of police activities, from counter insurgency to judicial police and community engagement, which made the nation-state possible. Interestingly enough, these demands can be found with little variation in contemporary peacebuilding operations. Gendarmeries have also a tradition of overseas deployment to carry out law enforcement in colonies and territories and train local counterparts.

5.1. RECOMMENDATIONS FOR AN IDEAL MODEL OF GENDARMERIE INVOLVEMENT IN PSO

As we can see, the potential of gendarmeries in peacebuilding goes far beyond the plugging of the security gap. They can be deployed and interoperate with both military and civilian components of an international mission with minimal preparation. They

21 Militarization of gendarmeries happens in intelligence, justice and control, as opposed to organization, training and tactics, which have a bigger exposure to the population. See Costa and Medeiros, 2002.

22 A detailed account of these differences is out of the intention and length of this paper. For an extensive work on this topic, see annexes in de Weger, 2009.

have logistic and self-protection military standards, which means they can be inserted at any point in time during the operation. They can undertake the whole array of police missions, from community policing and traffic police to riot control and SWAT-like teams. Gendarmeries also have valuable expertise in a variety of technical issues, such as IT, border control, finance crime and so on. (de Weger 2011) And finally, and more importantly, despite their military features they have proven themselves as capable of being an effective and legitimate democratic police force, as long as the institutional framework they are embedded in is clear and solid enough.

The question then, is if a force that reunites all these capabilities together is really needed. There is no task that gendarmeries can undertake and others cannot. Their critical advantage is their flexibility and the ability to be present and active anywhere and at any time of the peacebuilding process, and to cooperate with almost any kind of organization and force, national or international, civilian or military with little previous preparation. They are a force multiplier, in the sense that they can supplement either end of the civilian-military spectrum with skills only found in the other in an easier manner than if both ends had to cooperate directly. In an ideal PSO setting, the security gap would be minimized through solid international strategic planning and fluent cooperation between military and civilian components on the ground, leaving little to no space for a force with this features. The reality is that the unstable security conditions and the difficulties in harmonizing the endeavours of the actors and organizations involved in peacebuilding, will generate unexpected eventualities. When such situations unfold, the flexibility and adaptability of gendarmeries can be crucial, in the form of a versatile rapid-reaction force able to carry out whatever mission is required regardless of the security environment and the commanding authority on the ground. They should not be used as a permanent substitute for military or CIVPOL, and it is very important that local and international commanders have clearly established and agreed procedures and directives on their use to avoid duplications, inappropriate use of force and overlap of efforts with other forces. In this sense, they fit well in an ISPU framework. Nonetheless, their capacities go beyond the high-policing associated with ISPUs, and subsequently the mandate of these gendarmerie 'fire brigades' should go beyond this type of policing to maximize the use of their skills. The number of gendarmeries with enough proven capacities to achieve such flexibility is rather limited, and gendarmes are in demand in their origin countries. This staffing shortage reinforces the model of relatively small dynamic units acting as force multiplier.

A clear legal and operational framework is required, not only to avoid conflictive relations with other components of the mission, but - more importantly - to guarantee a healthy separation between military and civilian to the eyes of the population. As the previous discussion on militarization and the history of gendarmeries point out, the hybrid nature of a security force is a minor threat to democratic law-enforcement compared to unclear legal frameworks, underdeveloped or corrupted political systems and other more subtle militarization processes within civilian police forces. Thus said, the Anglo-Saxon model of policing predominant in SSR is not questioned here as a long term goal, and it is true that an overuse of hybrid forces could send the wrong message to local authorities. This only reinforces the necessity of clear mandates and an integrated international strategy if gendarmeries are going to be used in such a flexible manner. In other words, making clear for everyone in which cases gendarmes

operate as civilian police agents and in which situations they are a military force.²³ Tactical arrangements resulting from field experience in the Balkans are a solid starting point. (Brosig, 2011) The next step is to achieve a better understanding of gendarmeries in the strategic-planning levels. This is the key for the elaboration of a doctrine that will allow the integration of gendarmeries in the SSR and state-building efforts while maximizing the democratic guarantees of the process.

Most of the obstacles for the establishment of a gendarmerie force of these characteristics can be found in political and high decision-making levels, and are rooted in an insufficient knowledge and familiarity with these forces. It will require a sincere effort from both gendarmerie sceptics and supporters at all levels to reach a degree of understanding that makes possible an optimal use of these forces in peacebuilding operations.

5.2. THE EUROPEAN GENDARMERIE FORCE (EGF)

The EGF is an international organization that aims to provide a common framework for European gendarmeries in multinational missions. It is an evolution of the FIEP (France, Italy, Spain and Portugal) gendarmerie force embedded in the EU EuroFor. Political divergences between EU members about the use of gendarmeries led to the creation of an international organization outside the EU, but closely related to it, in order to develop the peacebuilding potential of European gendarmeries beyond the traditional ISPU role. EGF can operate in different stages of a PSO, and with different degrees of intensity: from advising and monitoring to executive policing and ISPU. (Lalinde, 2005) In this sense, the EGF can be considered the next step in the trend initiated by MSUs.

The European Gendarmerie Force was officially operative in 2005, and has its headquarters in Vincenza, Italy. The five founding members, attending to the size of their gendarmeries, are France (*Gendarmerie Nationale*), Italy (*Arma di Carabinieri*), Spain (*Guardia Civil*), Portugal (*Guarda Nacional Republicana*) and the Netherlands (*Koninklijke Marechaussee*); in 2008, Romanian *Jandarmeria Română* acquired membership. In addition, several other national hybrid forces that do not fit in the EGF definition of gendarmerie have status of observers (Turkish *Jandarma*) and partners (Polish *Żandarmeria Wojskowa* and Lithuanian *Viesojo Saugumo Tarnyba*). The two main obstacles for the expansion of the EGF are its exclusively European scope, closely linked to, but not determined by the EU, and its operational definition of gendarmerie, which has already been presented in this chapter. (de Weger 2009)

The objectives of the EGF are to provide the EU, and to other organizations such as NATO, OSCE and UN in a subsidiary way, with a force capable to perform the full spectrum of police work in a conflict area, including support to local law enforcement units. It can be present in any stage of the peacebuilding process, meaning that it can enhance crisis management and development capacities. For this purpose, special attention was paid during its creation, to make it compatible with political guidelines such as the European Security and Defence Policy (ESDP) and the shared NATO operational procedures. The EGF is rapidly deployable, self-sufficient, able to operate under civilian and military command, flexible and robust enough to be active in hostile

23 Exactly as it happens with their respective national legislations.

environments with minimum military support. EGF provides an 800-strong unit with its own HQ and any required support sub-units within 30 days after being requested, from a standing force of up to 2,100 gendarmes.²⁴ Gendarmes can also be deployed individually or in small specialized groups for missions such as training, crime investigation and liaison. Up to date, EGF has participated in two finalized international operations: in Haiti under the UN flag and EUFOR Althea in Bosnia under the orders of EU. EGF is also currently involved in Afghanistan, assisting NATO mainly in training missions.

EGF represents a valuable contribution to the international peacebuilding community for three reasons. First, the comparative advantages for the force it provides, already explained here. Second, it is a pioneering framework that can foster inter-organizational cooperation in PSO settings and set a precedent for institutional efforts to bridge the civilian and military spheres. Such harmonization can be beneficial for the ultimate achievement of peacebuilding objectives. And third, it can work as a channel to better explain the gendarmerie concept to those international actors traditionally alien to the concept. This comes through the improvement of the international projection and image of gendarmeries, and their normal integration in multinational operational structures. In a most basic sense, EGF provides a working definition of gendarmerie that differentiates the model in a qualitative manner from other militarized police forces and sheds light on its compatibility with high democratic standards.

6. CONCLUSIONS

In the first two chapters, this paper adopted more theoretical approach to the debates around the security gap and the militarization of police forces. This has provided a sufficiently clear framework to allocate this work in the general debate. Relying on this exercise, the practical responses to the security gap in PSOs have been classified and their pros and cons exposed. The discussion around militarization of police and the blurring between the traditional aspects of internal and external security have also brought surprising conclusions. The theoretical analysis in these chapters provide an alternative scope through which PSOs can be analyzed, challenging several assumptions given for granted in peacebuilding practice, and trying to open new space for improvement and better utilization of multinational resources.

In the last two chapters, the different existing responses to the security gap problem have been examined. The discussion in the first chapter set the different requirements that a force should fulfil to be able to close the gap. The second chapter, by offering a different perspective on the blurring between military and police applied particularly to international deployments, redefines some of the parameters employed to assess the security gap problem, opening the door for a more fruitful and less traumatic participation of hybrid law enforcement units. The findings after applying these two discussions to the case studies suggest that, particularly in early stages of a PSO, the dangers of militarization of both international police forces and local law enforcement agencies can be countered by efforts of coordination, legislation and strategic planning. Once deconstructed the misleading term of 'paramilitary police units', it has been demonstrated that certain types of hybrid forces, and more specifically gendarmeries as understood by continental European practitioners, can decisively contribute to peacebuilding efforts, even beyond the security gap.

24 See official EGF website: <http://www.eurogendfor.org>

Filling the security gap is eminently a cooperative task that goes beyond the security aspects and has implications in the wider state-building process. Cooperation is the key: military-police, local-international, and population-mission. Several actors with different mindsets, behaviours and agendas must join efforts to reach a common goal. A clear shared strategy that defines with no margin of doubt the roles of every actor is paramount. Security-wise, there is not a single agency that can cover the whole gap. Civilian and military units are required. Hybrid forces and ISPU's can provide some bridging and expand the capacities of both sides of the civilian-military spectrum, but cannot be a substitute under any circumstance, due to their limited capacity. Their optimal use should be as force multipliers. From all the options discussed in this work to fulfil that role, the one that presents better flexibility and interoperability is the gendarmerie one.

Criticisms regarding a possible 'culture of paramilitary' of law enforcement introduced by gendarmeries have been proven uninformed and exaggerated in this article. This does not mean that the possibility of militarization of law-enforcement does not exist, but that it can be addressed with a combination of professionalism and training of the force, clear operational procedures for the different law-enforcement and military units present in the field and familiarity of commanders, academics and policy-makers with this type of forces. When these are fulfilled, democratic policing is not at risk, despite the nominally military nature of gendarmeries. In this sense, the EGF provides a promising starting point for the full integration of gendarmeries in international crisis-response mechanisms. More importantly, the EGF offers a model of full-range hybrid law enforcement perfectly compatible with democratic standards that can help in assessing which forces qualify to be deployed in PSOs to undertake the complicated and delicate task of filling the security gap.

BIBLIOGRAPHY AND REFERENCES

BOOKS, DOCUMENTS AND ARTICLES

Agordzo, Benjamin K. (2009). Filling the 'Security Gap' in Post-conflict Situations: Could Formed Police Units Make a Difference?. *International Peacekeeping*, vol. 16:2, pp. 287-294.

Barton, Frederick D.; Crocker, Bathsheba (2003). Winning the peace in Iraq. *The Washington Quarterly*, vol. 26:2, pp. 5-22.

Bellamy, Alex J. (2003). Security Sector Reform: Prospects and Problems. *Global Change, Peace & Security* (formerly *Pacifica Review: Peace, Security & Global Change*), vol. 15:2, pp. 101-119.

Bigo, Didier (2006). Internal and External Aspects of Security. *European Security*, vol. 15:4, pp. 385-404.

Brosig, Malte (2011). The interplay of international institutions in Kosovo between convergence, confusion and niche capabilities. *European Security*, vol. 20:2, pp. 185-204.

Call, Chuck; Barnett, Michael (1999). Looking for a few good cops: Peacekeeping, peacebuilding and CIVPOL. *International Peacekeeping*, vol. 6:4, pp. 43-68.

Center of Excellence for Stability Police Units (2005). The future roles for Stability Police Units workshop. Washington DC.

Chandler, David (2004). Imposing the 'rule of law': the lessons of Bosnia-i-Herzegovina for peacebuilding in Iraq. *International Peacekeeping*, vol. 11:2, pp. 312-333.

Cockayne, James; Lupel, Adam (2009). Conclusion: From Iron Fist to Invisible Hand – Peace Operations, Organized Crime and Intelligent International Law Enforcement. *International Peacekeeping*, vol. 16:1, pp. 151-168.

Costa, Arthur; Medeiros, Mateus (2002). Police demilitarisation: cops, soldiers and democracy. *Conflict, Security & Development*, vol. 2:02, pp. 25-45.

Coticchia, Fabrizio; Giacomello, Giampiero (2009). Helping hands: civil–military cooperation and Italy's military operation abroad. *Small Wars & Insurgencies*, vol. 20:3-4, pp. 592-610

de Weger, Michiel (2008). The rise of Gendarmes? What really happened in Holland. *PfP Consortium Quarterly Journal*, winter 2008, pp. 92-114.

de Weger, Michiel (2009). The Potential of the European gendarmerie Force. The Hague, Netherlands: Institute of International Relations Clingendael.

den Heyer, Garth (2011). Filling the security gap: military or police. *Police Practice and Research: An International Journal*, vol. 12:6, pp. 460-473.

Dorn, Walter (1999). The Cloak and the Blue Beret: Limitations on Intelligence in UN Peacekeeping. *International Journal of Intelligence and Counter-Intelligence*, vol. 12:4, pp. 414-447.

Dziedzic, Michael J. (2003). The Public Security Challenge and International Stability. Police Units. Perceptions, vol. 8.

Eide, Espen Barth (2000). The Internal Security Challenge in Kosovo. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, vol. 35:1, pp. 49-63.

Eide, Espen Barth; Holm, Tor Tanke (1999). Postscript: Towards executive authority policing? The lessons of Kosovo. *International Peacekeeping*, vol. 6:4, pp. 210-219.

Field, Kimberly C.; Perito, Robert M. (2003). Creating a force for Peace Operations: Ensuring stability with justice. *Parameters: U.S. Army War College*, winter 2002-03, vol 32:4, pp. 77-87.

Friesendorf, Cornelius (2010). The Military and Law Enforcement in Peace Operations: Lessons from Bosnia-Herzegovina and Kosovo. Switzerland, Geneva: Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces.

Friesendorf, Cornelius; Penksa, Susan E. (2008), Militarized Law Enforcement in Peace Operations: EUFOR in Bosnia and Herzegovina. *International Peacekeeping*, vol. 15:5, pp. 677-694.

Gobinet, Pierre (2011). The Gendarmerie Alternative. In J.L. Hovens and G.A.G. van Elks (eds). *Gendarmeries and the Security Challenges of the 21st Century* (pp. 27-32). The Hague, Netherlands: FIEP publications, Koninklijke Marechaussee.

- Goldsmith, Andrew (2009). 'It wasn't like normal policing': voices of Australian police peacekeepers in Operation Serene, Timor-Leste 2006. *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, vol. 19:2, pp. 119-133.
- Gott, Kendall D. (2005). *Mobility, Vigilance and Justice: the US Army Constabulary in Germany, 1946-1953*. Fort Leavenworth, Kansas, USA: Combat Studies Institute Press.
- Greener, Bethan K. (2011): *The Rise of Policing in Peace Operations*. *International Peacekeeping*, vol. 18:2, pp. 183-195.
- Greener, Bethan K.; Fish W.J. (2011), *Situating Police and Military in Contemporary Peace Operations*. *Civil-Military Occasional Papers*, Asia-Pacific Civil-Military Centre of Excellence, vol. 3/2011
- Hansen, Annika S. (2011). *Policing the Peace: The Rise of United Nations Formed Police Units*. Policy Briefing, Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF).
- Hill, J.B. (2010). *Conflict Policing: Policing in a Time of War*. *International Criminal Justice Review*, vol. 20, pp. 384-397.
- Hill, Stephen M.; Beger Randall R.; Zanetti II John M. (2007). *Plugging the Security Gap or Springing a Leak: Questioning the Growth of Paramilitary Policing in US Domestic and Foreign Policy*. *Democracy and Security*, vol. 3:3, pp. 301-321.
- Hills, Alice (1998). *International peace support operations and CIVPOL: Should there be a permanent global gendarmerie?*, *International Peacekeeping*, vol. 5:3, pp. 26-41.
- Hills, Alice (2001). *The inherent limits of military forces in policing peace operations*. *International Peacekeeping*, vol. 8:3, pp. 79-98.
- Hills, Alice (2009). *The possibility of transnational policing*. *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, vol. 19:3, pp. 300-317.
- Hoogenboom, Bob (2011). *Policing the gap*. In J.L. Hovens and G.A.G. van Elks (eds.), *Gendarmeries and the Security Challenges of the 21st Century* (pp 97-110). The Hague, Netherlands: FIEP publications, Koninklijke Marechaussee,
- Hovens, J.L.; van Elks G.A.G eds (2007). *Gendarmeries and the Security Challenges of the 21st Century*. The Hague Netherlands: FIEP publications, Koninklijke Marechaussee.
- Jayamaha, Dilshika; Brady, Scott; Fitzgerald, Ben; Fritz, Jason (2010). *Lessons learned from U.S. Government Law Enforcement in International Operations*. PKSOI Papers, Strategic Studies Institute.
- Jakobsen, Peter Viggo (2000). *The emerging consensus on grey area peace operations doctrine: Will it last and enhance operational effectiveness?*, *International Peacekeeping*, vol. 7:3, pp. 36-56.
- Johnstone, Ian; Corbin, Ethan (2008). *The US Role in Contemporary Peace Operations: A Double-Edged Sword?* (introduction). *International Peacekeeping*, vol. 15:1, pp. 1-17.
- Jones, Trevor; Newburn, Tim (eds.) (2006). *Plural Policing: a comparative perspective*. London. UK: Routledge.

Keegan, John G. (2004). History of Scotland Yard. Self-published. Last accessed online on August 8th 2012 at www.jgkeegan.com

RAND (2009). A Stability Police Force for the United States: Justifications and Options for Creating U.S. Capacities, RAND Arroyo Center monograph elaborated for the US Army, last accessed online August 8th 2012:

<http://www.rand.org/pubs/monographs.html>

Lalinde Esquivel, Enrique (2005). The new European gendarmerie Force. Real Instituto Elcano de Estudios Estratégicos, May 2005 (Spanish and English). Last accessed online August 8th 2012:

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/europe/ari+48-2005

Last, David (2000). Organizing for effective peacebuilding. International Peacekeeping, vol. 7:1, pp. 80-96.

Lutterceck, Derek (2004). Between Police and Military: The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries. Cooperation and Conflict, vol. 39, pp. 45-67.

Lutterbeck, Derek (2005). Blurring the Dividing Line: The Convergence of Internal and External Security in Western Europe. European Security, vol. 14:2, pp. 231-253.

Maillard, Jacques de; Smith, Andy (2012). Projecting national preferences: police cooperation, organizations and polities. Journal of European Public Policy, vol. 19:2, pp. 257-274.

Perito, Robert M. (2007). U.S. Police in Peace and Stability Operations. United States Institute of Peace special report 191, August 2007.

Rotmann, Philip (2011). First steps towards a police doctrine for UN peace operations (2001–2006). Policing and Society: An International Journal of Research and Policy, vol. 21:1, pp. 84-95.

Sullivan, John P. (2002). Terrorism, Crime and Private Armies. Low Intensity Conflict & Law Enforcement, vol. 11:2-3, pp. 239-253.

Sullivan, John P.; Weston, Keith (2006). Afterword: Law Enforcement Response Strategies for Criminal states and Criminal-soldiers. Global Crime, vol. 7:3-4, pp. 615-628.

Tranca, Oana; Garon, Richard (2007). Fight It or Freeze It: Which Generation of Peacekeeping Operations Is More Apt To Solve Conflicts. Article presented for the 49th ISA Annual Convention, March 25-30 2007. Last accessed online on 30th August 2012:

http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/2/5/3/2/0/pages253208/p253208-1.php

UN (2006). Guidelines for Formed Police Units on assignment with Peace Operations. New York, USA: United Nations Department of Peacekeeping Operations - Police Division.

UN (2008). United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines. New York, USA: United Nations Department of Peacekeeping Operations - Department of Field Support.

UN (2010). Formed Police Units in United Nations Peacekeeping Operations. New York, USA: United Nations Department of Peacekeeping Operations - Department of Field Support.

United States Institute of Peace (2004). Building Civilian Capacity for U.S. Stability Operations – The Rule of Law Component. United States Institute of Peace, special report 118.

Vianna Braga; Carlos Chagas (2010). MINUSTAH and the Security Environment in Haiti: Brazil and South American Cooperation in the Field. *International Peacekeeping*, vol. 17:5, pp. 711-722.

Weiss, Tomáš (2011). The blurring border between the police and the military: A debate without foundations. *Cooperation and Conflict*, vol. 46, pp. 396-405.

Wiffen, Drusilla; Edmonds, Martin (1989). La Gendarmerie Nationale: A blueprint for the future of internal security provision in the west?, *Defense Analysis*, vol. 5:2, pp. 139-151.

Wisler, Dominique (2007). The International Civilian Police Mission in Bosnia and Herzegovina: From Democratization to Nation-Building. *Police Practice and Research: An International Journal*, vol. 8:3, pp. 253-268.

ONLINE REFERENCES

Australian Federal Police official website: International Deployment Group. Last accessed online on 30th August 2012:

<http://www.afp.gov.au/policing/international-deployment-group.aspx>

USA Today (September 15th 2008). FBI: Justifiable homicides at highest in more than a decade. - Last accessed online on 30th August 2012:

http://www.usatoday.com/news/nation/2008-10-14-justifiable_N.htm

European Gendarmerie Force official website. Last accessed online on 30th August 2012:

<http://www.eurogendfor.org>

Atenea Magazine online (December 17th 2008). Las Operaciones en Bosnia Herzegovina (II) (original Spanish). Last accessed online on 30th August 2012:

http://www.revistatenea.es/revistatenea/revista/articulos/GestionNoticias_1340_ESP.asp

Los Angeles Police Department official website: History of S.W.A.T. - Last accessed online on 30th August 2012:

http://www.lapdonline.org/metropolitan_division/content_basic_view/849

NATO SFOR official website: MSUs - Last accessed online on 30th August 2012:

<http://www.nato.int/sfor/factsheet/msu/t040809a.htm>

Polish Gendarmerie official website (English) - Last accessed online on 30th August 2012:

<http://www.zw.wp.mil.pl/en/205.html>

Spanish Air Force official website: Wing 43 (original Spanish) - Last accessed online on 30th August 2012:

<http://www.ejercitodelaire.mde.es/ea/pag?idDoc=5864A9DE5E87B418C12570DD0042998E&idRef=4A49821B8E6B267EC125745900263B9B>

Spanish Armed Forces official website: *Unidad Militar de Emergencias* (original Spanish) - Last accessed online on 30th August 2012:

<http://www.ume.mde.es/que-es/>

Spanish National Police official website: *Grupo Especial de Operaciones* (original Spanish). Last accessed online on 30th August 2012:

http://www.policia.es/org_central/dao/geo/presentacion.html

United States Coast Guard official website: The Coast Guard at Normandy. Last accessed online on 30th August 2012:

http://www.uscg.mil/history/normandy_index.asp

United Nations Police official website: Formed Police Units. Last accessed online on 30th August 2012:

<http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/police/units.shtml>

This paper has its origins in the final dissertation for the King's College London Conflict, Security and Development Master of Arts, 2011-2012

Fecha de recepción: 16/09/2015. Fecha de aceptación: 17/12/2015

LA INTERVENCIÓN POLICIAL CON SUJETOS CONFUSO-AGITADOS EL DENOMINADO “DELIRIO AGITADO”

SALVADOR RUIZ ORTIZ

DOCTOR EN CRIMINOLOGÍA. AGENTE DE LA POLICÍA LOCAL DE MURCIA.

EDUARDO OSUNA CARRILLO DE ALBORNOZ

CATEDRÁTICO DE MEDICINA LEGAL Y FORENSE DE LA UNIVERSIDAD DE MURCIA.
PROFESOR DE MEDICINA LEGAL.

JUAN ANTONIO RODRÍGUEZ COQUE

LICENCIADO EN DERECHO. CABO 1º DE LA GUARDIA CIVIL. DOCENTE EN EL USO DE LA
FUERZA EN LA ACADEMIA DE OFICIALES DE LA GUARDIA CIVIL.

RESUMEN

Existe un fenómeno, no muy conocido, en el que coexisten circunstancias susceptibles de concluir en fallecimientos que aparentan ser “inexplicables” desde una perspectiva médico-legal. Se trata de supuestos en los que el sujeto exterioriza una conducta agitada y confusa, soliendo protagonizar alteraciones del orden público o de la seguridad ciudadana en los que han de intervenir las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que concluyen con la necesidad de reducción e inmovilización del sujeto, debiendo de recurrir para ello al uso de la fuerza.

La mayor parte de los casos concluyen de manera satisfactoria, es decir, se logra el fin perseguido y su traslado al centro sanitario, donde recibe la adecuada asistencia. Sin embargo, en un porcentaje no determinado de ellos, culmina con la muerte del sujeto sin que existan hallazgos objetivos postmortem que determinen una etiología definida, por lo que se inscriben como muertes sujetas a autopsia judicial. En estos casos, puesto que ha existido una acción directa de uso de la fuerza o la detención por parte de los agentes policiales, la dinámica de su actuación se convierte en verdadero elemento decisorio de cara a su responsabilidad en un ulterior proceso judicial.

Palabras clave: Delirio agitado, muerte en custodia o privación de libertad, delirium, agitación, resistencia.

ABSTRACT

There is a phenomenon, not well known, with the coexistence of circumstances likely to end in deaths that appear to be “inexplicable”, from a forensic perspective. These are cases where the subject externalizes an agitated and confused behavior, starring in events must intervene and the police must be subjected to physical reduction by the latter.

Most of the cases concluded successfully, that is, the purpose intended and moving to the clinic, where she receives appropriate care is achieved. However, in an undetermined percentage of them, culminating in the death of the subject without any

objective findings postmortem to determine a definite etiology, so register as deaths subject to judicial autopsy. In these cases, since there has been direct action of use of force by police officers, the dynamics of their performance becomes real decisive element face their responsibility in a subsequent trial.

Keywords: Excited delirium, death in custody, delirium, agitation, resistance.

1. INTRODUCCIÓN

La muerte de un ser humano en circunstancias violentas es siempre causa de preocupación social, mediática e incluso jurídica, máxime cuando la muerte ocurre en el transcurso de una intervención de los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y/o en el proceso de su actuación profesional. En estos casos la dinámica operativa suele ser puesta en entredicho, resultando preciso un plus de justificación, tanto de las maniobras relativas a su actuación como a la determinación, lo más exacta posible, de la etiología del fallecimiento. Sin embargo, no siempre resulta sencillo, especialmente cuando la autopsia no despeja esta incógnita. Existen numerosas teorías al respecto, emanadas de distintas ramas del conocimiento, si bien hoy día no se ha aislado un mecanismo mortal suficientemente definido, por lo que resulta muy complejo conocer la causa de la muerte exclusivamente a través de la autopsia (Cazorla et al, 2011).

Este fenómeno no es tan extraño como pueda parecer, si bien la ausencia de registros dificulta el conocimiento de su incidencia real. No obstante, se ha constatado que el riesgo de mortalidad en pacientes que experimentan *Delirium* es alto (Perelló, 2010). En los últimos años se han difundido informaciones mediáticas sobre algunos de ellos, avaladas por informes forenses, las cuales corroboran su realidad existencial¹.

1 “Muerte en el Cuartel de Roquetas”, “Un agricultor de Roquetas pierde la vida en estas dependencias tras presentar fuerte resistencia y ser reducido a la fuerza” (2007). Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2006/02/07/espana/1139311869.html>. “Un toxicómano muere en Elche tras ser detenido por la Policía de Santa Pola”, “opuso violencia a los agentes tras amenaza a varios viandantes con una jeringuilla, por lo que tuvo que ser reducido” (2006). Disponible en: <http://www.teleelx.es/n71632-bUn-toxicomano-muere-en-Elche-tras-ser-detenido-por-la-policia-de-Santa-Pola.html>. “Un vigilante muere tras ser reducido y esposado por cuatro compañeros en Atocha”, “protagonizó varios altercados con los transeúntes, la autopsia ha determinado que no presentaba señales externas de violencia, fracturas ni hematomas, por lo que se inclina a creer que falleció por un derrame cerebral” (2006). Disponible en: http://elpais.com/diario/2006/05/08/madrid/1147087455_850215.html. “Un joven muere tras ser detenido y forcejear con la Guardia Urbana”, “El fallecido fingió ser Guardia Civil y se encontraba bajo los efectos de las drogas” (2009). Disponible en: http://elpais.com/diario/2009/04/19/catalunya/1240103246_850215.html. “Muere un hombre después de ser reducido y esposado por cuatro policías locales”, “La policía recibió la llamada de que en un camping un hombre se encontraba fuera de sí, los agentes intentaron dialogar con el fallecido pero, ante su conducta agresiva lograron reducirlo y esposarlo, el servicio de emergencias que realizó la reanimación sólo pudo certificar el fallecimiento “por causas que desconocemos” (2010). Disponible en: <http://www.laverdad.es/murcia/v/20100822/comarcas/muere-hombre-despues-reducido-20100822.html>. “La brutalidad de los Mossos ante un Jurado Popular”, “La Juez de Instrucción señala en un Auto que las maniobras de contención (...) pudieron participar en el resultado de la muerte” (2013). Disponible en: <http://www.abc.es/espana/20131217/abci-mossos-jurado-cataluna-201312162037.html>. “Muere un hombre tras ser detenido por los Mossos en Barcelona”, “La causa de la muerte que ha trascendido es la parada cardiorrespiratoria” (2014). Disponible en: <http://www.abc.es/catalunya/20140403/abci-fallece-detenido-mossos-201404030849.html>. “Muere en el Cuartel de la Guardia Civil de Archena tras enfrentarse a los agentes”, “Según la familia “estaba enfermo (...) discutieron y abofeteó a un guardia”, por lo que fue reducido”

El principal problema es el desconocimiento generalizado sobre este fenómeno, tanto a nivel de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad como de sanitarios e incluso médicos forenses (Amaya et al, 2013), a lo que hay que añadir su escasa investigación científica en España. En todos los casos se trata de situaciones en las que la Policía ha de reducir e inmovilizar a sujetos que exteriorizan una conducta agresiva, presentando conjuntamente aparente estado de extrema excitación e hiperactividad psicomotriz, por lo que resulta necesario determinar el papel que la situación de restricción de libertad ha tenido en estos episodios (Takeuchi et al, 2011).

Ante la ausencia de una explicación científica plausible, parece necesario realizar un análisis sistémico de estos sucesos, a fin de obtener una visión más global de su dinámica mortal, así como del establecimiento de pautas preventivas (Wangmo et al, 2014).

La primera dificultad que se plantea es su definición e identificación, pues las distintas investigaciones llevadas a cabo no terminan de aclararlo. De un lado, se han descrito multitud de síntomas y signos que convergen, conjunta o aisladamente, en los sujetos que fallecen; de otro, no existe una inscripción diagnóstica en los principales manuales psiquiátricos. La denominación más extendida es la de *Síndrome de Delirio Agitado* (EDS), si bien en la actualidad no ha obtenido reconocimiento como entidad clínica autónoma (Paquette, 2003; Vike et al, 2012). Con ella coexisten otras: *Muerte en privación de libertad* (Rando et al, 2004); *Death in Custody* (Grant et al, 2009), *Muerte Súbita en Varones Jóvenes tras Detención Policial* (Martínez, 2009) y *Unexpected Death* (Otahbachi, 2010; Johnson, 2012), entre otras.

Todas ellas intentan describir un fenómeno que es real, independientemente de su reconocimiento clínico² (American College of Emergency Physicians, 2009), pues representa una de las actuaciones más complejas a las que han de enfrentarse los miembros de las FCS, de la que derivan repercusiones jurídico-profesionales para los agentes intervinientes ante el fatal e imprevisible desenlace.

Históricamente se han desarrollado numerosas teorías, especialmente desde el ámbito de la medicina legal, pues se ha asociado a etiologías de carácter violento que en ocasiones culmina con un resultado mortal. En las últimas décadas ha trascendido a otros estadios científicos, como las urgencias médicas, el Derecho policial e incluso al ámbito judicial.

2. ANTECEDENTES Y ESTADO ACTUAL DE LA CUESTIÓN

El EDS fue descrito originariamente en el s. XIX como Manía de Bell (*Bell's Manía*), estando referido al conjunto de signos detectables en pacientes psiquiátricos que fallecían inexplicablemente (Bell, 1849). No es hasta finales del s. XX cuando este término queda acuñado, para describir la etiología del fallecimiento de sujetos que

(2014). Disponible en: <http://www.laverdad.es/murcia/comarcas/201410/23/metieron-para-dentro-pero-20141022231803.html>. "Muere un hombre en Sevilla tras ser reducido por la Policía", "Se encontraba descalzo y con los pies ensangrentados e intentó agredir a varios viandantes" (2014). Disponible en: <http://www.publico.es/actualidad/muere-hombre-sevilla-reducido-policia.html>.

2 El EDS ha sido reconocido como realidad por The American Medical Association, American Psychiatric Association, American Psychological Association, Center for the Disease Control and Prevention, International Association of Chief of Police, American National Liberties Union, entre otras instituciones.

exteriorizaban gran agitación tras haber transportado en el interior de su organismo drogas (principalmente cocaína), fracturándose los envoltorios que las contenían y provocando una intoxicación aguda que daba lugar a la aparición del “síndrome” en sujetos que habían de ser reducidos, produciéndose su muerte inmediatamente o en horas próximas a su inmovilización (Post & Kopanda, 1976). Más adelante, en la década de los 90', la relación de causalidad se centraba en el consumo recreativo de la misma sustancia.

Una de las explicaciones más extendidas es la presencia de rabdomiólisis, derivada del consumo de tóxicos u otras causas (Ruttenber et al, 1999; Jauchem, 2010), pues la presencia de altos niveles de dopamina estaba más presente en sujetos fallecidos que presentaban agitación que en los que únicamente se apreció un estado delirante (Murphy et al, 2013).

Se ha relacionado también con una determinada forma de inmovilización, aquella en la que se coloca al sujeto en posición de *cúbito prono* y muñecas y tobillos esposados (*Hog-Tying* o *Hog-Tied*) (Pollanen et al, 1998).

Progresivamente, los avances en materia de investigación científica han demostrado que este fenómeno posee un origen múltiple de etiología diversa, explicando el fallecimiento como consecuencia de procesos neuroquímicos en sujetos consumidores de estimulantes y/o especialmente vulnerables (DiMaio, 2009; Musselman & Hampton, 2014). De ahí que se señale como causa de la muerte la arritmia cardíaca fatal, derivada de un estado hiperadrenérgico motivado por la extrema agitación y el consiguiente intenso forcejeo, cuya combinación provoca una disminución de las concentraciones séricas de potasio, tras el cese de la lucha, e incremento de las catecolaminas (Cazorla et al, 2010; Santos et al, 2013; Ho et al, 2013).

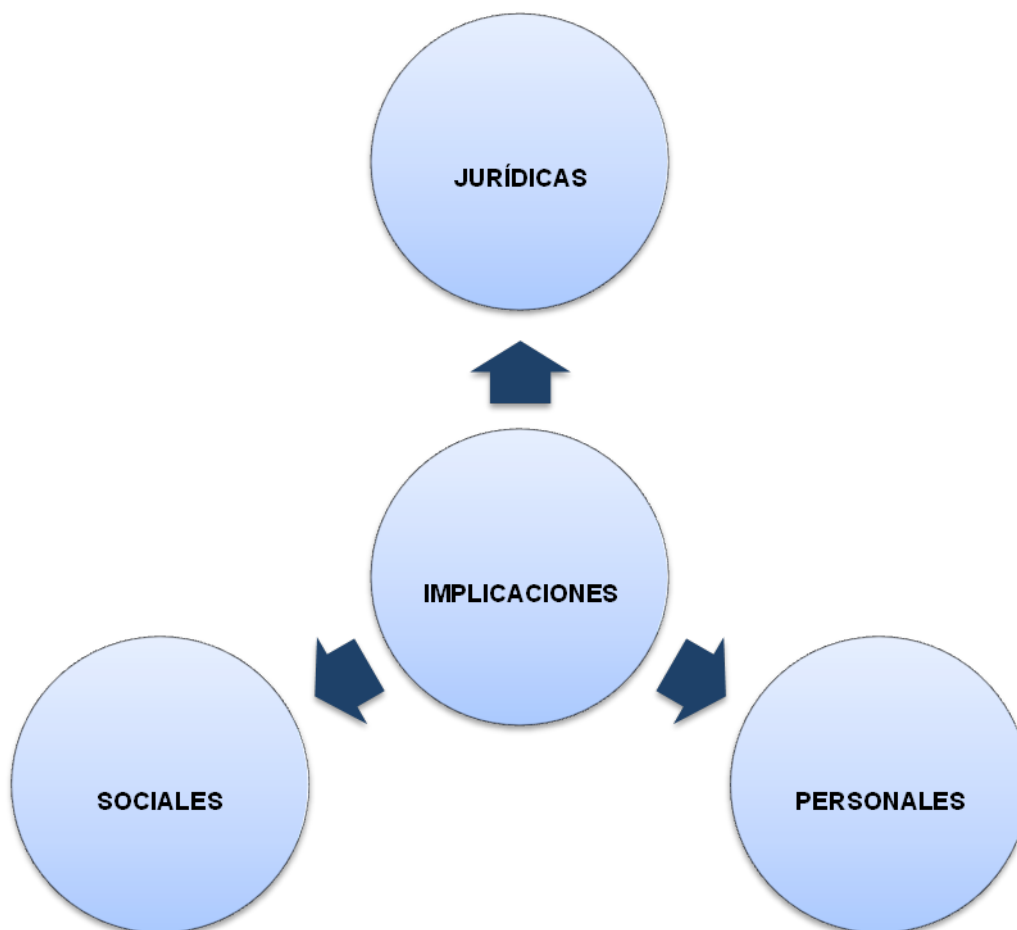
En la actualidad, se describe como un fenómeno en el que subyace un componente bioquímico resultante de la exposición a una situación de intenso estrés, unido a una especial susceptibilidad del sujeto para contrarrestarla, tratándose, en buena parte de los casos, de consumidores de sustancias estimulantes del sistema nervioso central (Yoshida et al, 2011). En este sentido, al igual que el *Delirium* genérico, se trata de un síndrome neuroconductual causado por la desregulación de la actividad neuronal secundaria a perturbaciones sistémicas (Maldonado, 2013). El *delirium* no es una enfermedad sino un síndrome de etiología multifactorial. Puede definirse como un cuadro clínico de instauración rápida y potencialmente reversible, cuya característica principal es la disminución del nivel de conciencia y atención, acompañado de una disfunción de las funciones cognoscitivas, pudiendo coexistir con variaciones emocionales como agresividad, manías, ansiedad... (Alonso et al, 2012).

Por ello, parece que el mejor modo de conocer su patogénesis es a través de investigaciones de carácter interdisciplinar, en las que se atiende a la totalidad de espectros intervinientes en este fenómeno. De este modo, una visión global permite emitir un juicio dinámico y explicativo, aislando los factores precipitantes, identificando los predisponentes y posibilitando el establecimiento de protocolos de actuación que minimicen sus efectos letales. Al mismo tiempo, resulta necesario poner de manifiesto su incidencia epidemiológica, las repercusiones que pueden derivarse de un abordaje inicial inadecuado y la necesidad de formación específica para quienes han de intervenir en primera instancia con estos sujetos.

2.1. CONTEXTUALIZACIÓN

La principal repercusión del problema objeto de estudio es la posibilidad de fallecimiento de los sujetos durante o tras haber sido sometidos a detención o inmovilización policial mediante el uso de la fuerza (Anais, 2014). Ante la ausencia de evidencias patoetiológicas objetivas que lo justifiquen, se plantea una incógnita sobre su origen que, en muchas ocasiones, concluye en imputación de los agentes y/o sanitarios que intervienen en los primeros momentos, si bien existen otras implicaciones:

Figura 1: IMPLICACIONES



Fuente: Elaboración propia.

La imputación judicial, en el inicio del proceso, suele estar referida a homicidio por imprudencia, por dolo eventual o incluso por imputación objetiva del resultado, derivada de la interpretación de las maniobras practicadas como generadoras o amplificadoras de un riesgo no permitido, así como de las reacciones bioquímicas derivadas de la situación de inmovilización en un episodio altamente estresante. Como ejemplo, así sucedió en el denominado “Caso Roquetas”, único en España que ha sido dirimido por el Tribunal Supremo (STS 6905/2008, de 11 de diciembre [ECLI:ES:TS:2008:6905]).

Las implicaciones sociales consisten en la repercusión, tanto para los agentes intervinientes como para la institución policial de la que dependan, de la interpretación

del suceso, especialmente derivada del tratamiento mediático³, pues es frecuente el resalto de cualidades que nada han tenido que ver en el desarrollo de los hechos (como la profesión u ocupación del fallecido), obviando o dejando en segundo plano las que han tenido una vinculación directa y que también eran conocidas (consumo de tóxicos o presencia de alteraciones psiquiátricas).

Por último, las implicaciones personales para los propios agentes, pues un suceso de estas características suele ir acompañado de repercusiones a nivel emocional, las cuales son susceptibles de generar alteraciones psicoadaptativas a nivel familiar, social y profesional e incluso serias patologías postraumáticas.

En todos los casos queda descartado el dolo directo; es decir, *a priori* no existe intención de provocar el resultado letal. Ni siquiera el planteamiento mental la mínima probabilidad de que este sucediese.

El análisis de las cuestiones sobre los motivos que iniciaron la intervención, justificaciones jurídicas sobre la inmovilización (o detención) y el uso de la fuerza empleada, así como los procedimientos, técnicas y maniobras aplicadas sobre el detenido, supondrán el elemento básico a tener en cuenta para valorar su responsabilidad penal durante el proceso. Es indudable que también debería ser valorado el nivel de conocimiento sobre el riesgo de fallecimiento, la formación recibida por parte de las instituciones al respecto, los medios de los que disponen y el tiempo de respuesta de las solicitudes sanitarias (en el “Caso Roquetas” la respuesta médica se demoró 23 minutos por motivos de disponibilidad operativa, durante los cuales persistía el forcejeo para la reducción).

La muerte de una persona en circunstancias de intervención policial es un hecho que tendrá repercusiones postraumáticas, en mayor o menor medida, para los implicados, para el resto de la plantilla de la unidad policial así como para el conjunto de la institución a la que pertenecen.

3. METODOLOGÍA

Para este estudio se ha utilizado como método el análisis de la literatura científica de carácter retrospectivo, mediante observación documental de modo cualitativo. A tal efecto, se han recopilado diversas investigaciones, tanto nacionales como internacionales, superponiéndolas al objeto de aislar elementos comunes o discordantes. La metodología está basada en el paradigma sistémico, con la vocación de establecer un patrón integrador que unifique las conclusiones de las diferentes áreas del conocimiento

3 Por ejemplo, en el “Caso Roquetas” se destacaba en los medios de comunicación, como cualidad del fallecido, que era un agricultor: <http://www.elmundo.es/elmundo/2006/02/07/espana/1139311869.html> <http://www.europapress.es/andalucia/almeria-00350/noticia-tc-cierra-caso-roquetas-inadmitir-recurso-amparo-principal-acusado-20100511164517.html> http://elpais.com/diario/2008/12/20/espana/1229727613_850215.html En el “Caso Raval”, que era un empresario: http://elpais.com/tag/caso_raval/a/ <http://www.abc.es/espana/20141004/abci-raval-mossos-201410032219.html> <http://www.lavanguardia.com/sucesos/20131104/54392721245/imputados-ochos-mossos-detuvieron-empresario-gayxample.html> En el “Caso Bayard”, que era un actor: <http://www.lavanguardia.com/sucesos/20140403/54404683300/alfonso-bayard-fallecido-mossos-plaza-molina.html> <http://www.abc.es/catalunya/20140403/abci-fallecido-tras-detencion-mossos-201404031411.html> <http://www.europapress.es/chance/gente/noticia-fallece-actor-alfonso-bayard-ser-reducido-mossos-desquadra-20140404103414.html>

que han abordado este fenómeno. Los estudios de casos han sido tenidos en cuenta únicamente a efectos de contraste, para verificación de coincidencias en relación a la presencia de factores y variables precipitantes y predisponentes.

A esta investigación, de carácter cualitativo, se añade un estudio empírico prospectivo basado en el diseño de una encuesta estructurada, con preguntas cerradas y abiertas. La muestra (n=383) ha sido obtenida mediante un sistema de selección aleatoria entre los elementos integrantes del universo de estudio (agentes de Policía), a través de un sistema de abordaje directo (para facilitar la espontaneidad de las respuestas). El estudio se llevó a cabo entre noviembre de 2014 y febrero de 2015, perteneciendo los elementos muestrales a agentes policiales de distintas escalas, tanto Policías Locales, Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil, de las provincias de Murcia, Valencia, Cádiz, Madrid, Barcelona, Ibiza, Mallorca, Ciudad Real y Albacete.

4. SINTOMATOLOGÍA

La característica principal es la presencia de un estado de excitación psicobiológico de aparición brusca, caracterizado por extrema agitación psicomotriz, hostilidad, hipertermia, fuerza excepcional y resistencia sin apariencia de fatiga (Mash et al, 2009; Vike et al, 2012). Los sujetos protagonizan eventos en los que ha de intervenir la Policía, pues suelen originar graves alteraciones del orden público y/o alteraciones de la seguridad ciudadana: deambulación incoherente entre los vehículos que circulan por las vías, daños en mobiliario urbano o privado, fractura de cristales o escaparates,... No se trata de infracciones de gran gravedad, sino de comportamientos absolutamente descoordinados que enfocan la atención del público y demandan intervención policial.

En ocasiones, son los propios protagonistas los que inician la interacción con la Policía, bien mediante solicitud expresa de su presencia o personándose directamente en dependencias policiales. En estos casos, persiste en los sujetos una idea recurrente, producto de su alteración del contenido del pensamiento, que sugiere un cierto grado de cognoscibilidad. No obstante, el brote confusional agudo puede aparecer en cualquier momento. En otros, es tal la afección psíquica que resulta imposible la interacción positiva, de modo que el recurso a técnicas comunicativas o posicionales resulta inoperante. Este es el sujeto prototípico objeto de esta investigación.

Una inadecuada actuación, sobre todo en los momentos iniciales, puede ser detonante y desencadenar un resultado con alta probabilidad letal, derivado de la actitud del ciudadano/paciente, de la actuación policial y de la concreta respuesta bioquímica individual, pues se trata de un fenómeno multifactorial solo explicable desde un prisma sistémico.

El elenco de factores que han sido asociados a este “síndrome” es extensísimo, si bien pueden clasificarse, según su naturaleza, en distintas tipologías:

Tabla 1: Variables tradicionalmente asociadas

Individuales	<i>Varón, mediana edad, antecedentes de enfermedad mental o abuso de psicoestimulantes, comienzo repentino del comportamiento extravagante o agresivo.</i>
Situacionales	<i>Detención policial, sanitaria o de otro tipo; necesidad de restricción de libertad física y postura del sujeto en la que se realiza la misma.</i>
Psicobiológicas	<i>Presencia de delirios, concretas reacciones bioquímicas, asfixia por restricción, rigidez muscular extrema, especial susceptibilidad neurobiológica e hipertermia.</i>
Conductuales	<i>Gran agitación psicomotriz, conducta extravagante e irrazonable, agresividad, ausencia de respuesta a órdenes verbales, resistencia activa y violencia que pueden suponer un riesgo propio o de terceros, gritos o emisión de sonidos guturales, desnudez, violencia hacia objetos, correr entre el tráfico rodado...</i>
Etiológicas	<i>Reacción bioquímica adversa a situaciones de estrés; administración de sustancias tóxicas, tanto estimulantes como depresoras del sistema nervioso central; abstinencia de las mismas; enfermedades psiquiátricas previas; traumatismos craneoencefálicos, enfermedades graves en fases terminales, infecciones, congelación, desnutrición, deshidratación.... La lista es amplísima.</i>
Cínicas	<i>Taquipnea, taquicardia, hipertermia, hipertensión, acidosis, rabdomiólisis.</i>
En el momento del fallecimiento	<i>Renuncia a la resistencia, colapso repentino tras restricción física, paro cardiorrespiratorio, braquicardia o asitolia, reanimación agresiva infructuosa.</i>
En la autopsia	<i>Positivo en psicoestimulantes, niveles tóxicos compatibles con consumo recreativo, sin dosis altas, inexistencia de explicación anatómica para el fallecimiento, desregulación por exceso de dopamina.</i>

Fuente: Elaboración propia a partir de la literatura científica consultada.

Cada grupo contiene una serie de variables cuya combinación resulta susceptible de dar lugar a la aparición del “síndrome”, si bien no todas poseen el mismo peso específico. Esto último posibilita el establecimiento de una distribución más concisa, atendiendo a criterios de primariedad, entendidos como elementos precipitantes, o secundariedad, como variables predisponentes. Así, son variables primarias la presencia de delirio o alucinaciones, agitación psicomotriz, resistencia activa, reacciones bioquímicas adversas y déficit en la respuesta fisiológica a las mismas. Siendo catalogables como secundarias el resto.

En atención a la presencia de un número significativo de estas variables puede establecerse un perfil de alto riesgo cuando coexistan las de: varón, de mediana edad, con antecedentes de abuso de psicoestimulantes, presencia de agitación psicomotriz y delirio, que ofrece gran resistencia a la restricción física y que presenta hipertermia evidente, lo cual desemboca en un colapso repentino tras la restricción y se encuentran hallazgos de estimulantes del sistema nervioso central en la autopsia (Vike et al,

2012), si bien no aparecen en todos los casos, dada la diversidad de mecanismos etiológicos y a la importancia de las reacciones bioquímicas individuales.

A efectos operativos, resulta de especial interés la identificación de aquellos síntomas observables externamente (Hall et al, 2013). La siguiente tabla resume los de mayor incidencia:

Tabla 2: Síntomas "diana" externos

Conducta y locuacidad excesivamente extravagantes o inapropiadas	<i>Suelen protagonizar eventos en los que se percibe una clara ruptura con la realidad.</i>
Gran agitación psicomotriz	<i>Los sujetos son incapaces de controlar su actividad motora, reaccionan impulsiva y/o agresiva y persistentemente ante cualquier estímulo que consideran intrusivo.</i>
Trastorno de la atención	<i>Manifestado en fácil distracción al interpretar estímulos de forma indiscriminada, lo que dificulta obtener su cooperación.</i>
Verborrea repetitiva sobre un mismo asunto	<i>Resultando muy difícil o imposible razonar con ellos.</i>
Fortaleza exagerada	<i>Debido a la rigidez muscular. Esto agudiza el nivel de resistencia activa directa, lo que a su vez posibilita el incremento de la fuerza a aplicar para vencerla.</i>
Sudoración evidente	<i>Incluso en condiciones climatológicas que no lo explican, derivado de la hipertermia. Suelen rasgarse o quitarse las ropas para minimizar sus efectos.</i>

Fuente: Listado incluido en Vike et al, 2012, derivado de la revisión de 18 artículos científicos.

La constatación de un estado confusional evidente unido a una conducta hiperactiva, a los que se une uno o varios de los "síntomas diana", resulta suficientemente indiciario para sospechar que se trata de un sujeto de alto riesgo. Por ello, resulta importante para los agentes del orden el conocimiento sobre su existencia, técnicas de comunicación en defensa verbal y persuasión (Kokko & Mäki, 2009; Rodríguez, 2013), para controlar la situación en los inicios, los riesgos que conlleva un uso de la fuerza inapropiado y la adecuada formación en tácticas y técnicas de abordaje, inmovilización y traslado.

5. RESULTADOS DEL ESTUDIO EMPÍRICO

A fin de obtener inferencias sobre el conocimiento, por parte de los profesionales que están directamente implicados en la intervención inicial con sujetos que presentan delirio con agitación, se ha realizado un estudio basado en un diseño de encuesta directa.

Dada la dificultad, tanto a nivel institucional como individual, de acceder a los colectivos reseñados⁴ (especialmente policías), se optó por realizar un diseño de encuesta

4 Ambos aspectos han sido corroborados en investigaciones anteriores, pues ante la solicitud institucional para realizar encuestas entre sus miembros, aún siendo anónimas y sin referencia corporativa, han sido mayoritariamente denegadas. También a nivel individual se ha constatado la reticencia a participar en investigaciones externas.

con pregunta única, llevado a cabo mediante un sistema de abordaje informal y directo, consistente en interpelar a todo agente que fuese posible. De este modo se obtuvo una muestra diseñada de 433 agentes de policía, en la que se produjo una mortalidad estadística de 50 elementos muestrales, que declinaron participar en el estudio, por lo que la muestra efectiva estuvo compuesta por 383. Se les interpelló sobre diversas cuestiones relativas a este fenómeno, obteniéndose los siguientes resultados:

Tabla 3: Grado de conocimiento sobre el "Excited Delirium"

	SI	NO
Grado de conocimiento	16 (4,18%)	367 (95,82%)
Cursos de Formación	4 /1,04%)	
Medios de Comunicación	8 (2,08%)	
Interés personal	4 (1,04%)	

Fuente: Elaboración propia.

Únicamente el 4.18% de la muestra reconoce conocer su existencia, mientras que el 98.95% no sabría reconocer los síntomas ni actuar eficazmente con seguridad. Estos datos ponen de manifiesto el desconocimiento generalizado sobre este fenómeno entre los miembros de las FCS españolas, por lo que resulta precisa formación en reconocimiento, riesgos y entrenamiento especializado.

Tras su participación en la encuesta, a todos los elementos muestrales que desconocían este fenómeno se les explicó la sintomatología básica. 51 de ellos (13.31%) manifiestan haber intervenido en situaciones similares. Esto supone que se trata de una realidad en la intervención operativa policial, la cual, si bien no destaca por su incidencia sí lo hace por su alto nivel de riesgo, tanto para los agentes como para los sujetos objeto de intervención.

Otra de las cuestiones analizadas versaba sobre la percepción del origen de la conducta confuso-agresiva, principales síntomas observados y acción policial inicial. En la siguiente tabla se resumen los resultados obtenidos en el estudio:

Tabla 4: Percepciones y primeras actuaciones policiales

N=51 (13,31%)	Percepción sobre el origen de la conducta	Principales síntomas observados	Primera acción policial
Drogas de abuso	36 (70,5%)		
T. Psíquicos	15 (29,4%)		
Delirios, alucinaciones		32 (62,7%)	
Agitación extrema, fuerte resistencia		35 (68,6%)	
Comunicación a la central			49 (96,0%)
Requerimiento asistencia médica			50 (98,5%)

Fuente: Elaboración propia.

La mayoría de agentes (70.5%) la atribúan al consumo abusivo de drogas, mientras que un tercio de los mismos lo relacionaban con la presencia de trastornos psíquicos severos.

La percepción sobre la etiología desencadenante tiene un reflejo en la dinámica operativa, pues la actitud del sujeto se perfila como una variable de notable interés en la justificación del uso de la fuerza, cobrando especial interés su asignación simbólica (Terrill & Mastroski, 2002; Paoline III & Terrill, 2005). De este modo, la creencia de que la actitud confuso-agresiva deriva de un trastorno psíquico tiende a que los agentes perciban que se encuentran ante un sujeto “enfermo”, como si de un paciente precisado de auxilio se tratase; mientras que si esa representación deriva de un consumo voluntario de tóxicos, la interpretación situacional no será la misma, tendiendo a ser más contundente (Borum et al, 1997; Strauss et al, 2005; Hall et al, 2013).

Pese a que los agentes interpelados únicamente refieren estas dos causas etiológicas, lo cierto es que el catálogo es extensísimo (Vlajkovic & Sindjelic, 2007; Gill, 2014), incluyendo estados de abstinencia a drogas o medicamentos, reacciones adversas hacia los mismos, sepsis severas, traumatismos craneoencefálicos, desnutrición, deshidratación, quemaduras, disfunciones hepáticas o renales, entre otras (Cole, 2014).

En relación a los síntomas externos considerados más relevantes, 2/3 refieren estados confusos o delirantes, gran agitación y fuerza extrema, mientras que el tercio restante no sabe definirlos. No obstante, la inmensa mayoría optan en primera instancia por comunicar el suceso a su central y solicitar asistencia sanitaria de urgencia, lo que indica que identifican estas situaciones de urgencia médica.

6. TRATAMIENTO POLICIAL CON SUJETOS CONFUSO-AGRESIVOS

Tal y como se ha reiterado a lo largo de los anteriores epígrafes, las intervenciones encuadrables en este fenómeno, o cualesquiera otras en las que converjan estados conductuales que evidencien hiperactividad motriz, hipertermia, agresividad y confusión evidentes, precisan un abordaje dirigido a minimizar sus potenciales efectos letales, así como la seguridad de los agentes y la propia del sujeto.

En España, no existe un protocolo policial unificado, además resultaría muy complejo su establecimiento, dada la diversidad de situaciones y variables intervinientes, pero sí es posible establecer un marco sistemático general que orientaría la actuación. Los diferentes manuales táctico-operativos, así como los cursos de formación táctica, suelen contener referencias a la intervención con sujetos agresivos, algunos incluso refieren tímidamente técnicas específicas para el “delirio agitado” (Benito & Georgiev, 2005).

El Reino Unido cuenta con una Guía denominada “Orientación sobre la Detención Segura y Manejo de Personas Bajo Custodia Policial”, publicada por la Asociación de jefes de Policía (*Association of Chief Police Officers*, 2012). En el epígrafe titulado “Características de los Detenidos” (*Condition of Detainee*) se establecen las directrices básicas de actuación en multitud de situaciones relativas a la detención y custodia de detenidos, entre las que se encuentra, expresamente, la intervención con sujetos que presenten “Excited Delirium”, incluyendo una relación de síntomas básicos y una breve descripción del fenómeno. Como norma general establece el adecuado conocimiento del Modelo Nacional de Decisión (*National Decision Model*), que señala como primer requisito una

pre-evaluación del riesgo antes de tomar una decisión, la cual se perfila también como mecanismo de justificación de su posterior actuación. No existe un procedimiento táctico específico, más allá de recomendaciones sobre la necesidad de ofrecer un tratamiento adecuado a la especial situación de cada detenido, con especial énfasis hacia aquellos que requieran asistencia médica de emergencia (College of Policing, 2014).

En Estados Unidos existe una profusa producción científica e investigación constante sobre este fenómeno, la cual ha tenido su reflejo en diversas publicaciones de interés policial. Así, en el Estado de Pensilvania se publicó el *Special Panel Review of Excited Delirium (Institute for Non-Lethal Defense Technologies & United States of America, 2011)*, en el que se realiza un pormenorizado examen de este fenómeno desde el prisma de la intervención policial. En él destaca, como propuesta de respuesta apropiada, la recomendación de establecer el siguiente protocolo de actuación:

- Identificación de los principales signos y síntomas.
- Rápido control del sujeto.
- Sedación por personal sanitario inmediatamente tras el control policial.
- Traslado del sujeto a centro sanitario, para su evaluación y adecuado tratamiento médico.
- Documentación del caso.

El mismo protocolo es el sugerido por la Asociación Internacional de Jefes de Policía (*International Association of Chief of Police, 2015*), ya a nivel nacional, matizando que el rápido control ha de hacerse en el modo y momento que más seguro sea para la integridad del sujeto (y de los agentes), añadiendo que, junto a la sedación, se han de aplicar mecanismos destinados a facilitar la disminución de su temperatura corporal.

Sobre este estándar se han creado diferentes técnicas de intervención operativa específicas. Una de las más extendidas en EE.UU. es el denominado Control Táctico Múltiple (*Multiple Officers Control Tactic*), en el que se desarrollan diferentes técnicas de control en función del número de agentes. Está basado en el Modelo de Uso de la Fuerza de Illinois (*The Illinois Model*), el cual sigue un diseño en el que la prioridad es la salvaguarda de la vida del sujeto sobre el que se realiza la intervención. El MOCT (Hayes & Paulus, 2008) sigue el siguiente esquema:

- Captura del sujeto: Una vez decidida la necesidad de la intervención, el sujeto ha de ser llevado al suelo. Para ello se utilizan técnicas de placaje, armas de impacto o de conducción eléctrica (estos extremos están sujetos a la regulación normativa específica de cada Estado).
- Control: Se coloca al sujeto decúbito prono, con sujeción de la cabeza para evitar mordeduras y autoagresiones, a fin de dejar libre la zona corporal de actuación sanitaria para la sedación/medicación por personal facultativo.
- Medidas de contención: Se utilizan varios juegos de “esposas” de cadena entrelazadas a la espalda (generalmente tres) y se inmovilizan los tobillos con cintas de sujeción para facilitar su traslado en ambulancia. En el menor espacio de tiempo posible ha de ser colocado en posición decúbito supino, a fin de facilitar la respiración aérea.

- Transporte: Siempre en vehículo sanitario.
- Documentación del caso mediante informe.

Se ha de recordar que este modelo ha sido creado en el marco de la normativa y peculiaridades de la regulación del uso de la fuerza policial en EE.UU., por lo que su inserción en el ámbito continental europeo precisa ciertas matizaciones, a fin de adaptarlo a las necesidades y medios disponibles.

7. PROPUESTA DE UN MODELO DE INTERVENCIÓN POLICIAL PARA ESPAÑA

Como se ha señalado, en España el desconocimiento del fenómeno es generalizado entre los profesionales policiales, sanitarios e incluso forenses, no disponiendo las instituciones y corporaciones de protocolos de actuación, ni se encuentra contemplada su inclusión en los programas formativos en las diferentes Academias o Escuelas. Solamente el estudio e interés de algunas organizaciones, como universidades, asociaciones, sindicatos y profesionales a nivel particular, ha dado lugar al diseño de sistemas y protocolos no oficiales, siempre desde la iniciativa personal, que no institucional, proponiendo sistemas y procedimientos específicos con el objetivo de informar, a través de jornadas y cursos, sobre la problemática y establecer unas pautas generales mínimas de actuación para minimizar los riesgos de muertes en situaciones de intervención policial y detención.

En todos los casos estudiados, el denominador común es que una persona muere súbitamente durante una intervención policial en la que se ha utilizado la fuerza para reducirla, inmovilizarla y/o detenerla. Las víctimas presentan agresividad con gran agitación psicomotriz, hipertermia, asfixia, consumo de drogas/alcohol, gran estrés situacional y restricción física por parte de los agentes policiales. Por otra parte, los análisis y conclusiones forenses no pueden explicar de forma clara la causa de la muerte.

Con estos hechos, y atendiendo a los resultados de los estudios y trabajos realizados, a las características propias del “síndrome” y a su potencialidad letal, se proponen como tácticas operativas policiales ante intervenciones con personas con esta sintomatología, las siguientes:

- Amplia información sobre su existencia, incidencia, posibilidad de morbilidad e identificación del problema en la primera intervención.
- Una vez identificado el problema, por parte de los primeros agentes intervinientes, clasificarlo como urgencia sanitaria con la siguiente activación de los servicios sanitarios.
- Las medidas iniciales son determinantes: reducir la situación de estrés para el sujeto y aislar la zona para minimizar riesgos para terceras personas, la persona bajo “síndrome” y los agentes intervinientes.
- Formación en técnicas de comunicación estratégica. Esta metodología, al incidir en el modo de afrontamiento, resulta susceptible de reducir la presión sobre el sujeto y el estrés situacional. Así mismo ayuda a mantener la calma de los agentes intervinientes, clave para poder reflexionar, evaluar y responder de forma adecuada a la situación requerida.

- Pautas para llevar a cabo un trabajo en equipo, independientemente de los agentes intervinientes. Es fundamental la división del trabajo y la coordinación con los equipos sanitarios.
- Uso de la fuerza policial mediante medidas de contención: la restricción física o mecánica únicamente procede cuando exista autoagresión, o bien riesgo inminente de la misma o de daños o peligro para la normal convivencia.
- La actuación policial ha de estar regida por las circunstancias del contexto, de modo que debe evitarse la contención directa ante ausencia de riesgos o ante simple agresividad verbal o gestual.
- Los agentes deberán ser capaces de clasificar la situación en uno de los tres niveles siguientes, debiendo responder la gradación del uso de la fuerza necesaria a cada uno de ellos:
 1. Primer Nivel: control del sujeto mediante técnica de “acompañamiento básico”. El sujeto/paciente no ofrece resistencia física o esta es mínima.
 2. Segundo Nivel: control de brazos y piernas con suspensión del sujeto *decúbito supino* para favorecer la intervención de los servicios sanitarios.
 3. Tercer Nivel: uso excepcional de la fuerza. Control de brazos y piernas *decúbito prono*, en el suelo, con medios de contención (varios juegos de “esposas” entrelazadas a la espalda e inmovilización de piernas y tobillos con cintas de sujeción para facilitar su traslado en ambulancia). Es importante destacar que en el menor espacio de tiempo posible ha de ser colocado en posición *decúbito supino*, a fin de facilitar la respiración aérea.

Resulta necesario reiterar que toda intervención con personas con la sintomatología descrita deberá ser considerada como de “urgencia sanitaria” y solicitar los servicios médicos, para ello es necesario que los agentes dispongan de la información y formación sobre esta casuística, así como de su problemática, para poder clasificarla.

Si, debido a la gravedad de la situación, no es posible esperar la intervención sanitaria y resulta necesaria una acción inminente y directa, se atenderá a la concurrencia de las posibilidades operativas y tácticas, bien dilatando la actuación, cuando las circunstancias lo permitan, bien actuando con la decisión necesaria cuando así sea aconsejable atendiendo a las prioridades. La intervención siempre deberá ser bajo los principios de Oportunidad, Congruencia y Proporcionalidad establecidos en nuestro ordenamiento jurídico, todo ello sustentado en la máxima de menor lesividad posible y equilibrio entre el bien jurídico a proteger y el bien jurídico a dañar con la intervención.

En cualquier caso debe evitarse, en la medida de lo posible, incrementar el estrés, la violencia situacional, así como la utilización de técnicas desproporcionadas y la inmovilización en posiciones o posturas que dificulten el flujo de oxígeno, resultando más idóneas las medidas de sujeción de los miembros superiores e inferiores sin acción directa sobre las articulaciones para evitar su luxación (pues resulta inoperante debido a la insensibilidad al dolor, por lo que resulta más operativa la mera sujeción física sin torsión), hasta disponer de medios de contención adecuados (camilla en la que colocar al sujeto de cubito supino y sujeciones abdominales y de miembros superiores e inferiores alternos).

8. CONCLUSIONES

Desde una perspectiva multidisciplinar es posible ofrecer una visión más nítida sobre la etiología y métodos de afrontamiento del delirio con agitación. En este sentido, las aportaciones de distintas ciencias y disciplinas constituyen los pilares sobre los que asienta este trabajo de investigación, pues de ellos se han extraído las variables primarias coincidentes, a fin de aislar una específica manifestación de un síndrome psicopatológico definido, al que se pueden añadir otras de carácter secundario.

Con todo ello, se ha intentado dar respuestas a los objetivos inicialmente propuestos en este estudio, las cuales se traducen en las siguientes conclusiones:

Primera: El delirio con agitación ha sido objeto de multitud de estudios desde el s. XIX, aunque no es hasta finales del XX cuando se define con mayor rigor. Inicialmente se centraba en la investigación sobre pacientes psiquiátricos, si bien con posterioridad se amplía el espectro a consumidores o portadores de ciertos estupefacientes (fundamentalmente cocaína y alucinógenos) y otros. En este marco se construyen diversos conceptos en los que destaca la presencia de variables que se repiten en muchos casos, si bien en otros no, lo que conlleva un cierto grado de discrecionalidad diagnóstica.

El primer elemento a tener en cuenta es la denominación genérica del presunto síndrome como “delirio agitado”, traducción del anglosajón *excited delirium*. Esta designación tiene por objeto la distinción entre estados conductuales de una misma patología, a fin de distanciar situaciones comportamentales presentes ante un estado delirante, es decir, el paciente puede estar agitado, no agitado o combinar ambos, pero sin estar referida a un síndrome independiente.

Atendiendo a esta premisa, se trata de una concreta manifestación clínica del síndrome confusional agudo (*Delirium*), reconocido en los manuales diagnósticos internacionales (DSM-V y CIE-10), en la que intervienen variables de criterio situacional. Por ello se propone como concepto ecléctico el siguiente:

Alteración psicopatológica de etiología multifactorial en la que el paciente presenta delirio con agitación conductual, exposición a una situación estresante que provoca reacciones a nivel bioquímico y especial susceptibilidad hacia las mismas, amplificándose sus efectos por la concurrencia de factores situacionales derivados de la necesidad de la contención física externa, bien por efectivos policiales o sanitarios, o por factores coadyudantes precipitantes de la aparición del delirio.

Segunda: Dada la diversidad de factores etiológicos, así como de las distintas circunstancias predisponentes y precipitantes, resulta arriesgado aislar un síndrome independiente, más allá de su mera concepción como tipo de manifestación del *Delirium*, el cual aglutina todas y cada una de las variables y factores que han sido hallados en las profusas investigaciones llevadas a cabo.

Tercera: Aunque el denominado “*Síndrome de Delirio Agitado*” no existe como entidad clínica autónoma, sí es una realidad en las intervenciones policiales. A estos efectos se sugiere como denominación más precisa la de “estado confuso-agresivo inducido”, pues contiene los elementos, tanto diagnósticos como de interés operativo, con mayor prevalencia.

Cuarta: La intervención policial inicial ante pacientes que presentan la sintomatología descrita resulta especialmente relevante de cara a su pronóstico. Esta ha de estar regida por los principios de necesidad, congruencia y proporcionalidad, en concordancia con los de decisión y premura cuando de ello dependa el evitar un daño grave, propio o de terceros.

En este sentido, la formación se erige como el medio más adecuado, tanto para la detección de los “síntomas diana” como para la resolución operativa. Los sujetos que exteriorizan comportamientos encuadrables en el comúnmente denominado “delirio agitado”, resultan muy difíciles de manejar por su obstinación resistiva (aunque generalmente no agresiva directa, sino con orientación evasiva de la actuación policial), derivada de un proceso bioquímico interno que no pueden controlar, no se trata de simples actitudes volitivas de confrontación, sino que el sujeto es incapaz de realizar valoraciones y actúa conforme a la realidad distorsionada que está experimentando en ese momento el contenido de su pensamiento. Sus reacciones derivan de una ruptura con las pautas que dirigen su desarrollo vital en estado normal, produciéndose una desconexión absoluta con el mundo real.

Quinta: Ese estado de desconexión provoca la exteriorización de comportamientos extravagantes y agresivos que el sujeto no puede controlar. La detección, por parte de los agentes, de características indiciarias resulta crucial para dirigir su actuación. Esta habrá de estar dirigida a minimizar el nivel de estrés, en la medida de lo posible, resultando más adecuada una intervención directa e inmediata sobre el sujeto al constatar que este se incrementa, mediante la sujeción sin luxación de las extremidades y colocación en posición *decúbito supino* a la mayor brevedad. No resulta aconsejable el uso de armas de conducción eléctrica, sprays defensivos ni golpes con objetos contundentes o de otro tipo, pues la insensibilidad al dolor que experimenta lo hace inoperante y únicamente contribuye a incrementar la actividad neuroquímica nociva.

Sí puede resultar operativo el uso de contención física inicial mediante escudo u otros elementos que faciliten una rápida contención, acompañada inmediatamente de la sujeción física y/o mecánica (mediante esposas o cintas) que permita un cierto margen de movilidad de las extremidades. No obstante, siempre que sea posible, la intervención directa habrá de realizarse cuando el personal sanitario esté presente, a fin de que la atención médica inmediata quede garantizada.

Sexta: Existe un desconocimiento generalizado sobre la existencia, riesgos y actuación ante la presencia de pacientes o ciudadanos en estado de delirio con agitación, especialmente en las primeras instancias intervinientes (policías y sanitarios). Por ello resulta necesaria la formación y el establecimiento, por parte de las instituciones, de protocolos de actuación generales, destinados a minimizar los efectos de una intervención contraproducente.

Séptima: Se ha de recordar que el riesgo de fallecimiento siempre existe, pero una actuación adecuada puede minimizar su incidencia y justificar el modo de proceder.

BILIOGRAFÍA

Alonso, Z.; González-Torres, M. A. y Gaviria, M. (2012). “El Delirium. Una revisión orientada a la práctica clínica”, *Revista de la Asociación Española de Neuropsiquiatría*, 32 (114), 247-259.

- Amaya, I. S., Cazorla, F. M., Medina, V. R., & Lamía, L. R. (2013). Estudio y análisis médico-legal de las muertes en privación de libertad en Málaga. *Cuad Med Forense*, 19(3-4), 102-109.
- American College of Emergency Physicians. (2009) Excited Delirium Task Force. "White Paper Report on Excited Delirium Syndrome", USA. Extraído el 12 de agosto de 2015 de <https://www.justnet.org/pdf/exds-panel-report-final.pdf>
- Anais, S. A. B. (2014). Making Up Excited Delirium. *Canadian Journal of Sociology*, 39(1), 45-64.
- Association of Chief Police Officers (ACPO). (2012). Guidance on the Safer Detention and Handling of Persons in Police Custody. Second Edition. Extraído el 21 de octubre de 2015 de: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/117555/safer-detention-guidance-2012.pdf
- Bell, L. (1849). On a form of disease resembling some advanced stages of mania and fever, but so contradistinguished from any ordinary observed or described combination of symptoms as to render it probable that it may be overlooked and hitherto unrecorded malady. *American Journal of Insanity*, 6(97), 127.
- Benito, J. A. & Georgiev, P. (2005). Manual Básico de la Unión Europea de Procedimientos de Defensa Personal Policial. *Federación Madrileña de Lucha*.
- Borum, R., Swanson, J., Swartz, M., & Hiday, V. (1997). Substance abuse, violent behavior, and police encounters among persons with severe mental disorder. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 13(3), 236-250.
- Cazorla, F. M., Amaya, I. M. S., Medina, V. R., Lamia, L. O. R., & Rando, J. L. P. (2010). Muerte por síndrome de delirium agitado en Andalucía. *Revista Española de Medicina Legal*, 36(2), 62-67.
- Cazorla, F. M., Amaya, I. M. S., & García, M. L. (2011). Agitación psicomotriz e implicaciones médico forenses. *Cuadernos de Medicina Forense*, 17(3), 111-117.
- Cole, M. G. (2014). Delirium in elderly patients. *Focus*.
- College of Policing (2014). National Decision Model. Extraído el 12 de enero de 2016 de: <https://www.app.college.police.uk/app-content/national-decision-model/the-national-decision-model/>
- DiMaio, V. J. (2009). Excited Delirium Syndrome (EDS). *Forensic Nursing: A Concise Manual*, 197.
- Gill, J. R. (2014). The syndrome of excited delirium. *Forensic science, medicine, and pathology*, 10(2), 223-228.
- Grant, J. R., Southall, P. E., Mealey, J., Scott, S. R., & Fowler, D. R. (2009). Excited delirium deaths in custody: past and present. *The American journal of forensic medicine and pathology*, 30 (1), 1-5.
- Hall, C. A., Kader, A. S., McHale, A. M. D., Stewart, L., Fick, G. H., & Vilke, G. M. (2013). Frequency of signs of excited delirium syndrome in subjects undergoing police use of force: descriptive evaluation of a prospective, consecutive cohort. *Journal of*

forensic and legal medicine, 20(2), 102-107.

Hayes, L. & Paulus, M. (2008). Tactical and Weapons Training Model. Olympia Fields, *Illinois Tactical Officers News*.

Ho, J. D., Smith, S. W., Nystrom, P. C., Dawes, D. M., Orozco, B. S., Cole, J. B., & Heegaard, W. G. (2013). Successful management of excited delirium syndrome with prehospital ketamine: two case examples. *Prehospital Emergency Care*, 17(2), 274-279.

International Association of Chief of Police (2015). [IACP Model Policies-Alphabetical Order](http://www.theiacp.org/Model-Policies-Alphabetical-Order/v/1/id/2032). Extraído el 24 de septiembre de 2015 de: <http://www.theiacp.org/Model-Policies-Alphabetical-Order/v/1/id/2032>

Institute for Non-Lethal Defense Technologies, & United States of America. (2011). Special Panel Review of Excited Delirium.

Jauchem, J. R. (2010). Deaths in custody: Are some due to electronic control devices (including TASER® devices) or excited delirium?. *Journal of forensic and legal medicine*, 17(1), 1-7.

Johnson, M. M., David, J. A., Michelhaugh, S. K., Schmidt, C. J., & Bannon, M. J. (2012). Increased Heat Shock Protein 70 Gene Expression in the Brains of Cocaine-Related Fatalities may be Reflective of Postdrug Survival and Intervention rather than Excited Delirium. *Journal of forensic sciences*, 57(6), 1519-1523.

Kokko, T. & Mäki, M. (2009). The verbal judo approach in demanding customer encounters. *Services Marketing Quarterly*, 30(3), 212-233.

Maldonado, J. R. (2013). Neuropathogenesis of delirium: review of current etiologic theories and common pathways. *The American Journal of Geriatric Psychiatry*, 21(12), 1190-1222.

Martínez Selles, M. (2009). Síndrome de muerte súbita tras detención policial en varones jóvenes. *Revista Española de Cardiología*, 62 (1), 100-04.

Mash, D. C., Duque, L., Pablo, J., Qin, Y., Adi, N., Hearn, W. L., ... & Wetli, C. V. (2009). Brain biomarkers for identifying excited delirium as a cause of sudden death. *Forensic science international*, 190(1), e13-e19.

Murphy, C. M., Dulaney, A. R., Beuhler, M. C., & Kacinko, S. (2013). "Bath salts" and "plant food" products: the experience of one regional US poison center. *Journal of medical toxicology*, 9(1), 42-48.

Musselman, M. E., & Hampton, J. P. (2014). "Not for human consumption": a review of emerging designer drugs. *Pharmacotherapy: The Journal of Human Pharmacology and Drug Therapy*, 34(7), 745-757.

Otahbachi, M., Cevik, C., Bagdure, S., & Nugent, K. (2010). Excited delirium, restraints, and unexpected death: a review of pathogenesis. *The American journal of forensic medicine and pathology*, 31(2), 107-112.

Paoline III, E. A., & Terrill, W. (2005). The impact of police culture on traffic stop searches: an analysis of attitudes and behavior. *Policing: An International Journal of Police*

Strategies & Management, 28(3), 455-472.

Paquette, M. (2003). Excited delirium: does it exist?. *Perspectives in psychiatric care*, 39(3), 93.

Perelló Campaner, C. (2010). Valoración del riesgo de delirium en pacientes mayores hospitalizados. *Revista Española de Geriatría y Gerontología*, 45(5), 285-290.

Pollanen, M. S., Chiasson, D. A., Cairns, T. J., & Young, J. G. (1998). Unexpected death related to restraint for excited delirium: a retrospective study of deaths in police custody and in the community. *Canadian Medical Association Journal*, 158(12), 1603-1607.

Post, R. M., & Kopanda, R. T. (1976). Cocaine, kindling, and psychosis. *The American journal of psychiatry*, 113(6), 627-634.

Rando, J. P., Medina, V. R., & Amaya, I. S. (2004). Muerte en privación de libertad (MPL). *Cuadernos de Medicina Forense*, 35, 37-50.

Rodríguez Coque, A. (2013). Inteligencia Verbal & Persuasión. Madrid.

Ruttenber, A. J., McAnally, H. B., & Wetli, C. V. (1999). Cocaine-associated rhabdomyolysis and excited delirium: different stages of the same syndrome. *The American journal of forensic medicine and pathology*, 20(2), 120-127.

Santos Amaya, I. M., Martín Cazorla, F., Ramos Medina, V., & Rubio Lamía, L. O. (2013). Estudio y análisis médico-legal de las muertes en privación de libertad en Málaga (2004-2012). *Cuadernos de Medicina Forense*, 19(3-4), 102-109.

Strauss, G., Glenn, M., Reddi, P., Afaq, I., Podolskaya, A., Rybakova, T., ... & El-Mallakh, R. S. (2005). Psychiatric disposition of patients brought in by crisis intervention team police officers. *Community mental health journal*, 41(2), 223-228.

Takeuchi, A., Ahern, T. L., & Henderson, S. O. (2011). Excited delirium. *Western Journal of Emergency Medicine*, 12 (1), 77-83.

Terrill, W., & Mastrofski, S. D. (2002). Situational and officer-based determinants of police coercion. *Justice quarterly*, 19(2), 215-248.

Vilke, G. M., DeBard, M. L., Chan, T. C., Ho, J. D., Dawes, D. M., Hall, C., ... & Bozeman, W. P. (2012). Excited delirium syndrome (ExDS): defining based on a review of the literature. *The Journal of emergency medicine*, 43 (5), 897-905.

Vilke, G. M., Bozeman, W. P., Dawes, D. M., DeMers, G., & Wilson, M. P. (2012). Excited delirium syndrome (ExDS): treatment options and considerations. *Journal of forensic and legal medicine*, 19(3), 117-121.

Vlajkovic, G. P., & Sindjelic, R. P. (2007). Emergence delirium in children: many questions, few answers. *Anesthesia & Analgesia*, 104(1), 84-91.

Wangmo, T., Ruiz, G., Sinclair, J., Mangin, P., & Elger, B. S. (2014). The investigation of deaths in custody: A qualitative analysis of problems and prospects. *Journal of forensic and legal medicine*, 25, 30-37.

Yoshida, C., Ishikawa, T., Michiue, T., Quan, L., & Maeda, H. (2011). Postmortem

biochemistry and immunohistochemistry of chromogranin A as a stress marker with special regard to fatal hypothermia and hyperthermia. *International journal of legal medicine*, 125(1), 11-20.

Fecha de recepción: 05/10/2015. Fecha de aceptación: 17/12/2015

LA COMUNIDAD FRANCESA DE INTELIGENCIA

PEDRO ANTONIO VARGAS CAMACHO

AGREGADO DE INTERIOR EMBAJADA DE ESPAÑA EN PARÍS

RESUMEN

Este artículo se centra en el análisis de la comunidad francesa de inteligencia, de interés por la complejidad de su composición y por las modificaciones organizativas que se han producido en los últimos tiempos, entre las que destacan la creación de la figura del coordinador Nacional de Inteligencia o de la Academia de Inteligencia.

Igualmente resulta de interés el estudio de los mecanismos de coordinación y control de dicha comunidad de inteligencia, ámbito complejo por su propia naturaleza, que se efectúa desde el punto de vista administrativo, judicial y parlamentario.

Finalmente, siguiendo las recomendaciones realizadas por diferentes comisiones de investigación parlamentarias, se apuntan posibles vías de evolución de este sistema de inteligencia, que se está poniendo especialmente a prueba en su lucha contra la amenaza terrorista de carácter yihadista.

Palabras clave: comunidad de inteligencia, coordinación, control, terrorismo, Francia.

ABSTRACT

This article focuses on French intelligence community analysis, interesting because of its complex composition and latest organisational changes, highlighting the creation of the National coordinator of Intelligence or the Intelligence Academy.

Likewise it seems interesting to study the coordination and control mechanisms of this intelligence community, in a complex ambit due to its own character, carried out from the administrative, judiciary and parliamentary standpoint.

Finally, following the recommendations made by several parliamentary commissions of inquiry, we try to set down possible evolution's pathways of this intelligence system, wich is specially being tested in its fight against threat of jihadist terrorism.

Keywords: intelligence community, coordination, control, terrorism, France.

1. INTRODUCCION

En una Francia convulsionada tras los actos terroristas de principios de 2015 en Paris, el primer ministro francés, Manuel Valls, en su comparecencia del día 13 de enero ante los diputados en la Asamblea Nacional, afirmaba lo siguiente:

“Hay que sacar lecciones de los atentados de la semana pasada; primero, ser conscientes de que la situación cambia permanentemente y que los servicios encargados de la inteligencia interior y la jurisdicción antiterroristas deben ser regularmente reforzados. Sin un refuerzo muy significativo de medios humanos y materiales, los servicios de inteligencia podrían encontrarse desbordados”.

“Felicitó por su trabajo a los servicios de inteligencia que en cinco ocasiones en los últimos dos años han conseguido neutralizar grupos terroristas dispuestos a pasar a la acción.”

“Con determinación, con sangre fría, la República va a dar la más fuerte de las respuestas al terrorismo, la firmeza implacable respetando lo que somos, un estado de derecho”.

Premonitorias palabras del primer ministro, que insistía en la gravedad e intensidad de la amenaza, así como en las limitaciones de los servicios de inteligencia. Lamentablemente, se confirmaban el 13 de noviembre de 2015, con los atentados coordinados en París y Saint Denis, que causaron 130 muertos y más de 350 heridos.

Los últimos sucesos en Francia y en otros países europeos han subrayado el interés que el modelo de inteligencia francés suscitaba. La reciente creación en 2014 de la Dirección General de Seguridad Interior (DGSI) o del Consejo y Coordinador Nacional de Inteligencia, junto a la Academia de Inteligencia en 2010, así como la aprobación de la Ley de Inteligencia, hacían particularmente atractivo el estudio de lo que, a diferencia de otros países, se denominaba oficialmente *“Comunidad francesa de Inteligencia”* (Decreto 2014-474 de 12 de mayo).

Una comunidad formada por unas 13.000 personas, cuya eficacia está siendo fuertemente puesta a prueba frente a diversidad de amenazas pero, particularmente, para combatir al terrorismo yihadista. No en vano, el propio primer ministro cifraba en más de 2.500 los objetivos franceses a vigilar en la lucha contra el yihadismo, de los que unos 1.250 han formado parte de grupos terroristas en Siria e Iraq, y en cinco los intentos de atentado frustrados en Francia en 2015.

Igualmente, es importante señalar la atención dedicada en el país galo a la Inteligencia económica y financiera, lo que justifica la existencia de dos servicios de inteligencia especializados dedicados en exclusividad a esta cuestión. Además, las grandes empresas francesas y la propia administración han sufrido de modo grave ciberataques en sus sistemas informáticos con finalidad económica y de desestabilización.

Aunque resulta obvio, teniendo en cuenta la temática y el destino que ocupa el autor del presente artículo, conviene hacer constar que la información manejada para la elaboración del mismo procede en su totalidad de documentación y fuentes abiertas.

2. EVOLUCION HISTÓRICA

Las amenazas contra la seguridad nacional evolucionan y eso es lo que tratan de hacer, adaptándose con el menor desfase posible, los organismos que tratan de minimizarlas. En Francia se han producido importantes reformas en el campo de los servicios de inteligencia, destacando las que se señalan a continuación.

En los años 2007 y 2008, se dieron pasos importantes en el sistema de inteligencia. En octubre de 2007 fue creada la *Delegación Parlamentaria sobre Inteligencia (DPR)* y la *Dirección Central de Información Interior (DCRI)*.

Posteriormente, en 2009, siguiendo las recomendaciones reflejadas en el *Libro blanco sobre la Defensa y la Seguridad Nacional de 2008*, así como lo establecido en la *Ley de Programación Militar 2009-2014*, vieron la luz el *Consejo Nacional de Inteligencia* y, una interesante figura, el *coordinador Nacional de Inteligencia*, con la finalidad de conseguir una coordinación real de los servicios de inteligencia.

En 2010, con el objetivo de homogeneizar el conjunto, se creó la *Academia de Inteligencia*.

Un cambio muy importante fue el anunciado, en septiembre de 2007, por la ministra del Interior, Michèle Alliot-Marie, refundiendo las históricas *Dirección de Vigilancia del Territorio (DST)* y la *Dirección Central de Informaciones Generales (DCRG)* en la *Dirección Central de Información Interior (DCRI)*. Las orientaciones marcadas por el presidente de la República se centran en tres objetivos: concentrar los servicios de inteligencia sobre sus misiones, poner en valor su saber hacer y materializar un acercamiento para favorecer la complementariedad y la eficacia. La DCRI, con competencia como policía judicial y despliegue territorial, quedaba como responsable del contraespionaje, el contraterrorismo y la protección de las instituciones y principios fundamentales de la República, la protección del patrimonio y de la inteligencia económica, y el análisis de los movimientos sociales, que son tratadas como materias clasificadas (según communiqué du Conseil des ministres du 25 juin 2008).

Otras misiones que eran realizadas por la DST o la DCRG, ya no consideradas propias de servicios de inteligencia, pasaron bajo la responsabilidad de otros departamentos en el seno de la Policía Nacional (Dirección Central de Seguridad Pública, DCSP): “carreras y juegos”, seguimiento-cuento de manifestaciones, protección de personas, inteligencia criminal y de grupos radicales.

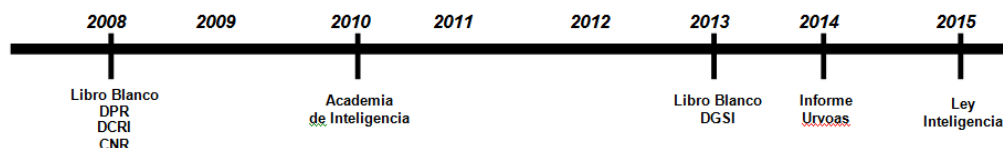
Por la particularidad que supone la capital francesa, se mantuvo la *Dirección de Inteligencia General de la Prefectura de Policía de París (RG-PP)*, aunque garantizando la centralización de la inteligencia de Seguridad Interior.

En cuanto al servicio de Inteligencia exterior, en 1982, se creó la Dirección General de Seguridad Exterior (DGSE) –por Decreto 82-306 de 2 de abril-, dependiente directamente del ministro de Defensa, con la misión de obtener y explotar las informaciones de interés para la seguridad de Francia, así como detectar y dificultar, fuera del territorio nacional, las actividades de espionaje contra los intereses franceses, y de prevenir sus consecuencias. Se suprimía al Servicio de Documentación Exterior y de Contraespionaje. Posteriormente, la DGSE era reorganizada internamente, con las mismas funciones, mediante Decreto de 4 de diciembre de 2002 y, después, en 2012.

En 2007, fue creada la *Dirección Nacional de Inteligencia y de Investigaciones Aduaneras (DNRED)*, mediante Decreto de 29 de octubre, como servicio con competencia nacional, dependiente de la Dirección General de Aduanas y de Impuestos Indirectos, encargado de la puesta en práctica de la política de inteligencia, de controles y de lucha contra el fraude en este ámbito. Sustituía a las antiguas Dirección Nacional de Inteligencia y de investigaciones aduaneras y al Servicio de Autorizaciones Financieras y Comerciales.

En abril de 2014, en un salto cualitativo, la DCRI aumenta de rango, para convertirse en *Dirección General de Seguridad Interior (DGSi)* - **mediante Decreto 445 de abril** -, encuadrada en el Ministerio del Interior. Se podría decir que de este modo se le da un status equivalente al de la DGSE.

Gran parte de estos cambios, se deben también a las recomendaciones reflejadas en el Informe URVOAS, hecho público en 2013.



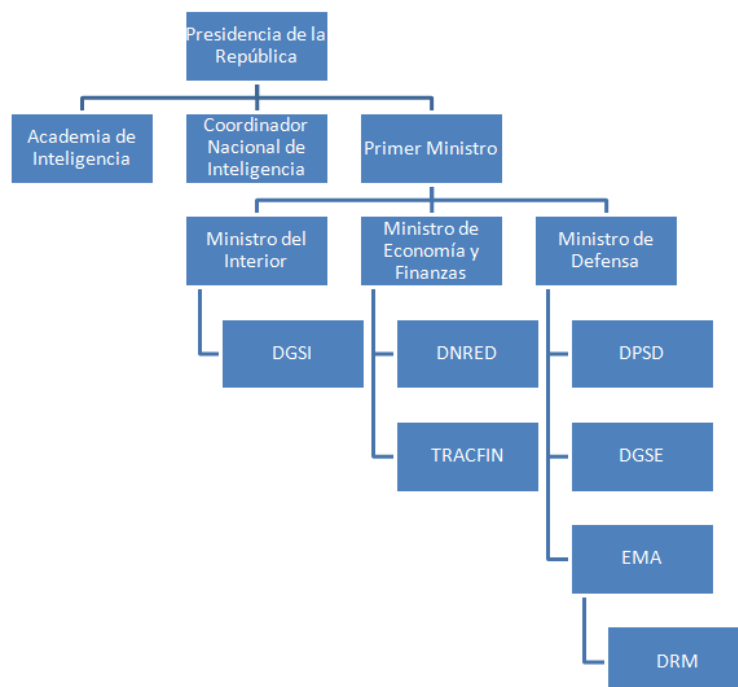
Finalmente, en 2015 es aprobada la *Ley de Inteligencia* que, como luego veremos más en detalle, da apoyo jurídico a las técnicas de investigación utilizadas por los servicios de inteligencia.

3. LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA ESPECIALIZADOS

En 2011, se detallan reglamentariamente, por Decreto de 9 de mayo, sobre artículo 2371-1 del Código de Defensa, los seis *servicios especializados*, a los que hace referencia el Código de Defensa:

- Dirección General de seguridad Exterior (DGSE).
- Dirección de la Protección y de la Seguridad de la Defensa (DPSM).
- Dirección de Inteligencia Militar (DRM).
- Dirección General de Seguridad Interior (DGSI).
- Dirección General de Inteligencia e Investigaciones Aduaneras (DNRED).
- Tratamiento de Inteligencia y Acción contra los Circuitos Financieros Clandestinos (TRACFIN).

El propio decreto establece que estos servicios forman la “*Comunidad francesa de inteligencia*”, junto al Coordinador Nacional de Inteligencia y la Academia de Inteligencia.



3.1. DIRECCIÓN GENERAL DE SEGURIDAD EXTERIOR (DGSE)

Esta dirección general, creada en 1982, continúa con las misiones y la línea de trabajo de los servicios de inteligencia que la precedieron.

Desde el exilio en Londres, en 1940, se creó el Servicio de Inteligencia de la Francia Libre, que se convertirá en 1942 en la Oficina Central de Inteligencia y de Acción (BCRA). Luego evolucionaría a la Dirección General de Servicios Especiales (DGSS) y a la Dirección General de Estudios e Investigaciones (DGER).

Durante la Guerra fría, en 1945, la DGER fue reemplazada por el Servicio de Documentación Exterior y Contraespionaje (SDECE), bajo el control del presidente del Consejo de Ministros. Posteriormente, en los años sesenta pasó a depender del Ministerio de Defensa, siendo sustituido en 1982 por la DGSE actual.



La Dirección General de Seguridad Exterior (DGSE), desde 1982, dependiente directamente del ministro de Defensa, tiene como misión, en colaboración con otros servicios, la obtención y explotación de informaciones de interés para la seguridad de Francia, así como detectar y obstaculizar, fuera del territorio nacional, las actividades de espionaje dirigidas contra intereses franceses.

Desde 2012 está organizada en cinco departamentos: dirección de Administración, dirección de Operaciones, dirección de Inteligencia, dirección de Estrategia y dirección Técnica. Cuenta con unos 6.000 efectivos de los cuales

un tercio son militares.

Los dos grandes desafíos a los que se enfrenta actualmente la DGSE son la lucha contra el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva y sus vectores.

3.2. DIRECCIÓN DE LA PROTECCIÓN Y DE LA SEGURIDAD DE LA DEFENSA (DPSM)



Esta dirección general es el organismo del que dispone el ministro de Defensa para asumir sus responsabilidades en materia de seguridad del personal, de la información, del material y de las instalaciones sensibles.

En el ejercicio de sus funciones colabora con los estados mayores, direcciones y servicios, así como los diferentes escalones de mando en el Ministerio de Defensa y Fuerzas Armadas. También trabajan con las empresas privadas en sectores de interés para la defensa y con los establecimientos que acojan patrimonio científico o técnico del Ministerio de Defensa.

Sus misiones son las siguientes:

- participar en la elaboración y control de la aplicación de medidas a tomar sobre la protección y seguridad;

- prevención e investigación de ataques a la defensa nacional, en cualquier forma de terrorismo, espionaje, subversión, sabotaje o crimen organizado, tal como están definidos en el Código Penal y Código de Justicia Militar;
- contribuir a asegurar la protección de las personas con acceso a informaciones clasificadas o a zonas, materiales o instalaciones sensibles;
- participar en los estudios de seguridad y en la elaboración de textos reglamentarios sobre clasificación de la información; y,
- participar en la represión del comercio ilícito de materiales de guerra, armas y municiones.

Forman parte de este Servicio unos 1.100 efectivos, de los cuales el 80% son militares.

Junto a estos tres servicios dependientes del Ministerio de Defensa, participan otros organismos, centros y unidades militares especializadas en el ámbito de la inteligencia (observación por satélites, transmisiones, guerra electrónica, unidades de intervención, etc.).

3.3. DIRECCIÓN DE INTELIGENCIA MILITAR (DRM)



Creada en 1992, su director general, asiste y asesora al ministro de Defensa en materia de inteligencia de interés militar.

Dependiente del jefe de Estado Mayor de los Ejércitos para cubrir las necesidades informativas militares, también trabaja para las autoridades y organismos del ministerio, los mandos operacionales, mandos orgánicos y organismos gubernamentales implicados.

Para el cumplimiento de su misión cuenta con el apoyo de los organismos que contribuyen a la inteligencia militar, particularmente la Gendarmería Nacional y la Delegación General de Armamento.

Está formada por unos 1.600 efectivos, de los cuales un 70% son militares.

3.4. DIRECCIÓN GENERAL DE SEGURIDAD INTERIOR (DGSÍ)

En 2014 se crea esta Dirección General, por Decreto 445 de 30 de abril de 2014, a partir de la antigua Dirección Central de Inteligencia Interior (DCRI), que pasa a depender directamente del ministro del Interior.

Es responsable, en todo el territorio nacional, de la obtención, centralización y explotación de las informaciones de interés para la seguridad nacional o los intereses fundamentales de la nación.

Sus miembros tienen consideración de policía judicial en las condiciones generales establecidas en el Código de Procedimiento Penal.



Entre otras misiones, tienen las de contraespionaje, lucha antiterrorista, vigilancia de individuos radicales que puedan recurrir a la violencia contra la seguridad nacional y la protección de materias clasificadas o referentes al potencial económico, industrial o científico de la nación. Igualmente, realizan tareas de prevención y represión contra la adquisición y fabricación de armas de destrucción masiva, vigilancias de organizaciones criminales que puedan afectar a la seguridad nacional, y la criminalidad asociada a las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Los demás servicios que contribuyen a la seguridad nacional comunican a la DGSI las informaciones relacionadas con las misiones bajo su responsabilidad.

Está estructurada en una organización central y servicios territoriales, de ámbito zonal o interprovincial. También dispone de oficiales de enlace en el extranjero.

Está compuesta por unos 3.200 efectivos, en su mayoría agentes de policía, aunque hay una previsión de incremento hasta 3.500 en los próximos cinco años.

3.5. DIRECCIÓN NACIONAL DE INTELIGENCIA E INVESTIGACIONES ADUANERAS (DNRED)

Este servicio es heredero de la Dirección Nacional de Investigaciones Aduaneras creada en los años treinta, está actualmente integrado en la Dirección General de Aduanas e Impuestos Indirectos y depende del Ministerio de Economía y Finanzas. Desde 1988 cuenta con una división de inteligencia.



Está estructurada en tres departamentos, la Dirección de Inteligencia Aduanera, la Dirección de Operaciones Aduaneras y la Dirección de Investigaciones Aduaneras, y sobre todo aplican preceptos contenidos en el Código de Aduanas.

Unos 740 agentes materializan su misión de lucha contra la importación ilegal de productos particularmente sensibles, como las drogas o las armas, y de productos gravados con altos impuestos, así como de las falsificaciones, que perjudican gravemente a la economía nacional.

Sus miembros no tienen la consideración de policía judicial sino administrativa. Realizan actividades incluso en el extranjero, pero no llevan a cabo operaciones clandestinas. Cuentan con una pequeña célula especializada en antiterrorismo, muy en contacto con la DGSE, DGSI, TRACFIN y la Unidad de Coordinación de la Lucha antiterrorista (UCLAT).

3.6. TRATAMIENTO DE INTELIGENCIA Y ACCIÓN CONTRA LOS CIRCUITOS FINANCIEROS CLANDESTINOS (TRACFIN)



En 1990 se creó una célula de coordinación responsable del tratamiento de la información y de la acción contra los circuitos clandestinos. En 2006 fue declarada servicio con competencias a nivel nacional, por Decreto de 6 de diciembre de 2006. Está formado por unos cien efectivos.

Su misión, determinada en el Código Monetario y Financiero, en el ámbito de competencias del Ministerio de Economía y del Presupuesto, es la siguiente:

- Obtener, tratar y difundir inteligencia sobre los circuitos financieros clandestinos y el blanqueo de dinero.
- Impulsar y coordinar, a nivel nacional e internacional, los medios de investigación de las administraciones de Economía y Presupuesto, para la investigación de las investigaciones en materia aduanera y fiscal.
- Colaborar con los ministerios, organismos nacionales e internacionales implicados, en el estudio de medidas a aplicar contra los circuitos financieros clandestinos y el blanqueo de dinero.

3.7. OTROS SERVICIOS

Aunque se han determinado claramente los miembros de la “comunidad de inteligencia”, conviene citar que, más allá de ese primer círculo, hay organismos estatales que indudablemente participan en la producción de Inteligencia.



Entre ellos, sin duda, está la *Gendarmerie Nacional*. Sorprendentemente, un Cuerpo de unos 100.000 efectivos y una implantación de más de 3.500 Puestos en todo el territorio nacional, incluyendo los territorios de ultramar, no forma parte del restrictivo “club” de los servicios especializados. Sin embargo, cuenta con una *Subdirección de Anticipación Operacional*, dependiente de la Dirección de Operaciones y Empleo. Esta labor permite

asegurar la información necesaria para las autoridades gubernativas, detectar y prevenir las amenazas al orden público, a las instituciones y a los intereses fundamentales de la nación o para la soberanía nacional (<http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr>). Se puede decir que la Gendarmerie Nacional, en el ámbito de la inteligencia, es un servicio generalista complementario de los servicios de inteligencia especializados.

Además, la Gendarmerie debe informar a las autoridades gubernamentales y tiene encomendada la misión de obtención de información, por mandato legal (Leyes 1995-73, de 21 de enero, de orientación y programación sobre seguridad y 2009-971, de 3 de agosto).

También conviene citar, como órgano asociado a la inteligencia, la *Dirección de Inteligencia de la Prefectura de Policía de París (DR-PP)*. Por su entidad y peculiaridad, la capital cuenta con una Prefectura de Policía que, si bien figura encuadrada en la Policía Nacional, en la práctica es bastante autónoma y tiene necesidades informativas propias.

En el mismo sentido, en el seno de la *Policía Nacional*, existe el *Servicio Central de Inteligencia Territorial (SCRT)* que, desde 2014 (por Decreto 446 de 9 de mayo de 2014), sustituyó a la existente *Subdirección de Información General (SDIG)*. Realiza la coordinación de la función inteligencia territorial en cada Dirección Provincial de Seguridad Pública. En concreto, la obtención de información en los ámbitos institucional, económico y social, así como en materia de fenómenos urbanos violentos o que puedan afectar al orden público.

Por otra parte, existe la *Subdirección Antiterrorista (SDAT)*, dependiente de la Dirección Central de Policía Judicial de la Policía Nacional. En puridad, no se trata de un servicio de inteligencia, sino que realiza funciones de Policía Judicial, en conexión con la Dirección General de Seguridad Interior (DGSi), ya que se dedica fundamentalmente a luchar contra el terrorismo, separatista o internacional, además de investigar la gran delincuencia financiera.

También existe, como servicio con competencia nacional, la *Agencia Nacional de Seguridad de los Sistemas de Información (ANSII)*, encuadrada en la Secretaría General de Defensa y Seguridad Nacional. Fue creada en 2009 para dotar al Estado de una capacidad de prevención y de reacción frente a los ataques informáticos, siendo la autoridad nacional en esta materia. Garantiza la vigilancia, la detección, la alerta y la reacción, fundamentalmente en las redes estatales. También apoya, como reserva en este campo, con su conocimiento y asistencia técnica, a las demás administraciones y a los operadores privados de importancia vital o a los industriales.

En el ámbito de la administración penitenciaria, existe también una *Oficina de Información Penitenciaria*. Fue creada en 2003, en el seno del Estado Mayor de Seguridad, para asegurar la vigilancia de los presos más complicados. Desde 2008 tiene por misión recopilar y analizar el conjunto de informaciones útiles para la seguridad de los establecimientos y servicios penitenciarios (Decreto de 9 de julio de 2008). En coordinación con la Gendarmería y la Policía, obtiene información a través de sus servicios territoriales, para su aprovechamiento operacional.

4. LA COMUNIDAD DE INTELIGENCIA

4.1. LA COMUNIDAD FRANCESA DE INTELIGENCIA

En mayo de 2014, además de detallar legalmente los “servicios de inteligencia especializados”, se plasmó oficialmente la existencia de la noción “*Comunidad francesa de inteligencia*”, compuesta por dichos servicios, además del coordinador Nacional de Inteligencia y la Academia de Inteligencia (mediante Decreto 2014-474, de 12 de mayo).

En palabras del prefecto Alain Zabulon, anterior coordinador Nacional de Inteligencia, en la presentación en la Academia de Inteligencia en octubre de 2014, “*la noción de comunidad de inteligencia es reciente. Traduce el hecho de que los seis servicios*

de inteligencia trabajen de manera complementaria y coordinada”. Así mismo se pretende profundizar en nuevas sinergias, muy fuertes, que se han producido tras la instauración de la coordinación nacional de inteligencia. La misma creación de la Academia de Inteligencia ilustra este cambio de paradigma. En el mismo sentido, los medios técnicos, cada vez más sofisticados y costosos, están siendo “mutualizados” y compartidos entre los diferentes servicios de la comunidad.

Durante la presidencia de **Nicolas Sarkozy** (2007-2012) y con su impulso personal, afianzando la idea de la comunidad de inteligencia, se puso en marcha un proceso reformador en el campo de los servicios de inteligencia, reflejado en la publicación del Libro Blanco de Defensa y Seguridad Nacional de 2008, con la creación de la Dirección Central de Seguridad Inteligencia Interior (DCRI), de la Delegación Parlamentaria de Inteligencia y del Consejo Nacional de Inteligencia.

El *Libro Blanco de Defensa y Seguridad Nacional 2013* confirma el relevante papel de la Inteligencia en la Estrategia de Defensa y Seguridad Nacional, recomendando la “mutualización” de los medios de inteligencia, el refuerzo de la coordinación y control en este ámbito, la necesidad de potenciar la inteligencia interior y de una mayor inversión en todos los campos de la inteligencia.

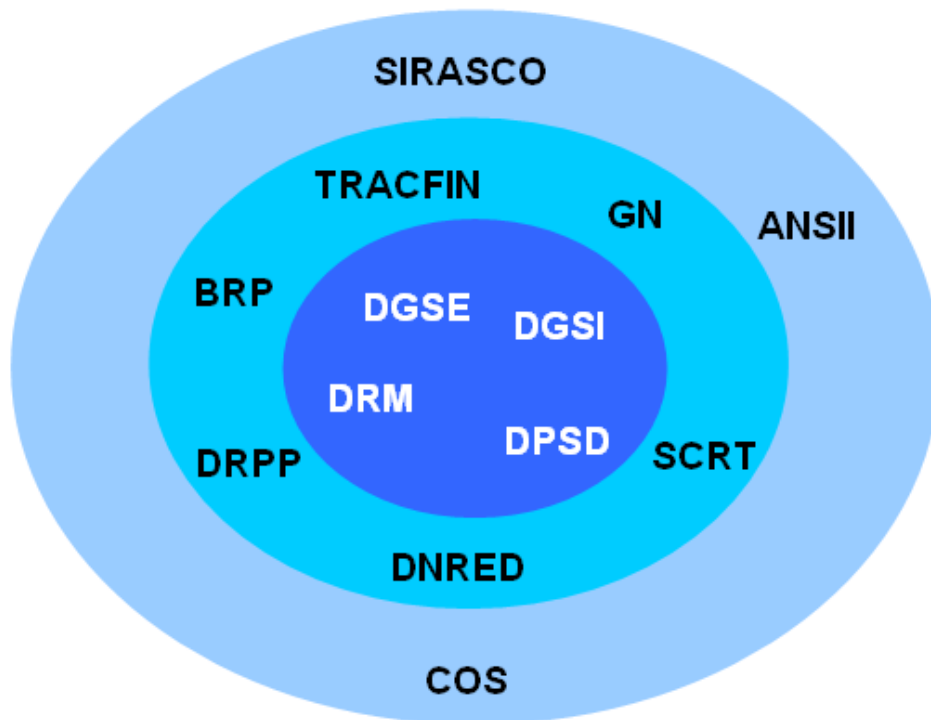
4.2. LA TEORÍA DE LOS CÍRCULOS CONCÉNTRICOS

En 2013, un informe sobre el marco jurídico de los servicios de inteligencia (Urvoas, 2013), realizado por la Comisión de Leyes de la Asamblea Nacional francesa, ya destacaba la paradoja de la existencia de numerosas estructuras que, aunque desarrollaban actividades de inteligencia, no formaban parte de la comunidad de inteligencia, lo que provoca una segmentación perjudicial a la acción del Estado. Consideraban que la ampliación del ámbito de competencias de la autoridad de coordinación creada podría contribuir a mejorar la eficacia global del Estado.

En la práctica, un **primer círculo**, que sería el núcleo duro, estaría compuesto por la DGSE, la DGSI, la DRM y la DPSD, nombrados como “*servicios de inteligencia*”, con capacidades máximas de empleo de medios especiales. Este selecto grupo, además, tiene a través de sus respectivos ministros un acceso privilegiado a la Presidencia de la República, de quien depende el coordinador Nacional de Inteligencia.

Un **segundo círculo**, lo integraría TRACFIN, DNRED, la SDIG (hoy SCRT) de la Dirección Central de Seguridad Pública de la Policía Nacional, la Gendarmerie Nationale, la Dirección de Inteligencia de la Prefectura de Policía de París (DRPP) o la Oficina de Información Penitenciaria (BRP). Se trata de “*servicios que desarrollan actividades de inteligencia*”, con autorización para acceder a ciertos medios y técnicas especiales.

Un **tercer círculo** agruparía el SIRASCO (Servicio de Información, de inteligencia y de análisis estratégico sobre criminalidad organizada) de la Dirección Central de Policía Judicial, la Oficina Penitenciaria y la Agencia Nacional de Seguridad de los Sistemas de Información (ANSSI). Podría incluirse también el Mando de Operaciones Especiales (COS) dependiente del jefe de Estado Mayor de los Ejércitos, la Dirección de Prospectiva del Ministerio de Asuntos Exteriores y la Dirección de Asuntos Estratégicos del Ministerio de Defensa.



De este modo, dos de los seis “servicios de inteligencia actuales” (TRACFIN y DNRED) perderían su status.

Esta propuesta, bastante realista, plasmada en el citado informe parlamentario de 2013, no parece que vaya a consolidarse a la vista de la redacción de la Ley de Inteligencia que ha sido aprobada en sede parlamentaria.

4.3. LA ESTRATEGIA NACIONAL DE INTELIGENCIA

El Libro Blanco de Defensa y Seguridad Nacional de 2013 ya recordaba que la función “*conocimiento y anticipación*” era un elemento fundamental de la Estrategia de Seguridad Nacional y la “*condición indispensable para la toma de decisiones libres y soberanas*”.

La **Estrategia Nacional de Inteligencia** es “*un documento que tiene por vocación fijar, para un período de tres a cinco años, los grandes ejes del Gobierno en materia de Inteligencia*” (según declaraciones de la Sra. Patricia Adam, presidenta de la Comisión de Defensa y de Fuerzas Armadas, en el Senado el 2 de agosto de 2013).

Tanto esta Estrategia como el **Plan Nacional de Orientación de Inteligencia (PNOR)** - este último, documento clasificado -, son comunicados a la Delegación Parlamentaria de Inteligencia.

La Estrategia Nacional de Inteligencia tiene también por objeto que la función esencial que desarrollan los servicios de inteligencia en defensa y promoción de los intereses fundamentales sea mejor conocida por los ciudadanos (<http://www.academie-renseignement.gouv.fr/coordination.html>).

En ella, se define la política de Inteligencia para los cinco años siguientes, siendo revisable cada año o cuando sea necesario.

Las amenazas más importantes contempladas en la Estrategia son las siguientes:

- el terrorismo,
- el espionaje o la injerencia económica,
- la proliferación de armas de destrucción masiva,
- los ciberataques y
- la criminalidad organizada.

Además, la Inteligencia constituye un instrumento de promoción y defensa de los intereses de Francia en el mundo.

4.4. LA ACADEMIA DE INTELIGENCIA

En 2010, siguiendo las recomendaciones del Libro Blanco de Defensa y Seguridad Nacional de 2008, fue creada la *Academia de Inteligencia*, como un servicio de ámbito nacional, dependiente del primer ministro (según Decreto 2010-800, de 13 de julio), ubicada en las instalaciones de la École Militaire en París.



La creación de la Academia se consideró un paso más, importante, en el proceso de reforma en este ámbito iniciado en 2009, por su contribución a la centralización y acercamiento entre los diferentes servicios de inteligencia.

Se le encomendó la misión de formación del personal de los servicios de inteligencia, el reforzamiento de las relaciones en el seno de la comunidad de inteligencia, así como la difusión de la cultura de inteligencia a través de acciones de sensibilización.

Es responsable de la formación inicial del personal que se incorpora a los seis servicios especializados de inteligencia. Además, organiza seminarios sobre temáticas específicas, un ciclo superior de inteligencia para cuadros superiores de los servicios y actividades cortas de formación dirigida a ciertos públicos.

5. ORGANOS DE COORDINACION Y CONTROL

5.1. LA COORDINACIÓN DE LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA

5.1.1. Consejo Nacional de Inteligencia

Como formación especializada del Consejo de Defensa y Seguridad Nacional, el Consejo Nacional de Inteligencia define las *orientaciones estratégicas*, las *prioridades*

en materia de inteligencia y establece la *planificación de recursos humanos y técnicos* de los servicios de inteligencia ¹.

Bajo la presidencia del jefe del Estado, participan el primer ministro y los ministros afectados, así como los directores de los servicios de inteligencia y el coordinador Nacional de Inteligencia.

Este órgano establece la *Estrategia Nacional de Inteligencia*.

5.1.2. El coordinador Nacional de Inteligencia (CNR)

Este órgano de coordinación de los servicios de inteligencia fue creado en julio de 2008², siguiendo las recomendaciones del Libro Blanco de Defensa y Seguridad Nacional (2008), con dependencia del presidente de la República, a quien asesora en este ámbito.

Junto al secretario General de Defensa y Seguridad Nacional, el coordinador Nacional de Inteligencia informa al Consejo Nacional de Inteligencia, prepara sus reuniones y vela por la ejecución de las decisiones tomadas por el Consejo.

El valor añadido viene de su función de garantizar una buena cooperación entre los servicios que forman la comunidad de inteligencia. Es responsable de la elaboración de la Estrategia Nacional de Inteligencia, del Plan Nacional de Orientación de inteligencia y del Plan Nacional de inversiones.

Además, transmite las instrucciones del presidente de la República a los responsables de los servicios que, a su vez, le trasladan las informaciones que deba conocer el jefe del Estado y le rinden cuenta de sus actividades.

El CNR preside las reuniones periódicas de los directores de los servicios de inteligencia, para jerarquizar las prioridades informativas, en las que también participa el Gabinete del primer ministro.

5.1.3. La Unidad de Coordinación de la Lucha Antiterrorista (UCLAT)

A nivel operacional en 1984 se creó, en el seno del Ministerio del Interior, la Unidad de Coordinación de la Lucha Antiterrorista, para garantizar la coordinación del conjunto de los servicios responsables de la lucha contra el terrorismo, realizando diariamente el análisis y la síntesis de las informaciones en este ámbito. Proporciona al ministro una evaluación de la amenaza que le permita adecuar los correspondientes dispositivos de seguridad.

Se estructura en un escalón central y un destacamento en el sur de Francia, además de contar con oficiales de enlace en/de España, Alemania, Italia, Reino Unido y Bélgica, entre otros.

1 Creado por Decreto 2009-1657, de 24 de diciembre.

2 Decreto 2009-1657 de 24 de diciembre, relativo al Consejo de Defensa y de Seguridad Nacional y al Secretariado General de Defensa y Seguridad Nacional.

5.2. EL CONTROL DE LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA

5.2.1. Delegación Parlamentaria de Inteligencia

Creada por Ley de octubre de 2007, está compuesta paritariamente por parlamentarios de la Asamblea Nacional y del Senado.

Ejerce el control de la actividad del Gobierno en materia de inteligencia así como la evaluación de la política pública en este campo. Lleva a cabo comparecencias de autoridades políticas y de responsables de los servicios. Redacta un informe anual, público, balance de sus actividades.

Por otra parte, las comisiones parlamentarias de la Asamblea, así como las comisiones de investigación, en su caso, pueden interesarse sobre la actividad de inteligencia, en el ámbito de sus competencias.



Jean-Jacques Urvoas, presidente de la Delegación Parlamentaria sobre Inteligencia.

5.2.2. Comisión Nacional de Control de la Técnicas de Inteligencia

La Ley de Inteligencia, recientemente aprobada, incluye la creación de la Comisión Nacional de Control de la Técnicas de Inteligencia (CNCTR), en sustitución de la anterior Comisión Nacional de Control de las Interceptaciones de Seguridad (CNCIS).

Está compuesta por tres diputados, tres senadores, tres magistrados del Consejo de Estado, tres magistrados del Tribunal de Casación y un experto técnico.

Con anterioridad a la puesta en marcha de operaciones técnicas de vigilancia por parte de los servicios de inteligencia, deberá solicitarse informe de la CNCTR, para posteriormente ser autorizada por el primer ministro o las personas en quien delegue. En caso de urgencia, puede obviarse el control previo de esta comisión, pudiendo ser autorizadas las operaciones, excepcionalmente, por el jefe del servicio de inteligencia.

5.2.3. Inspección de los Servicios de Inteligencia

De modo similar a lo que ocurre en el resto de la Administración francesa, los servicios de inteligencia son sometidos a controles, externos e internos, que garantizan el respeto de las normas que les afecten.

En este sentido, se creó en julio de 2014 la *Inspección de los Servicios de Inteligencia*, por Decreto 2014-833 de 24 de julio, siguiendo la recomendación del Informe parlamentario de Jean-Jacques Urvoas y de Patrice Verchère, de 14 de mayo de 2013.

Bajo la autoridad del primer ministro, ejercerá puntualmente misiones de control, auditoría, análisis y evaluación de los seis servicios que forman parte de la comunidad de inteligencia, así como de la Academia de Inteligencia.

Los miembros de la Inspección son nombrados por el primer ministro, entre personal de las inspecciones generales ya existentes -Inspección General de Finanzas, Inspección General de la Administración, Control General de los Ejércitos y Consejo General de economía, industria, energía y tecnologías-, ejerciendo el secretariado de la Inspección el coordinador Nacional de Inteligencia.

De modo complementario, los propios servicios de inteligencia también realizan funciones de control interno. Sirva de ejemplo la DGSE, que cuenta en su estructura con la figura de un inspector General y un departamento de auditoría a cargo de un *contrôleur général*.

5.2.4. Comisión Nacional de la Informática y las Libertades (CNIL) y la Comisión de Acceso a Documentos Administrativos (CADA)

La primera, CNIL, que podríamos calificar de órgano equivalente a la Agencia Española de Protección de Datos, creada por Ley en 1978, realiza también control sobre las actividades de inteligencia en lo referente a la creación de un fichero o ante las peticiones de ciudadanos para verificar informaciones en ficheros que afecten a la seguridad del Estado, la defensa y la seguridad pública.

En el caso de la CADA, como autoridad administrativa independiente, atiende peticiones de documentos administrativos, por particulares, que puedan afectar a ámbitos sensibles, debiendo resolver si su comunicación pudiera afectar al debido tratamiento de la información clasificada (Secreto Defensa Nacional o Seguridad del Estado).

5.2.5. Comisión Consultiva del Secreto de Defensa Nacional (CCSDN)

La legislación francesa no permite a los jueces acceder a documentos clasificados, incluso por necesidad de los procedimientos, siendo necesario para ello una petición motivada de desclasificación a la autoridad administrativa que haya clasificado el documento (según el artículo 23, 12-4, del Código de Defensa).

El ministro al que un magistrado haya solicitado la desclasificación de un documento, en el marco de un procedimiento judicial, debe solicitar, de modo previo a la decisión, un informe a la *Comisión Consultiva del Secreto de Defensa Nacional* que, sin embargo, no es vinculante, aunque será publicado en el Boletín Oficial de la República Francesa.

Esta Comisión, creada por Ley 98-567 como autoridad administrativa independiente, está compuesta por cinco miembros, tres de ellos elegidos por el presidente de la República de entre los miembros del Consejo de Estado, del Tribunal de Casación o del Tribunal de Cuentas y, los dos restantes, son un diputado y un senador designados por el presidente de cada cámara.

5.2.6. Comisión de Verificación de Fondos Especiales (CVFS)

La Ley de Finanzas prevé que los gastos realizados sobre los “fondos especiales” con cargo al programa “Coordinación del trabajo gubernamental” sean examinados cada año por una comisión de verificación, para garantizar que los créditos son utilizados conforme al destino previsto en la ley de presupuestos.

En 2013, en la línea de intensificar el control parlamentario de los servicios de inteligencia, se modificó la composición de la Comisión de Verificación de Fondos Especiales, constituyendo una formación especializada en el seno de la Delegación Parlamentaria sobre Inteligencia.

Los fondos especiales se dedican a financiar actuaciones relacionadas con la seguridad exterior e interior del Estado. En 2015, se elevan a unos 50 millones de euros, dedicándose fundamentalmente a la DGSE (según se publica en <http://www.senat.fr/rap/a14-110-9/a14-110-95.html>).

La CVFS está compuesta por dos diputados y dos senadores, miembros de la Delegación Parlamentaria sobre Inteligencia, designados de modo que la representación sea plural.

Los miembros de la Comisión están obligados a respetar el Secreto de Defensa, protegido por el Código Penal, sobre los hechos o informaciones que conozcan por razón de su mandato. Los trabajos de la Comisión son secretos.

6. PROBABLE EVOLUCION

No era arriesgado aventurar, a la vista del informe de 2013 sobre el marco jurídico de los servicios de inteligencia, realizado por la Comisión de Leyes de la Asamblea Nacional francesa, que se fuese a producir una transformación del sistema de inteligencia hacia el *modelo de círculos concéntricos* antes citado. Sin embargo, la Ley de Inteligencia de 2015 ha zanjado el debate en el sentido de mantener la existencia de seis servicios de inteligencia especializados, aunque la participación de otras agencias en las labores de inteligencia o la utilización de técnicas especiales de obtención es evidente.

Por otra parte, la dirección político-estratégica de la función de Inteligencia se ha situado muy próxima al *presidente de la República* -a la sazón presidente del Consejo Nacional de Inteligencia y de quién depende el coordinador Nacional de Inteligencia-, sin perjuicio de las dependencias y de las funciones de dirección y coordinación –algo minimizadas- que llevan a cabo el primer ministro y los ministros afectados.

Otra posible evolución sería que, las atribuciones y prerrogativas que la nueva Ley de Inteligencia asigna a los seis servicios de inteligencia especializados, se ampliasen en mayor o menor medida a los “*otros servicios*” que desarrollan labores de inteligencia (GN, DRPP, SCRT, etc.).

Aunque no dejaría de ser bastante complejo, también se alzan voces solicitando la *concentración del presupuesto de inteligencia*, en la línea de los criterios establecidos en la Ley Orgánica marco de las Leyes de Finanzas (LOLF), ya que su actual dispersión supone un obstáculo importante para la puesta en marcha de una gestión coherente y óptima. Además, al presupuesto correspondiente a los seis servicios especializados

debería añadirse el de la Academia de Inteligencia y el de los organismos situados en los “segundos y terceros círculos”. Actualmente sería de unos 1.200 millones de euros, para unos efectivos que oscilan entre 13.000 y 14.000 dotaciones. La DGSE y la DGSJ coparían 2/3 del presupuesto y el 60% de los efectivos.

Como hemos visto, ya se ha iniciado un movimiento hacia un *gobierno reforzado* de la comunidad de inteligencia, así como la *potenciación de las sinergias entre servicios* mediante procedimientos comunes y “*mutualización*” de medios. La lógica evolución será avanzar en esta dirección.

Un muestra de esta orientación hacia el trabajo conjunto es la presencia, en las propias dependencias de la DGSJ, de un equipo de la DGSE, lo que en palabras del propio ministro del Interior, “*era inconcebible hace poco tiempo*”. En la misma dirección, como ejemplo de cooperación operacional interservicios, se ha constituido la Célula Hermès en el Centro de Planificación y Conducción de las Operaciones, del Ministerio de Defensa, en la que participan representantes de los seis servicios especializados, en apoyo de las operaciones de los ejércitos en Irak.

Por otra parte, se ha anunciado y puesto en marcha progresivamente, un *refuerzo de las estructuras de policiales de seguridad e inteligencia*, fundamentalmente para la lucha contra el terrorismo yihadista, a través de un plan integral de lucha contra el terrorismo y la radicalización, que incluirá además a personal de prisiones, justicia y educación.

Igualmente, es previsible que se avance en el refuerzo y una *mayor integración de los servicios de información de la Administración penitenciaria* en el conjunto del sistema de la comunidad de inteligencia, a la vista del aumento de población reclusa por terrorismo yihadista y de los procesos de radicalización que se producen en las propias prisiones. Aún así, para una población reclusa de unos 68.000 presos, distribuidos en 189 establecimientos, solo se cuenta con 13 efectivos a nivel central, nueve en las direcciones interregionales y un delegado en cada prisión. En este sentido, desde enero de 2015, este servicio participa en las reuniones periódicas en la UCLAT. Sin embargo, la ministra de Justicia se ha manifestado a favor de que las tareas de obtención de información más complejas sean realizadas por los servicios de inteligencia especializados (comparecencia en la Asamblea Nacional, del 19-05-2015, ante la Comisión de investigación sobre vigilancia de redes e individuos yihadistas).

Finalmente, el propio primer ministro en su discurso en la Asamblea Nacional, tras los atentados de París, evocaba la necesidad de crear una unidad de información en el seno de la *Dirección de Protección Judicial de la Juventud*, a semejanza de la existente en las prisiones, misión que se antoja compleja de materializar.

Tras el atentado yihadista de junio de 2015 en la región francesa de Isère, de escenificación macabra, tras la decapitación del jefe de una empresa de transportes a manos de un empleado, se han puesto de manifiesto movimientos en el ámbito de la inteligencia y de la lucha antiterrorista. Una vez más, el autor era un yihadista radical sobre el que habían trabajado diferentes servicios de inteligencia. En declaraciones del ministro del Interior (“Le Monde” de 30-06-2015), se anunciaba la creación de un “*estado mayor operacional de prevención del terrorismo*”, para una mayor centralización y coordinación operativa de los servicios de inteligencia, encuadrado directamente en el Gabinete del ministro del Interior. En el mismo participarían la DGSJ, la policía judicial, la seguridad pública, la Prefectura de Policía de París y la Gendarmería. Se

trataría de mejorar la circulación de la información, que puede estar entre los diferentes actores de la lucha antiterrorista.

6.1. LEY DE INTELIGENCIA

El pasado día 26 de junio de 2015, fue aprobada en la Asamblea Nacional la Ley relativa a la Inteligencia, validada en su mayor parte por el Consejo Constitucional el 23 de julio de 2015.



Manuel Valls, primer ministro francés, en la Asamblea Nacional.

En la exposición de motivos del proyecto de esta Ley, presentado el 19 de marzo último en la Asamblea Nacional, haciéndose eco del Informe de actividad de la Delegación Parlamentaria de Inteligencia 2014, se afirma que *“Francia es la única democracia occidental que no dispone de un marco jurídico, dejando de hecho a nuestros servicios de inteligencia en la más absoluta indigencia jurídica, exponiendo a los funcionarios que trabajan en este ámbito y creando las condiciones de posibles ataques a las libertades fundamentales de los ciudadanos”*.

La Ley define los principios y las finalidades de la política pública de inteligencia, prerrogativa del Estado, para reconocer su contribución a la seguridad nacional y a la defensa de los intereses fundamentales de la nación. Servirá para enmarcar la utilización de las técnicas de obtención de información y proteger las libertades individuales, dando seguridad a la actuación de los servicios especializados.

Mediante esta norma, se autoriza a los servicios de inteligencia, fundamentalmente para la lucha contra el terrorismo, a reforzar la vigilancia de las comunicaciones en Internet mediante el análisis de metadatos de los internautas (origen y destino del mensaje, dirección IP de las páginas visitadas, etc), impuesto a los proveedores de estos servicios, que serían contrastados con esquemas algorítmicos correspondientes a perfiles de terroristas, todo ello respetando el anonimato.

Del mismo modo, la Ley autorizaría el empleo de los “IMSI catchers”, dispositivos que imitando la función de un repetidor de telefonía móvil, captan los dispositivos móviles encendidos que se encuentren en una zona determinada, registrando el número de teléfono, aparato, comunicaciones, destinatarios, etc.

Algunas asociaciones y organismos como la Comisión Nacional de Informática y Libertades (CNIL) han mostrado sus dudas sobre las garantías legales de estas actividades autorizadas por la nueva Ley.

El Gobierno, en defensa de esta Ley, ha argumentado la exigencia de una autorización previa a la utilización de estas técnicas, refiriéndose a la Comisión Nacional

de Control de las Técnicas de Inteligencia, autoridad administrativa independiente. Además, el primer ministro lo considera absolutamente necesario para el control de la creciente amenaza yihadista.

Conviene saber que la cuota máxima de interceptación de comunicaciones por razones de seguridad nacional, en 2014, autorizadas administrativamente, fue de 2.190. Una cifra “limitada” teniendo en cuenta que en 2012 se llevaron a cabo en Francia unas 35.000 intervenciones de comunicaciones con autorización judicial (según Informe de la Delegación Parlamentaria de Inteligencia de 18 de diciembre de 2014). La evolución de las mismas en los últimos años ha sido la siguiente:

	1991-1996	1997	2003	2005	2009	2013
Mº DEFENSA	232	330	400	450	285	285
Mº INTERIOR	928	1190	1190	1290	1455	1785
Mº FINANZAS	20	20	80	100	100	120
TOTAL	1180	1540	1670	1840	1840	2190

*Interceptación de comunicaciones por razones de seguridad nacional.
(CNCIS. 20º Informe de actividad 2011-2012).*

Durante la tramitación parlamentaria, ya en el Senado, la Ley fue enmendada a iniciativa del diputado Urvoas, introduciendo una cláusula por la cual, en el caso de no franceses o residentes en Francia, para su vigilancia, no será necesario el informe de la Comisión Nacional de Control de las Técnicas de Inteligencia (CNCTR), bastando con la autorización del primer ministro. La finalidad sería la protección de los intereses estratégicos y empresariales de Francia.

7. CONCLUSIONES

Podemos afirmar que la comunidad de inteligencia francesa constituye un conjunto complejo que, sin embargo, dispone de suficientes órganos de coordinación y control. Además, han iniciado la senda de la cooperación sinérgica entre servicios, cuestión nada sencilla, aparte de los beneficios que sin duda aportará a medio plazo la existencia del coordinador Nacional y de la Academia de Inteligencia.

Las grandes reestructuraciones afrontadas en el ámbito de la Inteligencia, desde 2008, han supuesto un hito trascendental en el conjunto del sistema de inteligencia del país galo.

Por otra parte, la aprobación de la Ley de Inteligencia constituye un paso trascendental para dar amparo legal a las labores de inteligencia desarrolladas por los servicios franceses. Sin duda, la crudeza de los atentados sufridos a principios de año en París han facilitado el apoyo parlamentario durante la tramitación de esta norma.

Tras los atentados de noviembre de 2015 en París y Saint Denis, el Estado francés ha adoptado medidas excepcionales, como son la Declaración temporal del Estado de Emergencia (equivalente al estado de excepción en España) y la intensificación de los controles fronterizos, a la vez que ha anunciado un esfuerzo presupuestario para mejorar los medios humanos y materias de las fuerzas de seguridad, servicios de inteligencia, administración de justicia y fuerzas armadas. Por el momento no se han producido modificaciones en la estructura de los servicios de inteligencia.

A pesar de todo ello, habrá que ver si estos cambios y mecanismos de coordinación son suficientes o, por el contrario, se avanza hacia una mayor coordinación operacional efectiva del trabajo de los servicios de inteligencia y otros actores implicados. Estos últimos atentados habrían confirmado la necesidad de consolidar e, incluso, potenciar el recién creado “estado mayor operacional de prevención del terrorismo” en el Ministerio del Interior.

BIBLIOGRAFIA

BOUVART, Aurore (2013). *Le renseignement, un débouché (enfin) prisé des jeunes diplômés*. Institut d'études politiques de Bordeaux.

LARRIVÉ, Guillaume (2015). Informe de la Comisión de Leyes Constitucionales, de la legislación y de la Administración General de la República, sobre el Proyecto de Ley de Finanzas 2015. Administración Penitenciaria.

LAURENT, Sébastien-Yves (2014). [Pour une véritable politique publique du renseignement](#).

URVOAS, Jean-Jacques y VERCHERE, Patrice (2013). Informe relativo a la actividad de la Delegación Parlamentaria de Inteligencia. Asamblea Nacional.

URVOAS, Jean-Jacques (2014). Informe relativo a la actividad de la Delegación Parlamentaria de Inteligencia. Asamblea Nacional.

URVOAS, Jean-Jacques y VERCHERE, Patrice (2013). Informe sobre la evaluación del cuadro jurídico aplicable a los servicios de inteligencia. Asamblea Nacional.

Informe de actividad 2013-2014. Comisión de Control de las Interceptaciones de Seguridad. La documentation française.

Acta de la comparecencia de la Ministra de Justicia, el 19-05-2015, ante la Comisión de investigación sobre vigilancia de redes e individuos yihadistas, en la Asamblea Nacional.

Folleto de presentación de la Comunidad Francesa de Inteligencia. Academia de Inteligencia. Octubre 2014.

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/d000068-le-renseignement-francais-face-au-defi-du-terrorisme-a-la-fin-des-annees-2000/la-coordination-des-services-francais-de-renseignement>

[Le renseignement en France. Quelles perspectives ?](#), Observatoire de la Défense / Orion, [Fondation Jean-Jaurès](#), 10 avril 2014

<http://www.defense.gouv.fr/dgse/tout-le-site/le-renseignement-un-debouche-enfin-pri-se-des-jeunes-diplomes-revue-defense-nationale-3-septembre>

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 29 avril 2013.

<http://www.defense.gouv.fr/dgse>

<http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/re/Notre-Institution/Nos-missions2/Renseignement>

<http://www.academie-renseignement.gouv.fr/coordination.html>

http://www.lemonde.fr/police-justice/article/2015/06/30/bernard-cazeneuve-prend-directement-en-mains-la-lutte-contre-le-terrorisme_4664750_1653578.html (Artículo en Le Monde, de 30-06-2015).

LEGISLACIÓN

Decreto 2014-474 de 12 de mayo, de aplicación del art. 6 de la Ordenanza 58-1100 de 17 de noviembre de 1958 relativa al funcionamiento de las asambleas parlamentarias y designando los servicios especializados de inteligencia.

Leyes 1995-73, de 21 de enero, de orientación y programación sobre seguridad y 2009-971, de 3 de agosto, relativa a la Gendarmerie Nationale.

Decreto 446 de 9 de mayo de 2014, relativo a la organización descentralizada de la Dirección Central de Seguridad Pública.

Decreto de 9 de julio de 2008, estableciendo la organización de la Dirección de la administración penitenciaria.

Decreto 2014-474, de 12 de mayo, relativo al funcionamiento de las asambleas parlamentarias y designando los servicios especializados de inteligencia. Con anterioridad, en el Decreto n° 2009-1657, relativo al Consejo de Defensa y Seguridad Nacional, había aparecido la expresión “comunidad francesa de inteligencia”, sin más detalle.

Decreto 2010-800, de 13 de julio, sobre creación de la Academia de Inteligencia.

Decreto 2014-833 de 24 de julio, relativo a la Inspección de los Servicios de Inteligencia.

Ley 78-17 de 6 de enero, relativa a la informática, a los ficheros y a las libertades.

Ley 98-567 de 8 de julio loi n° 98-567 du 8 juillet 1998.

Fecha de recepción: 23/09/2015. Fecha de aceptación: 17/12/2015

INVESTIGACIÓN CRIMINAL. PRINCIPIOS, TÉCNICAS Y APLICACIONES

ANDREA GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS Y JOSÉ LUIS GONZÁLEZ ÁLVAREZ

LID. Biblioteca ICFS. 2015, 393 páginas.

ISBN13: 9788483564844

La editorial LID ha publicado “Investigación criminal. Principios, técnicas y aplicaciones”. La citada obra, que ha sido prologada y presentada por el secretario de Estado de Seguridad, es un nuevo esfuerzo del Instituto de Ciencias Forenses y de la Seguridad (ICFS), de la Universidad Autónoma, por avanzar en la generación de conocimiento y su difusión en materia de inteligencia y seguridad.

La obra ha sido coordinada por la doctora Andrea Giménez-Salinas, secretaria general y directora del área de Ciencias Forenses y de la Seguridad del ICFS, y por José Luis González, comandante de la Guardia Civil y especialista en Policía Judicial. Se sigue, de esta manera, la tendencia iniciada el año anterior con la publicación de “Seguridad Nacional, amenazas y respuestas”, obra coordinada por el doctor Luis de la Corte y el director del Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil, José María Blanco.

Se trata, de nuevo, de un esfuerzo colectivo, en el que han participado 24 autores, en una perfecta simbiosis entre el mundo académico y el de los profesionales de la seguridad pública, con una nutrida presencia de representantes del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil. De esta forma, además de la coordinación y aportaciones propias del comandante José Luis González, han participado en la obra los oficiales de la Guardia Civil María José Garrido Antón, Juan Vicente Bonilla García, Ramón González Gallego, José Luis Peñas Prieto y Andrés Sotoca Plaza, además del director del Centro de Análisis y Prospectiva.

En tiempos en que el yihadismo centra absolutamente el foco de atención en materia de seguridad, configurándose, según la opinión de multitud de mandatarios internacionales, como la principal amenaza a nuestras sociedades occidentales, es procedente girar la vista hacia otros fenómenos criminales que sí forman parte del día a día de los ciudadanos y que, sin tener tanto eco mediático, causan más muertes y más daños a los estados occidentales.

El fenómeno criminal es complejo, tanto desde un punto de vista analítico como para la investigación, esclarecimiento, detención y puesta a disposición judicial de los presuntos culpables. Muchas actividades criminales, a diferencia del terrorismo internacional, son más opacas, en ocasiones realizadas a través de la infiltración en las estructuras del estado y sus instituciones, y se sirven de complejas herramientas tecnológicas y financieras.

El libro sigue una estructura lógica. En la primera parte se presenta un estado de situación sobre las diferentes tipologías delictivas, abordando cuestiones como la delincuencia en España, la delincuencia sexual y violencia contra la pareja, el crimen organizado, el terrorismo y extremismo violento, la delincuencia económica y

la corrupción y la ciberdelincuencia. La segunda parte detalla las principales fuentes y técnicas de investigación utilizadas: las evidencias forenses, los procedimientos operativos, las víctimas y testigos, la entrevista y el interrogatorio, los agentes encubiertos y gestión de confidentes e informadores, el perfilamiento, el mapeo geográfico, el análisis de redes sociales, la investigación de los delitos telemáticos, la investigación criminal económica y financiera y la inteligencia criminal.

Como destacaba el secretario de Estado durante la presentación del libro, la colaboración de científicos y académicos con los servicios policiales “ha marcado un antes y después en la criminología, la Policía Científica y la investigación del delito en general, una apertura –subrayó– que supone un carril de doble dirección, en el que todos salimos ganando”. En este sentido, puso como ejemplo el sistema VioGén para la valoración del riesgo en el campo de la violencia de género que, a su juicio, refleja “la eficiente colaboración entre el Ministerio del Interior y el mundo universitario”. Un modelo en el que tanto tiempo ha trabajado el comandante José Luis González junto al Instituto de Ciencias Forenses y de la Seguridad (ICFS).

La obra es una clara apuesta del ICFS, junto a la editorial LID, por la producción rigurosa de conocimiento en temas de inteligencia y seguridad, aunando el método científico con la práctica policial. Una apuesta que comparte la Secretaría de Estado de Seguridad, como se muestra a través de la multitud de convenios suscritos, y que se siguen firmando, con universidades españolas. El Instituto se ha convertido en un punto de encuentro entre profesionales de la seguridad, y también de la defensa, y académicos, que se plasma no únicamente en esta labor editorial sino también en la amplia oferta formativa y en multitud de proyectos de investigación conjuntos.

La Guardia Civil no es ajena a estas dinámicas. Unidades de la Institución, como la Jefatura de Policía Judicial o el Centro de Análisis y Prospectiva, son intensivas en la incorporación y aprovechamiento de alumnos en prácticas de diferentes estudios de grado y de postgrado. Unidades como la Jefatura de Fiscal y Fronteras o Información lideran importantes proyectos de investigación europeos (FP7 y Horizon 2020), que se constituyen como marcos de colaboración intensiva con el sector privado, la industria de seguridad y el mundo del conocimiento. La Guardia Civil es reconocida en Europa como líder en proyectos de investigación y desarrollo.

No existe un monopolio público sobre el conocimiento en seguridad. En un mundo tan complejo y con tantas interrelaciones es una obligación contar con todos los actores del sistema que puedan contribuir a entender y a luchar contra las fenómenos criminales que socaban los derechos y libertades de nuestros ciudadanos, nuestras empresas y nuestras instituciones. Hay una obligación de detectar el conocimiento y el talento, estar en contacto con aquellos ámbitos en que se genera, considerando, además que no son únicamente los organismos públicos o la universidad. Cada vez más los propios ciudadanos se configuran como el centro del sistema, abriendo nuevas vías para desarrollar una inteligencia colectiva para la seguridad.

El conocimiento es caprichoso y rebelde. Caprichoso porque surge espontáneamente en los lugares más insospechados, en sectores o disciplinas aparentemente ajenas a los temas que se tratan en la seguridad pública. Rebelde porque no siempre está dispuesto a seguir las estructuras burocráticas y las visiones anacrónicas que nos vienen dadas, porque debe cuestionar muchas presunciones y tratar de eliminar prejuicios y agitar las mentes a través de una argumentada provocación. En esa labor

se enfrenta a duras resistencias, a estructuras ancladas en viejas formas de pensar y de hacer, bien sea por miedo al cambio, por pereza o incapacidad para abordar cuestiones complejas o por mantenimiento de un status quo de confort y comodidad.

En definitiva, estamos ante una obra rigurosa, actual y novedosa, bien estructurada, amena en su lectura y que puede ofrecer a profesionales de la seguridad, criminólogos, académicos, periodistas y cualquier persona interesada en la actividad de investigación una idea bastante aproximada sobre el trabajo que se desarrolla en el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil. En todo caso hay que señalar que cada capítulo daría, por si mismo, para una obra individual y que la necesaria limitación en páginas del texto impide el tratamiento de multitud de metodologías y técnicas en las que se viene trabajando e investigando, especialmente en cuanto a cuestiones como alertas tempranas o modelos predictivos.

Citaba en varias ocasiones el secretario de Estado, en el acto de presentación del libro, a Einstein. Acabamos con una referencia adicional del genio científico: *“primero tienes que aprender las reglas del juego, y después jugar mejor que nadie”*. El mundo criminal lo hace, aprovecha el entorno (político, social, tecnológico o económico) para identificar nuevas reglas del juego que permitan el logro de sus objetivos. La primera obligación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad es identificar y entender esas nuevas reglas que surgen del aprovechamiento de resquicios legales, o de complejos procesos de ingeniería financiera o de la utilización de avanzadas tecnologías no específicamente diseñadas al servicio del mal. A partir de ahí se puede plantear adecuadamente la partida a jugar. La segunda obligación, de enorme complejidad, es tratar de conseguir una seguridad más anticipatoria y preventiva, que permita vislumbrar previamente los movimientos que el contrario pretende desarrollar en base a las reglas que el devenir y la evolución social van marcando.

José María Blanco Navarro
Director del Centro de Análisis y Prospectiva
Guardia Civil

SUPERFORECASTING. THE ART AND SCIENCE OF PREDICTION

PHILP E. TETLOCK Y DAN GARDNER

Nueva York: Crown Publishers, 2015

ISBN: 9780804136693

De un lado están aquellas personas con capacidades innatas para prever acontecimientos, de otro las que pueden obtener esa habilidad a base de un buen entrenamiento. Este es quizás el mensaje más relevante, y positivo, que se extrae de la última obra de Tetlock y Gardner.

Philip E. Tetlock es científico político-social de nacionalidad estadounidense y canadiense. Profesor en la Universidad de Annenberg, Pensilvania y en la Escuela de Negocios de Wharton, se ha posicionado como un destacado investigador en experimentos de pensamiento contrafactual sobre cuestiones de política internacional. Su desempeño como codirector del proyecto multianual de predicción Good Judgment Project le ha servido para disponer de buena parte de las anécdotas y conocimientos plasmados en este libro. Entre sus alumnos en metodologías de predicción destacan: el Premio Nobel Daniel Kahneman; Margaret Levi, directora de la Universidad de Stratford; Sala Kamangar, vicepresidente de Google o Peter Lee, vicepresidente de Microsoft, entre otros. Dan Gardner, coautor de la obra, está formado en derecho e historia. En su carrera profesional como periodista ha recibido múltiples premios y nominaciones en Canadá, su país de origen. La publicación de sus dos primeras obras, "Risk: The Science and Politics of Fear" (2005) y "Future Babble: Why Expert Predictions Fail – and Why we Believe Them Anyway" (2008) le ha posicionado como referente internacional en las materias tratadas.

Good Judgment Project fue el nombre de la fórmula ganadora en una competición liderada por IARPA (Intelligence Advanced Research Projects Activity), organismo dependiente de la Oficina del director de Inteligencia Nacional de Estados Unidos, que buscaba conocer cuál es el mejor perfil de un predictor, es decir, de un forecaster. El equipo que Tetlock y la investigadora Barbara Mellers, junto a otros colegas, configuraron en el año 2011 un grupo de 2.800 voluntarios cuya participación se realizó vía web. Gente común interesada en el devenir de la actualidad y cuyas formaciones y profesiones no obedecían a ningún patrón. Tras varios años y más de 20.000 predicciones registradas, la minuciosidad de su análisis permitió a Tetlock desarrollar un algoritmo para procesar cada una de las respuestas. Durante casi cinco años, con la única ayuda de un acceso a internet, los participantes tuvieron que estimar la probabilidad de ocurrencia de más de 500 eventos de índole geopolítica.

Si bien apostar por la inteligencia de las multitudes no es una novedad, pues ya en 2004 James Surowiecki, en "Cien mejor que uno", puso de relevancia que la inteligencia derivada de la psicología colectiva es más precisa que aquella que un sujeto en solitario, pese al grado de experiencia que tenga, puede aportar, los resultados fueron aún más ambiciosos. El equipo de Tetlock y Mellers, en competencia con otros cuatro, obtuvo la mayor puntuación, incluso por delante de expertos académicos, de los

mercados financieros y de analistas de inteligencia especializados que tenían acceso a información confidencial.

Pero el alcance de este experimento dio un gran paso más cuando, de la inteligencia de las multitudes inicial, Tetlock detectó que un 2% de los participantes disponían de capacidades de predicción muy por encima de la media. Un talento capaz de esquivar trampas cognitivas que acuñó bajo el nombre de *superforecasting*.

Las personas que se encuentran dentro de este reducido porcentaje destacan por su configuración de actitudes mentales (curiosidad, atención, apertura, sentido común y autocrítica) y no de aptitudes. Así, puso de manifiesto que la habilidad de hacer pronósticos con un alto índice de aciertos, al menos en el corto plazo, está en buena medida condicionada por el enfoque inicial que se da a los propios interrogantes.

La flexibilidad de pensamiento ante las evidencias que subyacen a todo proceso de toma de decisiones es un factor clave; la capacidad de discernir entre lo que se sabe y lo que se especula. Estos predictores modifican su patrón de pensamiento ante evidencias que van en contra de sus inferencias iniciales, adaptando así su pensamiento a cada nueva situación y revisando sus respuestas anteriores sin por ello mostrarse inseguros. Personas cuyos juicios, presunciones, egos o costumbres no determinan su respuesta final ante un evento. Estas variables, junto a su “mentalidad de crecimiento”, les hace estar más sensibles a saber el motivo de un fallo que la existencia del fallo en sí mismo, una voluntad que redunde en una mayor auto-reflexión y capacidad de aprendizaje. Gente ordinaria que exhibe “humildad intelectual” ante la complejidad de ver las cosas claras y dispone de estructuras de pensamiento definidas, continuamente entrenadas, se posicionaron como los *superforecasters* del futuro.

Las aportaciones de esta investigación no se limitan a lo hasta aquí expuesto. La imprevisibilidad y alto impacto que caracteriza a los “cisnes negros”, como así sugiere la teoría de Nicholas Taleb, es también compartida por Tetlock y Gardner en lo que a imposibilidad de predicción se refiere, aunque matizada al argumentar que el elenco de los cisnes negros puede ser aún menor de lo que pensamos, pues muchos, aunque sea mínimamente, van precedidos de señales. Sin embargo, disponer de la capacidad de utilizar los *superforecasters* para la toma de decisiones inmediatamente posterior a la materialización de un evento de este tipo, es una nueva variable que, para los autores, podría cambiar el curso de los acontecimientos futuros.

No obstante, en un escenario ideal en el que se dispusiera de unidades formadas por *superforecasters* para obtener las respuestas más fiables posibles, el error podría seguir existiendo en la toma de decisiones, una vulnerabilidad que también los autores identifican e invitan a afrontar con la humildad intelectual que a los predictores se les exige. De poco serviría reportar eventos de futuro a mentes cerradas e inmovilistas. En esta línea, para los conocedores de la obra de Tetlock, “*Superforecasting*” puede ser visto como una continuación de “*Expert Political Judgment: How Good Is It? How Can We Know?*” (2006), en la que analizaba la aportación de más de 80.000 predicciones hechas, en este caso, por expertos en diferentes campos cuyo acierto, en los resultados aportados, fue comparado con la precisión de un “chimpancé lanzando dardos”.

Ante esta necesidad de disponer, no solo de individuos sino de organizaciones públicas y privadas resistentes a la falsa certeza, Harvard Business Review alude, como complemento de lectura de “*Superforecasting*”, a la obra de Mika Zenko, “*Red Team*”

(2015), en la que, a base de autocríticas, simulaciones y análisis alternativos, se busca obtener, y también llevar a cabo, la respuesta más óptima.

No es un libro académico, ni teórico, ni práctico, ni deja de serlo. Cualquier ámbito que hoy en día se vea afectado por la toma de decisiones ante situaciones de incertidumbre, y la lista es somera, puede beneficiarse de su contenido. Su lectura, asequible, enlaza oportunamente casos reales con implicaciones académicas que aportan conclusiones de provecho a cada paso y se distancia cautelarmente de las generalizaciones.

Es una obra de ambición epistemológica, al dar buenas indicaciones de cómo se puede adquirir y mejorar el conocimiento de que disponemos en el mundo actual. Una excelente guía de recursos humanos que exhibe la necesidad de realizar una minuciosa selección de personal si su objetivo futuro son estas tareas. Un revulsivo que aliena a mantener confianza en las predicciones que no han sido acuñadas por genios. Un guiño de ojos al método científico que, junto a una buena dosis de lógica y datos, ayuda a desterrar los sesgos personales. Un compendio de buenas prácticas de referencia para la toma de decisiones que, como ya ha señalado Wall Street Journal, está a la altura de la última gran publicación de Daniel Kahneman, "Pensar rápido, pensar despacio" (2011). Un libro para mentes inquietas que buscan responder de manera inteligente a la complejidad del mundo que nos rodea. Una visión artística y rigurosa de la antigua capacidad de adivinación.

Puestos a dar más detalles, finalizar su lectura y cerrar sus tapas da lugar a un nuevo camino. Se hace complicado impedir que surjan multitud de ideas de cuan diferente puede ser enfocado nuestro futuro solo con utilizar un conocimiento ya existente, estructurado y de manera eficaz. Pero también se genera cierto vértigo al entender que la historia puede ser fácilmente repetida, y es que Casandra fue desdicha en los riesgos que aventuraba sobre Troya, al no gozar de buena reputación dentro del arte de la adivinación, y Pitia, el Oráculo de Delfos, generó la respuesta correcta, pero fue Cresos, un decisor más, quien la dotó de la interpretación errónea.

Jessica Cohen
Analista en Seguridad Internacional

DATOS SOBRE LOS AUTORES DE ESTE VOLUMEN POR ORDEN ALFABÉTICO

Vicente Calvo Vinagre es capitán de la Guardia Civil, destinado en la Unidad Técnica de Policía Judicial, en el Departamento de Análisis Criminal, Sección de Trata de Seres Humanos, donde dirige el Grupo de Delitos contra las Personas. Es licenciado en Psicología, con especialidad Clínica, por la UNED, experto en trastornos de la Personalidad por la Universidad de Alcalá de Henares y el Colegio de Médicos y máster en Ciencias Forenses por la Universidad Autónoma de Madrid, en la especialidad de Análisis Criminal, tiene además una gran experiencia docente. vcalvo@guardiacivil.es

Juan Manuel Faramiñán Gilbert es catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Jaén y titular de la Cátedra Jean Monnet Instituciones y Derecho de la Unión Europea, además de director del Observatorio de la Globalización de la Universidad de Jaén. Ha sido decano de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas y vicerrector de Relaciones Institucionales. También es miembro de la Corte de Arbitraje, Sección de Derecho Internacional, del Ilustre Colegio de Abogados de Jaén y del Patronato de la Fundación Núcleo, para la comunicación, el pensamiento y las ideas. Además dirige la Revista de Estudios Jurídicos de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad de Jaén y está en posesión de un premio extraordinario, otorgado por unanimidad, por su tesis doctoral. jmfarami@ujaen.es

Patricia García Domínguez es teniente de la Guardia Civil, de la Escala Superior de Oficiales, destinada en la Unidad Técnica de Policía Judicial, en el Departamento de Análisis Criminal, Sección de Trata de Seres Humanos. Ha participado en reuniones de expertos en trata de seres humanos en Europol, en multitud de jornadas sobre la trata de seres humanos y en la elaboración de dípticos para la identificación de víctimas de TSH de origen nigeriano, en el Subproyecto ETUTU, y de origen chino, en el Subproyecto Chinese THB, ambos de Europol, así como en la elaboración del Manual de FRONTEX de perfiles de riesgo de víctimas de trata de seres humanos, entre otros. pgarciad@guardiacivil.es

Víctor Manuel García Sacristán es coronel de la Guardia Civil, destinado en Estado Mayor, posee una dilatada experiencia internacional, pues ha estado destinado en el Cuartel General de EGF, en Vicenza, Italia y ha tenido comisiones de servicio en países como Rumanía, Turquía, Guatemala, Afganistán, Iraq, Portugal, Holanda y El Salvador. Es licenciado en Derecho y también en Ciencias Políticas y doctor por la UNED. victorgs@guardiacivil.es

Andrea Giménez-Salinas Framis es secretaria general y directora del área de Ciencias Forenses del Instituto de Ciencias Forenses y de la Seguridad. Dirige e imparte docencia en diversos títulos propios de la Universidad Autónoma de Madrid y de otras universidades. Ha sido presidenta de la Sociedad Española de Investigación Criminológica y profesora de Criminología en la Universidad de Castilla-La Mancha. Sus principales líneas de investigación se centran en el crimen organizado, la trata de seres humanos y la seguridad pública y privada. andrea.gimenezsalinas@uam.es

José David Nebreda Martell es un profesional humanitario internacional con experiencia en seis países en los campos de emergencia, desarrollo e investigación. Licenciado en Ciencias Políticas con la especialidad de Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid y máster en Conflictos, Seguridad y Desarrollo por el King's College de Londres, también ha colaborado escribiendo para IECAH sobre las últimas elecciones de Kenia. Sus principales áreas de interés son las uniones y zonas grises entre el desarrollo, la emergencia, el conflicto y la paz. j.d.nebreda@gmail.com

Eduardo Osuna Carrillo de Albornoz es catedrático de Medicina Legal y Forense y profesor de Medicina Legal de la Universidad de Murcia. Miembro Numerario de la Real Academia de Medicina y Cirugía de Murcia, entre sus numerosas publicaciones destaca su intervención en el Manual “Medicina Legal y Toxicología”, Ed. Masson (2006), y en multitud de artículos científicos en revistas indexadas. Ha participado en diversos congresos internacionales de Medicina Legal e impartido másteres de especialización en España y Latinoamérica. eosuna@um.es

Juan Antonio Rodríguez Coque es cabo 1º de la Guardia Civil y licenciado en Derecho. Docente en el Uso de la Fuerza en la Academia de Oficiales de la Guardia Civil y director y profesor del curso de Experto Universitario en Intervención Operativa Policial en la UDIMA. Ha publicado varios manuales de intervención operativa y defensa personal policial. Sus especialidades son el uso de la fuerza, la defensa personal policial y Defensa Verbal & Persuasión. Antonio_coque@gmx.es

Salvador Ruiz Ortiz es doctor en Criminología y agente de la Policía Local de Murcia. Ha participado en diversos proyectos de investigación y publicaciones de divulgación científica. También ha colaborado en numerosos congresos nacionales e internacionales, así como en diversas publicaciones. Sus especialidades son el uso de la fuerza policial, el Derecho Penitenciario y la Seguridad Vial. crimiruiz@gmail.com

Joaquín Sánchez-Covisa Villa es fiscal de Sala Coordinador de Extranjería y participó en la Comisión del Ministerio de Justicia que elaboró el borrador de Anteproyecto de reforma de los artículos 313, 318 bis y 177 bis del Código Penal (2008) sobre Trata de Seres Humanos. Posee una dilatada experiencia como docente, ejerciendo de profesor de Derecho Penal en el CEU, en los cursos de formación inicial para el acceso a la carrera judicial, en los cursos de especialización en Policía Judicial del Centro de Estudios Jurídicos o como director y profesor del Curso de Especialización sobre el Tribunal del Jurado del Colegio de Abogados de Madrid, entre otros. fiscal.extranjeria@fiscal.es

Pedro Antonio Vargas Camacho es teniente coronel de la Guardia Civil y agregado de Interior en la Embajada de España en París. Cursó la enseñanza superior de la Guardia Civil y es diplomado en Estado Mayor de las FF.AA. y en el Centro de Altos Estudios del Ministerio del Interior francés. También es licenciado en Derecho y coautor del libro “Actuaciones de la Guardia Civil para el proceso penal”. Entre otros destinos, ha estado al frente de unidades de investigación de la Guardia Civil y como jefe de la Unidad de Mentorización de la Policía afgana en Qala E Naw (Afganistán). Avargas@interior.es

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 de la página 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 Intelligence 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.

CENTRO UNIVERSITARIO GUARDIA CIVIL

Marco Legal

- Ley 39/2007 de la Carrera Militar
- Real Decreto 1959/2009 de creación del Centro Universitario de la Guardia Civil (CUGC)
- Orden PRE /422/2013 de servicios centrales de la DGGC
- Ley 29/2014 de Régimen de Personal de la Guardia Civil



Capacidades

- Titularidad del Ministerio del Interior a través de la Dirección General Guardia Civil.
- Ente público diferente de la Administración General del Estado.
- Adscrito a una o varias universidades públicas que expiden títulos oficiales universitarios del EEES: Actualmente UC3M y UNED.
- Impartir titulaciones universitarias oficiales (grado, máster, doctor) y desarrollar líneas de investigación de interés para la Guardia Civil.
- Acuerdos de cooperación con otras instituciones a nivel nacional e internacional.

Oferta Académica

Actualmente el CUGC está adscrito a la Universidad Carlos III de Madrid (UC3M) e imparte las Titulaciones Académicas oficiales de:

- Grado en Ingeniería de la Seguridad.
- Máster en Dirección Operativa de la Seguridad.
- Grado para la promoción interna de los Suboficiales de Guardia Civil (pendiente de acreditación).

Está pendiente de desarrollo, la adscripción del CUGC a la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

Para prestar un mayor apoyo en las asignaturas y facilitar el contacto con los alumnos, el CUGC dispone de un Aula Virtual cuyo acceso se realiza desde la página web (www.cugc.es). Además desarrolla las siguientes actividades:

- Apoyo institucional para desarrollo de doctorados.
- Investigación Académica.
- Reconocimiento Carta Erasmus 2014-2020.
- Línea Editorial del CUGC.
- Extensión Universitaria.



Diciembre 2014 1ª Promoción Ingenieros Seguridad



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.

IUISI 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 2015, se incluye:

- La investigación. Ayudas/becas para la realización de trabajos según la convocatoria anual.
- La realización de seminarios y jornadas:
 - Manual de estilo en Seguridad
 - II Jornadas sobre RSC en la Guardia Civil
 - III Jornadas de igualdad: Los planes de igualdad y su consecución a la equidad
 - I Jornada sobre Calidad en la Guardia Civil
 - Presentaciones de publicaciones IUISI 2015
 - Seminario " La acreditación en las ciencias forenses en apoyo a la actividad policial y judicial"
 - II Seminario "La Guardia Civil: Instrumento del Estado de Derecho frente al Terrorismo"
 - Jornada " Repercusiones del Ciclo Político de la Unión Europea en la lucha contra la delincuencia organizada y grave"
 - II Jornadas/Seminario sobre actualización normativa en intervenciones operativas e investigación del Servicio de Asuntos Internos
 - XXVII Seminario "Duque de Ahumada"
 - Jornada sobre interpretación de conclusiones de informes periciales de carácter científico
 - Curso de verano " Vínculos entre Terrorismo y Crimen Organizado"
 - Curso de Inteligencia prospectiva para la seguridad
 - III Taller sobre las operaciones conjuntas internacionales. Situación de la inmigración en el Mediterráneo
 - Jornada " Control de la información electrónica. Datos, metadatos y estrategias"
 - VI Seminario "Internacional"
- Otras acciones que se irán anunciando en su página web: www.iuisi.es