

XXV SEMINARIO "DUQUE DE AHUMADA"



Contribución de la Guardia Civil a la Seguridad



IUISI

Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior



Academia de Oficiales de la Guardia Civil
Aranjuez, 11 de noviembre de 2014

Inscripciones en: www.iuisi.es

Facultad de Derecho (UNED)
Madrid, 12 de noviembre de 2014



Academia de Oficiales de la Guardia Civil

XXV SEMINARIO «DUQUE DE AHUMADA»

“CONTRIBUCIÓN DE LA GUARDIA CIVIL A LA SEGURIDAD”

(11 y 12 de noviembre de 2014)

Director AOGC
Francisco Espadas Santana

DIRECCIÓN:
Academia de Oficiales de la Guardia Civil
Paseo de la Princesa, s/n – 28300 Aranjuez (Madrid)
Teléfono: 91 891 21 45
E:mail: en-aca-aranjuez@guardiacivil.org

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES:
<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro, de acuerdo con los criterios medioambientales de contratación pública.

Edita:



Las opiniones emitidas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de cada autor.

Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

Depósito legal: M-29696-2015
NIPO EDICIÓN PAPEL RECICLADO: 126-15-100-3
NIPO EDICIÓN EN LÍNEA: 126-15-101-9
ISBN: 978-84-8150-317-3

IMPRIME: Recco Imagen y Desarrollo, S.L.
Albarracín, 56 - 28037 MADRID
recco@recco-sll.com • www.recco.es

PRESIDENCIA DE HONOR

D. Alejandro Tiana Ferrer. Rector de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. (UNED).

D. Arsenio Fernández de Mesa Díaz del Río. Director General de la Guardia Civil.

ORGANIZACIÓN

DIRECTORES

D. Francisco Espadas Santana. Coronel Director de la Academia de Oficiales de la Guardia Civil.

D^a. Mercedes Gómez Adanero. Decana de la Facultad de Derecho de la UNED.

COORDINACIÓN

D^a. Fanny Castro-Rial Garrone. Directora del Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior.

SECRETARÍA

D. Anselmo del Moral Torres. Secretario del IUISI.

D^a. María Isabel Solís Gil. Guardia Civil. Academia de Oficiales de la Guardia Civil.

D^a. Karen Vilacoba Ramos. Secretaria IUISI.

COMISIÓN ORGANIZADORA

D. Ramón Dorado Santos. Teniente Coronel de la Guardia Civil. Subdirector de la Academia de Oficiales de la Guardia Civil.

D^a. María Acracia Núñez Martínez. Vicedecana de Ordenación Académica y Coordinación de Grados de la Facultad de Derecho de la UNED.

D. Miguel Ángel Godoy Toledo. Comandante de la Guardia Civil. Academia de Oficiales de la Guardia Civil.

D. Pablo de Diego Ángeles. Vicedecano de Espacio Europeo Facultad de Derecho de la UNED.

D^a. Pilar Villasante Espino. Capitán de la Guardia Civil. Academia de Oficiales de la Guardia Civil.

DISEÑO GRÁFICO

D. Gregorio Arteaga Serrano. Guardia Civil. Academia de Oficiales de la Guardia Civil.

LUGAR DE CELEBRACIÓN

Se desarrollará en las siguientes sedes:

Día 11 de noviembre de 2014

Salón de Actos de la Academia de Oficiales de la Guardia Civil.
Paseo de la Princesa s/n, Aranjuez (Madrid).

Día 12 de noviembre de 2014

Salón de Actos de la UNED (Edificio de Humanidades).
C/ Senda del Rey s/n, Madrid.

ÍNDICE

	<u>Páginas</u>	
Actividades del Seminario	7	
 Perspectiva histórica de la contribución de la GC a la seguridad		
 Ponencia de <i>D. Antonio Morales Villanueva</i> . General de División de la Guardia Civil.....		11
 Seguridad y Estado de Derecho		
 Ponencia de <i>D. Antonio Torres del Moral</i> . Catedrático de Derecho Constitucional de la UNED.		35
 El futuro de la Guardia Civil y su aportación a la seguridad		
 Ponencia de <i>D. José María Blanco Navarro</i> . Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil.....		53
 Especialización del Cuerpo como herramienta de un servicio eficiente		
 Ponencia de <i>D. Ildefonso Hernández Gómez</i> . General de División de la Guardia Civil. Jefatura de Unidades Especiales y Reserva.		77
 La Guardia Civil y su proyección exterior como garante de seguridad en un mundo global		
 Ponencia de <i>D. Francisco Díaz Alcantud</i> . General de Brigada de la Guardia Civil. Secretaría de Cooperación Internacional		91

ACTIVIDADES DEL SEMINARIO

Martes, 11 de noviembre de 2014

Salón de Actos de la Academia de Oficiales de la Guardia Civil.

RECEPCIÓN Y ENTREGA DE DOCUMENTACIÓN

09,00 horas:

- Acreditación del Seminario.
- Recogida de carpeta de trabajo.

MAÑANA

09,30 h. **Acto de inauguración del Seminario.**

10,00 h. (10:00 -11:15)

“Perspectiva histórica de la contribución de la GC a la seguridad”.

PONENTE:

D. Antonio Morales Villanueva.

General de División de la Guardia Civil.

MODERADOR:

D. Óscar Alzaga Villaamil.

Catedrático de Derecho Constitucional de la UNED.

11,15 h. **Descanso.**

11,45 h. **PANEL.**

Primera parte: (11:45 -12:45) “Constitución y Seguridad”.

PONENTE:

D. Antonio Torres del Moral.

Catedrático de Derecho Constitucional de la UNED.

Segunda parte: (12:45 -13:45) “El futuro de la Guardia Civil y su aportación a la seguridad”.

PONENTE:

D. José María Blanco Navarro.

Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil.

MODERADOR:

D. Francisco Javier Alvaredo Díaz.

General de Brigada de la Guardia Civil. Jefatura de Enseñanza.

14,00 h. **Fin jornada.**

Miércoles, 12 de noviembre de 2014

Salón de Actos del Edificio de Humanidades de la UNED, Madrid

MAÑANA

10,00 h. (10:00 - 11:15)

“Operaciones de Mantenimiento de la Paz y Corte Penal Internacional”.

PONENTE:

D.ª Concepción Escobar Hernández.

Catedrática de Derecho Internacional Público de la UNED.

MODERADOR:

D. Francisco Espinosa Navas.

General de Brigada de la Guardia Civil.

Estado Mayor del Mando de Operaciones.

11:15 h. ***Descanso.***

11:45 h. (11:45 - 14:00)

PANEL.

Primera parte: (11:45 - 12:45) ***“La participación de la Guardia Civil en la seguridad internacional. De las operaciones de pacificación a la Gendarmería Europea”.***

PONENTE:

D. Isidro Sepúlveda Muñoz.

Profesor Titular de Historia Contemporánea de la UNED.

Segunda parte: (12:45 - 13:45) ***“La Guardia Civil y su proyección exterior como garante de seguridad en un mundo global”.***

PONENTE:

D. Francisco Díaz Alcantud.

General de Brigada de la Guardia Civil.

Secretaría de Cooperación Internacional.

MODERADOR:

D. Enrique Martínez Ruiz.

Catedrático de Historia Moderna de la Universidad Complutense.

14:00 h. ***Fin jornada de mañana.***

TARDE

16,00 h. **MESA REDONDA:** (16:00 - 18:15)

1ª intervención (16:00 - 16:30). **“Especialización del Cuerpo como herramienta de un servicio eficiente”.**

PONENTE:

D. Ildelfonso Hernández Gómez. General de División de la Guardia Civil.
Jefatura de Unidades Especiales y Reserva.

2ª intervención (16:30 - 17:00). **“La Guardia Civil y la colaboración público-privada, nueva dimensión en la búsqueda de la excelencia”.**

PONENTE:

D. César Álvarez Fernández. Coronel Servicio de Protección y Seguridad de la Guardia Civil.

3ª intervención (17:00 - 17:30). **“La Guardia Civil; pronóstico feliz para el ciudadano”.**

PONENTE:

D. Ángel Expósito Mora. Periodista. Coordinador de informativos de la Cadena COPE.

MODERADOR:

D. Gustavo Suárez Pertierra.

Catedrático de Derecho Eclesiástico del Estado. UNED.

18:20 h. **Exposición vídeo XXV Aniversario Seminario “Duque de Ahumada”.**

18,30 h. **Acto de clausura.**

Perspectiva histórica de la contribución de la Guardia Civil a la seguridad

ANTONIO MORALES VILLANUEVA
GENERAL DE DIVISIÓN DE LA GUARDIA CIVIL (R)
DOCTOR EN DERECHO

1.1. ANTECEDENTES.

El momento histórico era delicado, pues a la penuria económica, había que unir la discontinuidad política y la inseguridad general. La guerra de la Independencia había dejado asolada la nación y antes de intentar recuperarse se produjo otra guerra -de carácter civil- y graves problemas en nuestras relaciones con América. Los intentos de los diversos Gobiernos por enderezar nuestra economía fueron baldíos, quizás por falta de visión o de la suficiente continuidad para llevar a feliz término una postguerra duradera. Las reformas de la Administración fueron en gran medida dirigidas en este sentido, pero no consiguieron éxitos aceptables. Las permanentes luchas políticas que de los grupos dirigentes, pasaban al pueblo llano, hacían ingobernable el país y sobre todo, carente de ideas innovadoras que fomentaran el resurgir económico. Esta situación de constante ambiente revolucionario, combatido a veces con los duros procedimientos fernandinos, produjo cierto hastío en toda la población, que pedía paz y orden. Comellas¹ citando a Joaquín Francisco Pacheco, afirma: “Desacreditados los sistemas extremos, sólo se preocupa la generación actual en resolver el problema más importante para la felicidad del linaje humano: ¿cuáles son los medios de hermanar el orden con la libertad”. A la libertad -continúa el autor- “pura y sin mancha de Riego y Evaristo S. Miguel ya le ha nacido un hermano muy rentable y muy digno de ser tenido en cuenta: el orden”.

La denominación de “siglo de la inestabilidad interna” está perfectamente justificada al haberse producido en el mismo, mas de dos mil revoluciones, ciento treinta gobiernos, nueve constituciones, tres destronamientos, cinco guerras civiles y decenas de regímenes provisionales. Todo ello ocurriría preferentemente en la primera mitad del siglo, en la que se produjo el choque entre el antiguo y el nuevo régimen.

¹ Historia General de España y América. T. XIV pág. 515.

El profesor Comellas² estableció la siguiente división:

- 1.- Primer impulso liberal: Cortes de Cádiz (1810-1814).
- 2.- Primera vuelta a la plena soberanía real: sexenio absoluto (1814-1820).
- 3.- Segundo impulso liberal: Trienio constitucional (1820-1823).
- 4.- Segunda vuelta a la plena soberanía “ominosa década” (1823-1832).
- 5.- Tercer impulso liberal. Golpe de Estado 1832. Triunfo del liberalismo en una guerra civil (1833-1839).

Nuestra economía era precaria, pues las tierras fueron arrasadas, el hambre y la miseria eran la tónica general, el campo estaba abandonado, ya que la población se había marchado a luchar en la guerra de la Independencia y posteriormente en las continuas guerras civiles. La industrialización aun no había empezado, lo que produciría secularmente un retraso considerable. Por otra parte, las diversas partidas de guerrilleros, que bien encuadradas en ejércitos regulares o actuando independientemente, habían luchado contra los franceses, continuaron con sus actividades: pero no luchando contra el enemigo, sino contra las personas honradas que transitaban por los caminos o vivían en el campo o en los pueblos dedicados a su trabajo y a su familia.

A estas partidas, fueron uniéndose posteriormente los prófugos y desertores del ejército, los perseguidos por la justicia, los aventureros, etc. Todos ellos bajo el mando de un jefe de partida cuyas dotes se basaban fundamentalmente en las fuerzas de su carácter, creando la inquietud y la inseguridad en toda la población.

Las mismas cortes de Cádiz³ establecieron que “hallándose los caminos infestados de vagos y rateros, que exponen a cada paso las personas y bienes de los vecinos de los pueblos, y siendo del cargo de los Ayuntamientos auxiliar a los Alcaldes en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos; y a la conservación del orden público. Las Cortes Generales y extraordinarias han resuelto excitar el celo de la Regencia, a fin de que por la Secretaría de Despacho de la Gobernación de la Península se tomen las medidas convincentes para que los Ayuntamientos desempeñen el segundo cargo que se les ha impuesto por el artículo 321 de la Constitución⁴ dando parte a las Cortes de lo que exceda las facultades de la Regencia para la aprobación de S.M.

² José Luis Camellas: Historia de España moderna y contemporánea. Madrid 1975.

³ Orden de 7 de octubre de 1812.

⁴ Estará a cargo de los Ayuntamientos....Segundo: Auxiliar al Alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público.

Esto no fue suficiente por lo que Fernando VII⁵ tuvo que encomendar al Ejército esta misión, a la vez que el enjuiciamiento de los infractores a la Tribunales militares.

Al mismo tiempo fueron creadas o puestas en actividad las unidades de carácter nacional, provincial o local a las que nos referiremos.

1.2.MILICIA NACIONAL.

Mención especial merece este Cuerpo por sus características especiales. Nace con la Constitución de Cádiz de 1812 cuyo título VIII ordena su creación, “para la conservación del orden interior”. El hecho de su creación, condicionaría toda la vida de la institución, identificándose plenamente con el constitucionalismo y el liberalismo. Ello produjo constantes disoluciones y creaciones como consecuencia del partido político dominante.

La lección es fácil de aprender; jamás un cuerpo de orden público debe identificarse con un sistema político determinado. Su misión está por encima de estos condicionamientos y su servicio ha de ser para la comunidad.

Al regularse el funcionamiento de este Cuerpo por decreto de 15 de abril de 1814 se establece que formarán parte del mismo todos los ciudadanos comprendidos entre los 30 a 50 años y por un período de 8 años; estando exentos de prestarlo los sacerdotes, los ordenados «in sacris», diputados, consejeros y otros funcionarios. Como podemos ver se trata de una prestación personal obligatoria. El contingente era proporcionado a la población y a razón de un miliciano por cada 50 habitantes.

Constaba el cuerpo de dos armas, infantería, y caballería, organizadas en regimientos, batallones, compañías y pelotones.

La prestación de este servicio no les relevaba del que tendrían que servir en el Ejército, y para determinar sus componentes se celebraba un sorteo entre todas las personas que cumpliesen las condiciones especificadas anteriormente, empezando por los solteros, viudos sin hijos, casados sin hijos y viudos o casados con hijos. Con ello se intentaba que las cargas fuesen lo menos onerosas posible a los ciudadanos.

El nombramiento de sus mandos se hacía mediante votación entre todos sus miembros, lo cual no ha sido muy frecuente en las instituciones para-militares o al menos con organización militar.

⁵ Decreto de 22 de agosto de 1814 con una instrucción aclaratoria de 12 artículos y remitiendo en lo no previsto en ella, a la instrucción de Carlos III de 29 de junio de 1784.

Los haberes no tendrían un carácter permanente, sino que sólo cobrarían aquellos días en que prestasen sus servicios y serían los Ayuntamientos los que hiciesen efectivo su importe. Ya decíamos anteriormente que el mantenimiento de estos servicios corría a cargo de las entidades locales.

Su organización sería típicamente militar y los funcionarios estarían sujetos al código castrense y ordenanzas militares en el desempeño de su función. Prestarían el oportuno juramento a la bandera y con el fin de dar sensación de unidad, a todos los milicianos del país se les “dotaría del mismo uniforme y del correspondiente armamento”.

En el desempeño de sus misiones atenderían preferente mente a la seguridad pública, protegiendo a las personas y propiedades, persiguiendo y aprehendiendo a los malhechores y desertores y conduciendo a los presos, detenidos y caudales. Colaborarían igualmente en la celebración de actos públicos dándoles un mayor relieve con su asistencia a la vez que estableciendo una guardia permanente en las casas capitulares.

Como podemos ver, este Cuerpo reúne todas las características de una institución de orden público si bien con algunas modificaciones importantes que influirían grandemente en su posterior desarrollo. Dada la importancia de su misión, sus componentes deben tener la consideración de funcionarios permanentes y no eventuales. Sus mandos no pueden ser elegidos democráticamente, pues toda su organización militar es opuesta por su misma esencia a este sistema. El mando debe apoyarse en unos conocimientos, una categoría y una permanencia. No puede someterse a los resultados de unas urnas. Otro de los factores que perjudicó enormemente a esta institución fue su politización al identificarse totalmente con una corriente política⁶. Posteriormente sufrió algunas modificaciones en su organización⁷ encaminadas a obtener una mayor eficacia en su servicio. Con el fin de mejorar la recluta se estableció una milicia voluntaria y otra legal; pudiendo ingresar en la primera a partir de los 18 años y en la segunda entre los 20 y 45. Se creó la milicia de Artillería en aquellos pueblos en que los Ayuntamientos lo consideraban conveniente. Al mismo tiempo se crearon unas compañías sueltas de cazadores a pie y a caballo destinadas “al constante servicio de guardar los términos y asegurar los caminos y travesías” y formadas por personal voluntario⁸.

⁶ Prueba de ello fue su disolución por decreto de 4 de mayo de 1814 y su nuevo restablecimiento con el alzamiento de Riego por orden de 24 de abril de 1820.

⁷ Real orden de 24 de abril de 1820, Reglamento Provisional de 31 de agosto de 1820 y el adicional de 4 de mayo de 1825, orden de 31 de marzo de 1821: orden de 12 de mayo de 1821 aprobando la Ordenanza para la Milicia Nacional.

⁸ La orden de 17 de mayo de 1821 creó también las compañías de granaderos, a los que irían destinados los de mayor talla.

La instrucción - eminentemente militar - correría a cargo de oficiales retirados del Ejército y donde no existan serán designados los que estén en situación de actividad. Una vez instruidos los mandos de la milicia, se encargarían ellos de hacerlo con la tropa.

Con el fin de recompensar sus servicios distinguidos, se establecieron determinadas condecoraciones así como premios en metálico, pues el haber sólo lo percibían cuando salían de su término municipal. Los fondos para hacer frente a todos estos gastos eran proporcionados por los Ayuntamientos, apoyados por las Diputaciones provinciales que desempeñaron un papel preeminente en el funcionamiento de estas fuerzas. Con el fin de darle un mayor aliciente se les abonaría la cuarta parte del tiempo servido como miliciano a los efectos de tenerlo presente al prestar su servicio militar.

Continuó, no obstante, con su carácter político al señalar en el artículo 61 de sus Ordenanzas que “la milicia Nacional tiene por principal objeto el sostener la Constitución política de la Monarquía promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812 y restaurada en las Cabezas de S. Juan el 1 de enero de 1820”. Ello produjo su desaparición en 1823 al establecerse nuevamente el absolutismo monárquico con la venida de los «cien mil hijos de S. Luis».

Los estatutos de 1834 se ocuparon de la organización de la Milicia Nacional⁹ si bien con diversa denominación¹⁰ llamándole milicia cívica, urbana, e incluso Guardia Nacional¹¹ pero en esencia con la misma misión, si bien existiendo dentro de ella posiciones políticas diferentes.

La Constitución de 1837¹² la volvió a establecer con su antigua denominación, si bien en agosto de 1843 la desarmó González Bravo so pretexto de una reorganización que posteriormente fue suspendida. A partir de esta fecha su establecimiento y disolución fueron frecuentes, desapareciendo definitivamente en 1875.

Las causas que ocasionaron la falta de continuidad y permanencia de esta institución las encontraremos preferentemente en su carácter político, identificándose totalmente con el régimen constitucional nacido en Cádiz; ello hizo que le acompañase en los éxitos y fracasos.

⁹ Por orden circular de 3 de septiembre de 1836 se daba un plazo de quince días para la movilización de los milicianos.

¹⁰ Llegó incluso a editar un boletín. DIANA, a partir del 20 de septiembre de 1836 y al precio de ocho reales mensuales.

¹¹ Ordenes de 5 de febrero y 21 de junio de 1836.

¹² Artículo 45 y 47.

Por otra parte, su dependencia excesiva de las Autoridades locales que a veces la empleaban caprichosamente para misiones que estaban fuera de su cometido; la falta de competencia de sus mandos, explicable por su sistema de nombramiento a base de una votación popular y sin conocimientos técnicos, ni profesionales: su deficiente base financiera, constituida preferentemente por los cinco reales de vellón mensuales que como impuesto personal pagaban los no integrados en la misma.

Esta opinión nuestra viene avalada por otros autores como Caamaño al afirmar que “sobre todo y ante todo, el fin primordial de la Milicia Nacional, identificada en sus mandos y en un tanto por ciento muy elevado en sus cuadros con el liberalismo más furibundo y exaltado, fue mantener por todos los medios a su alcance los resultados de la revolución que había estallado en enero de 1820 contra la siempre esperada y temida reacción absolutista. Por otra parte, los hechos de todo este período constitucional confirman frecuentemente que la Milicia Nacional fue la salvaguardia del régimen en las muchas ocasiones en que estuvo a punto de perecer a manos de los realistas y de su ejército. Otra cosa muy distinta es sin embargo, su postura y actuación en lo que a conservación del orden se refiere”¹³.

Hasta el mismo Pérez Galdós la considera como “milicia sedentaria creada con objeto de guarnecer las ciudades, para precaver los desórdenes, reprimir los facinerosos, bandidos, desertores y díscolos que, perturbando la pública tranquilidad, intenten saciar su ambición o su codicia”¹⁴.

Todos los autores están de acuerdo en identificarle con el constitucionalismo, liberalismo y progresismo pero consideramos inadecuado presentarla como rival de la Guardia Civil¹⁵, identificando a este Cuerpo con el moderantismo; pues si bien surgió en dicho gobierno, las aspiraciones de su fundador estaban muy por encima de las opciones políticas. Hecho este, que el tiempo ha venido confirmando.

1.3.VOLUNTARIOS REALISTAS.

Con anterioridad a las Cortes de Cádiz se detectaba la existencia de una corriente ideológica que procedente del vecino país iba captando adeptos, fundamentalmente en los medios intelectuales y políticos. La guerra de la Independencia unió a todos los españoles en una empresa común, pero aun sin haberse resuelto se estaba preparando nuestra transformación política en la

¹³ Caamaño Bournacell: Historia de la Policía Española. Vol. 1. Madrid 1972. págs. 207-209.

¹⁴ Pérez Galdós: “Episodios Nacionales”. Napoleón en Chamartín, Capítulo XIII.

¹⁵ Martínez Ruiz: Las Fuerzas de Seguridad y Orden Público en la primera mitad del siglo XIX. Cuadernos de Historia. Madrid 1873.

discusiones que en Cádiz mantenían los procuradores. Tres corrientes se hicieron notar con toda claridad: conservadora, innovadora y renovadora. La primera no quiere reformas, continuando con el Antiguo Régimen. La innovadora quiere destruir todo para partiendo de cero calcar la revolución francesa. Los renovadores son partidarios de las reformas que sean necesarias pero conservando lo que de útil e interesante existiese. De esta forma se produjo una bipolarización peligrosa, dado nuestro carácter, entre los partidarios del Antiguo y del Nuevo Régimen. En Cádiz salieron triunfantes los segundos, intentando realizar una reforma política mediante la proclamación de la soberanía nacional, la separación de poderes y la concesión de libertades. En el aspecto social, disolvieron los estamentos y los restos de feudalismo que aún perduraban, así como los privilegios y las diferencias de condición jurídica. En la economía se proclamaron partidarios de la más furibunda libertad, defendiendo el mercado libre basado en la ley de la oferta y la demanda.

Para llevar a la práctica todas estas reformas no podrían contar con el Rey cuyos poderes absolutos quedaban totalmente limitados, traspasándolos a las Cortes. El Ejército estaba dividido y muy politizado. Por ello los partidarios de ambas tendencias tuvieron necesidad de crear una fuerza que les apoyase en sus pretensiones. Por este motivo, y a semejanza del concepto de fuerza pública surgido en 1791 en Francia, las Cortes gaditanas por el artículo 362 de su Constitución crearon la Milicia Nacional, y los defensores del absolutismo del Antiguo Régimen, los Voluntarios Realistas, en el año 1823. Ambas instituciones tienen muchos puntos comunes con la sola excepción - fundamental - de las ideas a las que sirven. El levantamiento de Riego le sirvió al Rey para desconfiar de parte del Ejército y por lo tanto crear una fuerza que le fuese fiel. Con ello se agrupaban gran número de españoles partidarios del absolutismo monárquico o al menos, enemigos del constitucionalismo liberal.

Era tan urgente esta necesidad que el mismo Gobierno Provisional expidió el primer reglamento creando los Voluntarios Realistas¹⁶. En él, señalaba las líneas generales para su organización, a base de personas de 20 a 50 años, de buena conducta, honradez conocida, amor y adhesión al soberano y deseo de abolir el sistema constitucional. Las solicitudes se presentarían en los Ayuntamientos, informándolas una comisión nombrada al efecto. Su servicio sería temporal, careciendo de uniforme y teniendo sólo una escarapela como distintivo. Dependerían de los Capitanes Generales y de los Ayuntamientos, para la cuestión económica y de servicio. En este sentido, su misión sería mantener el orden y la policía interior de las poblaciones en que vivan, prestar las guardias en las casas consistoriales y acudir en casos de incendios u otras calamidades. Con la creación

¹⁶ Este reglamento se expidió en Burgos con carácter provisional el 14 de mayo de 1823, sin que llegase a publicarse pero que sirvió de base a la orden del Ministerio de la Guerra de 10 de junio del mismo año, que estableció los principios para su funcionamiento.

de este Cuerpo se quería conseguir el mantenimiento del orden público y el apoyo a una determinada política, con el mínimo gasto posible y que por otra parte, correría a cargo de los Ayuntamientos. Estos principios fundacionales fueron desarrollados y concretados posteriormente, impulsando extraordinariamente la vida de este Cuerpo¹⁷. En efecto, se crearon las armas de Infantería, Caballería y Artillería, organizándose a base de batallones, compañías y tercios¹⁸ intensificándose las dependencias de los Capitanes Generales a la par que se creaba un Subinspector en cada provincia. Sin embargo faltaba un mando central que unificase la actuación de todas las unidades y que pudiese potenciarlas y presentar sus necesidades a las más altas magistraturas. Por este motivo se creó el cargo de Inspector General¹⁹ que absorbería parte de las misiones que tenían encomendadas los Capitanes Generales y que por otra parte se entendería directamente con el Monarca, de cuya confianza era depositario.

A partir de esta fecha se potencia en todos los sentidos el Cuerpo, consiguiendo toda clase de privilegios y prebendas. Ello ocasionó cierto recelo en las filas del Ejército y en el ambiente popular, que le perjudicaría enormemente. Aumentan sus servicios que serían de dos clases, ordinarios y extraordinarios. Los primeros se prestarían en el casco de la población y los segundos fuera de la misma, aunque dentro de su término, por lo que quedaron reducidos a las conducciones de presos y caudales. Se transformaron en unas fuerzas de orden público (paz y tranquilidad en las poblaciones) policía administrativa (control de pasaportes, extranjeros, posadas, fondas, etc.) y una policía política (luchando contra los revolucionarios y conspiradores).

Como vemos, el servicio que estos funcionarios temporales - aforados de guerra en el desempeño de su misión - prestaban, obedecía a unos principios administrativos opuestos a los que actualmente existen en todos los países. Una misión tan importante como el orden público no puede encomendarse a unos funcionarios carentes de formación profesional y de una dedicación exclusiva en el cumplimiento de su deber. Por otra parte, no pueden utilizarse como un partido político al servicio de una determinada ideología. Ello condujo a una escisión entre realistas templados y apostólicos. Estos últimos partidarios de D. Carlos en el problema dinástico y que superaban al propio Fernando VII en su radical absolutismo. Esta escisión junto con la muerte del Inspector Carvajal y la falta de recursos económicos provocaron la disolución de este Cuerpo.

¹⁷ El espaldarazo oficial lo recibió en el mes de diciembre de 1823 en que fue revisado solemnemente por Fernando VII y posteriormente en agosto de 1824.

¹⁸ Las disposiciones más importantes fueron: Ordenes de 16 de agosto, 6 de septiembre y 28 de noviembre de 1824; orden de 12 de mayo de 1825; orden de 25 de febrero, Reglamento de 26 de febrero y 8 de junio, órdenes de 4 y 15 de agosto y 3 y 12 de septiembre, todo ello de 1826; reales decretos de 11 de febrero y 2 de marzo de 1827.

¹⁹ El primero y único Inspector General que tuvo este Cuerpo fue el General D. José María Carvajal y Urrutia

1.4. LEGIÓN DE SALVAGUARDIAS NACIONALES²⁰.

Los liberales del levantamiento de Riego nombraron Ministro de la Guerra el 20 de marzo de 1820 a D. Pedro Agustín Girón, marqués de las Amarillas²¹. En calidad de tal, presentó a las Cortes el 30 de julio del mismo año un proyecto de decreto para el establecimiento de la Legión de Salvaguardias Nacionales. En su preámbulo analiza la situación actual, afirmando que ni el Ejército, ni los vecinos de las poblaciones, pueden combatir tanto atropello y desorden. Su organización presentaba grandes innovaciones con relación a las hasta ahora existentes, pues tendría un Inspector General que centralizaría todas las actuaciones y canalizaría las peticiones, a la vez que una organización periférica, con una distribución regional a base de cuatro subinspecciones y otra de tipo provincial con doce Comandancias. Para su establecimiento - y como ya era norma - se tendrían en cuenta los distritos de las Capitanías Generales.

El Cuerpo se compondría de las especialidades de Infantería y Caballería y por primera vez su personal se distribuiría siguiendo un criterio técnico, al tener presentes la extensión y el número de habitantes²². Aunque estos criterios han sufrido actualmente grandes modificaciones debido principalmente a los medios de transporte, es muy importante su consideración junto con otros factores que han cobrado gran actualidad y al mismo tiempo otorgándole una valoración distinta, dependiente del fin político que persiga. Para nosotros el haberlos tenido en cuenta nos da idea de la profundidad técnica y de la seriedad con que el proyecto fue presentado. Las dependencias serían dobles, haciéndolo de la Autoridad militar en cuanto a organización, inspección y reemplazo. En todo lo demás, intervendría la civil, que podría disponer de esta fuerza para toda clase de servicios.

Es interesante observar que, no obstante salir el proyecto del Ministerio de la Guerra, su intervención quedaba reducida a lo estrictamente indispensable. Los resultados que se hubiesen obtenido, de haberse establecido, los preveía su creador en el preámbulo del proyecto al afirmar que tendría “las ventajas propias de una fuerza calculada por la población y superficie del país a que se destina, y de una organización conveniente al objeto de su instituto y además resultaron también las que son correspondientes a la unidad de acción que tendrá esta misma fuerza, a la uniformidad de su servicio en toda la península reemplazará a escuadras en una provincia, a compañías sueltas en otras, a tropas del Ejército, escopeteros y partidas de paisanos en varios distritos, o lo que es lo mismo, a cuerpos

²⁰ Aunque esta Institución no llegó a existir, su estudio es sumamente interesante por la perfección de su proyecto y por la influencia que ejercería en cuerpos posteriores. Con la misma denominación se creó en 1854 un cuerpo militar para el orden dentro de Madrid.

²¹ Había nacido en San Sebastián el 2 de enero de 1778, teniendo una brillante actuación en la guerra de la Independencia, si bien posteriormente fue postergado por sus ideas liberales.

²² El total de su plantilla sería de 5.230, a base de un hombre por cada 2.200 habitantes y tres leguas cuadradas.

incoherentes, algunos de ellos mal constituidos y todos sin reciproca relación, sin una misma dependencia”. Creemos que está perfectamente reseñada cuál era la situación del orden público en esta época y la necesidad de su reforma. Sin embargo, este proyecto no prosperó pues algunos diputados lo consideraron como una “medida atentatoria a la libertad y desorganizadora de la Milicia Nacional”.

El trabajo del marqués de las Amarillas no fue baldío, tuvo una influencia muy calificada en los proyectos posteriores y sobre todo en el presentado por su hijo para la creación de la Guardia Civil²³.

1.5. SUPERINTENDENCIA GENERAL DE VIGILANCIA PÚBLICA.

Se creó en 1823 la Superintendencia General de Vigilancia Pública²⁴ “a fin de que trabaje incesantemente para precaver y evitar todo extravío”. Esta institución la podemos considerar como el antecedente inmediato de la establecida por Isabel II.

Tendría una organización central a cuyo frente se encontraría el Superintendente General de la Policía del Reino que al mismo tiempo sería el Jefe de la de Madrid, capital que se dividía en diez cuarteles, mandados por un comisario y sesenta y cuatro barrios dirigidos por un celador y auxiliado por un número determinado de agentes, secretarios, oficiales, etc.

Periféricamente el territorio nacional se dividiría en un número determinado de Intendencias, que podrían ser de tres categorías²⁵ y numerosas subdelegaciones. Al mismo tiempo se hacía necesario la creación de un Cuerpo militar “especialmente encargado de la seguridad de los pueblos y de los caminos”²⁶. Hasta tanto fuese creado, la Policía podría pedir el auxilio de los comandantes militares, ayuntamientos, jueces, tribunales, etc.

Sin embargo, lo perjudicial de este Cuerpo²⁷ fue la misión que se le encomendó, cifrada en “velar sobre la conducta de las personas que se hayan

²³ Quevedo y Sidro: La Guardia Civil. Madrid 1859, pág. 448.

²⁴ Durante el trienio liberal se intentó establecer la Legión de Salvaguardias Nacionales, que, como vimos, fracasó, y posteriormente después de la venida de los cien mil hijos de S. Luís, ocurrió otro tanto con los Celadores Reales.

²⁵ De primera: Cádiz, Cataluña, Sevilla y Valencia. De segunda: Aragón, Baleares, Burgos, Córdoba, Extremadura, Galicia, Granada, Málaga, Murcia, Toledo y Valladolid. De tercera: Asturias, Ávila, Canarias, Cuenca, Guadalajara, Jaén, León, Madrid, la Mancha, Navarra, Palencia, Vascongadas, Salamanca, Santander, Segovia, Soria y Zamora.

²⁶ En este Cuerpo, Caamaño (en si o.c., pág. 247) ve el antecedente de la Guardia Civil.

²⁷ Se creó por decreto de 2 de junio de 1823 y se completó con los de 8 y 13 de enero de 1824 y con el reglamento de 20 de febrero de 1824.

hecho o se hagan sospechosas por sus opiniones y principios contrarios a la Religión y al Trono”.

Como vemos se trata de una policía eminentemente política con la que el Monarca quiere precaverse de las conspiraciones que se intenten fraguar.

Otro de sus defectos, fue la carencia de la fuerza especial a la que antes hacíamos referencia: pues los intentos que se hicieron con los Celadores Reales²⁸ y los Salvaguardias Reales²⁹ fracasaron.

1.6. CUERPO DE CARABINEROS DE COSTAS Y FRONTERAS.

La necesidad de la seguridad se hacía sentir en todas las disposiciones que regulaban esta materia “previniéndose que por el Ministerio de la Guerra se procediese a la creación de una fuerza especial, separada del Ejército, que velara sobre los caminos, que asegurara la tranquilidad del Reino, hiciese respetar la justicia, y persiguiese o contribuyese a la persecución de defraudadores de la Real Hacienda”³⁰.

Parece ser que el Gobierno sólo se hizo eco de la última parte de este mandato, creando por real decreto de 9 de marzo de 1829 el Cuerpo de Carabineros de Costas y Fronteras con organización y mando militar “para hacer la guerra al contrabando, para prevenir y atacarlo vigorosamente en sus puntos de generación, y perseguirlo en todas las direcciones hasta su exterminio”³¹.

Este Cuerpo militar estaría compuesto por doce comandancias principales, en acuerdo con la división militar de las provincias fronterizas y marítimas, subdividiéndose en compañías, tenencias, subtenencias y brigadas, con el número de tropas proporcionado a la extensión y condiciones peculiares de cada distrito. Este despliegue necesitó doce primeros comandantes o jefes principales, con diez mil hombres, encuadrados en treinta y nueve compañías. En todo caso, el carabinero estaba obligado a sufragarse el armamento, vestuario y equipo.

Para su organización fue designado el mariscal de campo José Ramón Rodil, Marqués de Rodil. Dependiendo del Ministerio de la Guerra y del de Hacienda en la coordinación de las gestiones.

²⁸ Decretos de primero de septiembre de 1825 y 13 de mayo de 1827.

²⁹ Decreto de 25 de febrero de 1833.

³⁰ Decreto de 13 de mayo de 1827.

³¹ Rueda García: Razones que inspiraron la creación del Cuerpo de Carabineros del Reino. R.E.H.G.C., núm. 4, pág. 139. Aguado Sánchez: Síntesis histórica del Cuerpo de Carabineros. R.E.H.G.C., núm. 11, pág. 9.

Durante la primera guerra carlista (1833-1840) este Cuerpo intervino en la misma y al final acabaron sustituyéndolos por el Cuerpo de la Real Hacienda, sin fuero militar y con naturaleza civil.

En 1842, Rodil como Presidente del Gobierno ordena la creación del Cuerpo de Carabineros del Reino, sustituyendo al de Real Hacienda y recuperando su carácter militar. Hasta el extremo, que en 1848 el General Narváez los integró en el Ejército, en condiciones semejantes a la Guardia Civil.

En cuanto a sus competencias, fueron variadas, participando en guerras y orden público, aunque manteniendo su actividad preferente: de lucha contra el contrabando.

En julio de 1936 la plantilla del Cuerpo de Carabineros de la República (como se denominó) la componían 636 jefes y oficiales y 14.145 suboficiales y tropa.

La ley de 15 de marzo de 1940 en su preámbulo afirmaba que “en lo sucesivo, un Cuerpo único, el de la Guardia Civil, asumirá las funciones de vigilancia y represión del contrabando y el fraude que, hasta ahora, estaban atribuidas al Cuerpo de Carabineros, innovación sancionada por la experiencia, ya que, en múltiples ocasiones y dentro de sus propios reglamentos, ha podido observarse como el Cuerpo de Carabineros se ha visto obligado a asegurar el mantenimiento del orden, interviniendo en la persecución y captura de delincuentes ordinarios, mientras el de la Guardia Civil descubría y evitaba delitos de contrabando”.

1.7. CUERPOS REGIONALES DE ORDEN PÚBLICO.

Hasta ahora hemos estudiado los cuerpos de orden público que tuvieron un carácter nacional. Sin embargo existieron otros muchos - algunos aún continúan - que fueron creados y mantenidos por las regiones, provincias o municipios. Bien es verdad, que incluso aquellos que tuvieron un carácter general, estaban muy influenciados y sobre todo costeados por dichos organismos. Ello era consecuencia de un enfoque distinto de la misión del Estado y de las potestades que el mismo debía ejercer sin que pudiese delegarlas. Las consecuencias fueron bien claras, pues el país vivía en una inseguridad constante, no obstante los buenos deseos de sus gobernantes.

Este estado de necesidad indujo a numerosas corporaciones a resolver el problema de la mejor manera posible, ante la pasividad de los organismos centrales. Algunos de estos cuerpos llegaron a calar profundamente en el espíritu y tradición de la zona en la que prestaban su servicio, adquiriendo un sabor regionalista y pasando a integrar su propio patrimonio.

Sus misiones presentan muchos puntos comunes, pues son producto de las mismas necesidades, pero su organización suele ser bastante diferente pues faltó la coordinación y el contacto para realizarla.

Aunque de manera rápida, vamos a mencionar los más importantes de cada región, con referencia a sus características más sobresalientes.

En Aragón se reunieron varios pueblos para de forma comunitaria crear una organización que hiciese frente a este problema. Su aportación estaría de acuerdo con el número de habitantes sobre los que debería realizar su vigilancia. Se denominaron Guardas del Reino o del General, con la misión de luchar contra el bandolerismo y mantener la paz y tranquilidad en los caminos, así como las buenas costumbres. Debido a la especial organización administrativa, se le encomendó igualmente la función de policía fiscal para combatir el contrabando. En un principio, dependieron de los diputados de la comarca, pero posteriormente se consideraron halagados al hacerlo de la Corona, si bien esta dependencia era más teórica que práctica. Un destacamento especial³² se estableció en Jaca, debido a lo importante de la comarca y a su situación estratégica.

La labor que este cuerpo desarrolló fue muy fructífera, si bien desapareció por su participación en la guerra dinástica de Felipe V. Sin embargo, se hizo sentir el vacío que ello produjo, por lo que en tiempos de Carlos III³³ se crearon los Fusileros del Reino de Aragón con misiones semejantes aunque con un mayor carácter militar, dependiendo del Capitán General y constituyendo una unidad combatiente en la Guerra de la Independencia, a cuya terminación desaparecieron³⁴.

Al conseguir los Reyes Católicos la unidad nacional quisieron asegurarla definitivamente, por lo que las unidades que crearon en Andalucía, estuvieron presididas por esta idea, a la vez que establecer unas fuerzas de cobertura que previniesen los ataques de los berberiscos³⁵. También era importante vigilar el contrabando que por las costas se podía introducir. De esta forma se crearon las Milicias Urbanas, organizadas a base de diez compañías³⁶ y ocho de inválidos. Es curioso hacer notar los castillos y refugios que construyeron para cumplir su misión y que algunos de ellos aún se utilizan, debido a lo estratégico de su situación.

³² Todas las unidades dependerían de un Capitán, teniendo una organización militar.

³³ El 13 de septiembre de 1766.

³⁴ Posteriormente se restablecieron en 1835, hasta el 21 de octubre de 1843, en que por razones políticas desaparecieron definitivamente.

³⁵ Así crearon los Guardas de la Costa de Granada que posteriormente fueron potenciados por Carlos I y Felipe II.

³⁶ Se establecerían en Estepona, Marbella, Vélez-Málaga, Almuñecar, Motril, Adra, Roquetas, Almería, Níjar y Vera

Posteriormente sus misiones de cobertura y policía fiscal fueron ampliadas con las de policía judicial y de orden público, al encomendarles el mantenimiento de la paz y tranquilidad ciudadana, así como la persecución de vagos, delincuentes y desertores. Ello llevó consigo un cambio de denominación, convirtiéndose en las Compañías de Infantería de la costa de Granada³⁷.

Con misión de cobertura, semejante a la anterior, creó Felipe V la Compañía de Escopeteros de Getares³⁸ para la vigilancia de la frontera de Gibraltar. Posteriormente sus misiones fueron ampliadas en competencia y demarcación, dedicándose a perseguir el contrabando y el bandolerismo en la serranía de Ronda.

Como fuerzas de orden público y persecución del contrabando se crearon en Granada y Sevilla dos Compañías de Escopeteros Voluntarios que se distribuirían por las poblaciones más importantes de ambas provincias.

Al crearse a nivel nacional los Cuerpos de Carabineros y Guardia Civil, desaparecieron todas las unidades anteriores cuyas misiones fueron absorbidas por los mismos, con un carácter uniforme y técnico que tanto se había hecho sentir.

Cataluña ha sido siempre una región que se ha adelantado al resto del país en la creación de instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas, cuya perfección aún las mantiene. Ello caló profundamente en las tradiciones catalanas, que las consideran como una parte más de su propia idiosincrasia.

Etimológicamente el somatén significa “estar atento, dispuesto, prevenido, etc.”. Ya se habla de él en las Cortes que Jaime II celebró en Barcelona en 1291³⁹ teniendo como principal misión su lucha contra el bandolerismo. Tenía una organización típicamente militar, participando en luchas guerreras como la de sucesión, defendiendo a los Austrias, que le llevó a su desaparición por el decreto de la Nueva Planta⁴⁰. Sin embargo, su elevado espíritu militar se puso de manifiesto en la guerra de la Independencia con su actuación en las montañas del Bruch. No constituyó una unidad organizada militarmente sino que actuaba en

³⁷ Esto se produjo en cumplimiento de la orden de 29 de julio de 1780, que venía a sustituir al Reglamento de la Milicias de 1792.

³⁸ Este nombre es debido al lugar en que tenían el cuartel.

³⁹ “Si un delincuente perseguido por el somaten se refugia en casa catalana o castillo, los Capitanes del somatent requieren públicamente al Jefe o administrador de la casa la entrega del perseguido, y caso de negarse allí la presencia de éste, puedan los capitanes más antiguos, con hombres del somatent, cuyo número no exceda de 10, registrar la casa, mediando entre el requerimiento y registro doce horas de plazo”. José Coroleu y José Pella y Forgas: Los fueros de Cataluña. Barcelona 1878, pág. 142.

⁴⁰ El artículo 39 de este decreto establecía: por los inconvenientes que se han experimentado en los somatenes y juntas de gente armada, mando que no haya tales somatenes ni otras juntas de gente armada so pena de ser tratados como sediciosos los que concurriesen o interviniesen.

grupos de guerrilleros que hostigaban continuamente al ejército francés. Posteriormente y como consecuencia de la inseguridad existente en el país, el somatén participó en toda clase de luchas sin definirse hacia un bando o ideología determinada.

Quizás esta preocupación guerrera ocasionó cierto abandono en su aspecto jurídico y organizativo⁴¹. Absurdamente la República consideró a esta institución identificada con el régimen monárquico por lo que decretó su disolución, si bien, posteriormente quiso restablecerlo para combatir en la guerra carlista, pero su intento no dio resultado.

Con la restauración de la monarquía el somatén adquiere un gran respaldo jurídico⁴² transformándose en una asociación de propietarios y colonos honrados. Se transforman en auxiliares de las Fuerzas de Orden Público, pudiendo en determinados casos actuar de propio impulso. Aunque desde su creación había actuado preferentemente en la zona rural, se constituyó en Barcelona⁴³ que quedó dividida en varios barrios, estando al frente de cada uno el correspondiente cabo⁴⁴. Con misiones y organización semejante a la que tenía en Cataluña, quiso el General Primo de Rivera, extenderlo al resto del país por real-decreto de 17 de septiembre de 1923, dotándole del oportuno reglamento⁴⁵. Sin embargo, su espíritu se perdió en gran manera, lo que unido a su politización produjo su disolución (excepto en Cataluña) el 15 de abril de 1931, al otro día de proclamarse la segunda República⁴⁶.

Otro cuerpo de gran prestigio y tradición en la región catalana es el de los Mozos de Escuadra. Su creación podemos situarla a finales del siglo XVII por Pedro Antonio Veciana y Rabassa, alcalde o Rayie de Valls⁴⁷. Su organización era típicamente militar, dependiendo del Capitán General; sus misiones fueron amplísimas, desempeñándolas tanto en la zona rural como en Barcelona y llegando a tener más de 500 funcionarios: como fuerzas de orden público velarían por la conservación de la paz pública, recorriendo pueblos y caminos; auxiliarían a las justicias descubriendo y persiguiendo a los delincuentes, vagos y desertores; perseguirían el contrabando, darían escoltas a personalidades, custodia a palacios

⁴¹ Su reglamento de 20 de febrero de 1809 fue modificado el 3 de septiembre de 1855 por unas bases para luchar contra el bandolerismo que en 1858 se extenderían a toda Cataluña, creando los cargos de Cabos y sub-Cabos que aún existen.

⁴² Reglamento de 19 de diciembre de 1875, orden de 17 de julio de 1889 y de 22 de enero de 1919.

⁴³ El 22 de enero de 1919.

⁴⁴ Prueba de su importancia fue el gran número de afiliados que llegaron a totalizar 9.414.

⁴⁵ Este sería aprobado con fecha de 31 de diciembre de 1929.

⁴⁶ Por decreto de 9 de octubre de 1945 se volvió a establecer el somatén en todo el país, si bien por otra disposición del mismo rango de 25 de agosto de 1978 se disolvieron, incluso en Cataluña. En esta fecha pertenecían al somatén 29.438 miembros.

⁴⁷ Se les ha conocido con diversos nombres como Mozos de Bayle, Batlle de Valls, d'en Veneciana, Esquadres de Mossos, Minyons de Muntanya, Esquadres de Barcelona, Escuadras de Cataluña.

y organismos oficiales, caza, pesca, policía sanitaria, etc.⁴⁸.. Como consecuencia de sus numerosas misiones y de su gran importancia contaría con dos cuerpos como auxiliares. El de Verederos, que eran unos enlaces para circular las órdenes del gobierno y autoridades con la máxima rapidez, y los Celadores de Gitanos, que sería un cuerpo especializado en la vigilancia de estas personas.

Al crear el Duque de Ahumada la Guardia Civil quiso aprovecharse de su prestigio y organización intentando crear un tercio mixto a base de guardias civiles y mozos de escuadra, pero la idea no prosperó.

Para prevenir las incursiones de los piratas se creó en la región gallega una especie de milicia urbana local con la denominación de Caudillatos. Estaba formada por grupos de cien individuos, distribuidos en escuadras de veinte, y con el nombre de Compañía de Milicia Honrada tuvo una brillante actuación en la guerra de la independencia⁴⁹.

Con misiones de orden público y policía judicial se creó en Valencia el primero de marzo de 1774 la compañía de Fusileros, que más tarde se denominaría Miñones. Dependería del Capitán General y los gastos de mantenimiento correrían a cargo de la Diputación Provincial⁵⁰.

Las fuerzas de orden público que se crearon en Vascongadas tuvieron un sabor regionalista, comparable al catalán.

Actualmente la Ley 4/1992 regula la Policía del País Vasco, cuyo Cuerpo es la Ertzaintza y del que dependen los Cuerpos Miñones (Álava), Forales (Bizkaia) y Mikeletes (Gipuzkoa).

Navarra estuvo ocupada por los franceses entre 1808 y 1813 bajo la autoridad de un gobernador francés dependiente de Napoleón. En 1809 se crearon los “Migueletes de Navarra” semejantes a la Milicia Urbana de Madrid.

1.8. CREACIÓN DE LA GUARDIA CIVIL.

En el discurso de la Corona, pronunciado por Isabel II, al abrirse la legislatura de 1844, se estableció el esquema que los moderados se proponían cumplir:

⁴⁸ Su legislación básica está constituida por: Reglamento de 4 de abril de 1816. Ley 10/1994 de 12 de julio. Policía de la Generalidad “Mossos d’Esquadra”.

⁴⁹ La creación de estas fuerzas data de 1705, modificándose en 1743. Se le dotaría del correspondiente reglamento en 1762, desapareciendo en 1820. Posteriormente (1834) se crearon con la misma finalidad de cobertura las Partidas de Observación, que perduraron hasta 1841.

⁵⁰ Con anterioridad, al conquistar Jaime I la ciudad, se creó una compañía de Ballesteros que fue disuelta por Felipe V por su actuación en la Guerra de Sucesión.

- Una reforma constitucional, capaz de dejar a los poderes públicos más expeditos para dedicarse a la administración del país.
- El arreglo y la racionalización de la Hacienda y del sistema fiscal, que permitiera un estado libre de agobios y eficaz en sus movimientos e iniciativas.
- Unas instituciones sólidas, funcionales y eficaces, que pudieran superar lustros enteros de provisionalidades e improvisaciones.
- Un Ejército y una Marina poderosos, portavoces de una España que aspiraba a recobrar su prestigio internacional.
- Prosperidad general y paz en el país.

En este último aspecto, la Reina afirmó: “Los españoles, cansados de alternativas y trastornos, desean con ansia disfrutar de tranquilidad y sosiego bajo el imperio de las leyes y a la sombra tutelar del Trono”.

Ante esta situación, era lógico que una de las primeras reformas fuese la policial. Incluso - aunque pueda sorprender a algunos - era solicitada desde el estamento militar. En efecto, con fecha 31 de diciembre de 1843, el ministro de la Guerra le dirigía un escrito al de Gobernación, y entre otras cosas le decía: “Siendo continúa la diseminación en que se encuentra la mayor parte de las tropas de Infantería, Caballería y Milicias a causa de la persecución de ladrones y malhechores de todas las especies a que están constantemente destinadas en innumerables partidas y destacamentos, en términos de no poder atender como conviene al servicio de las guarniciones y demás que les son peculiar; y no pudiendo esto dejar de producir males inmensos, como V.E. conocerá, a la disciplina del Ejército...; se hace preciso tratar de remediarlo, lo cual pudiera hacerse por medio de una fuerza pública que bajo la dependencia inmediata del Ministerio de la Gobernación del digno cargo de V.E., y con la denominación que fuese más adecuada, se organizase convenientemente, relevase a las tropas de aquel servicio y se encargase de él en todos los pueblos, caminos y demás puntos de la superficie de la Península”.

La preocupación del Ministerio de la Guerra se limitaba a la creación de un cuerpo que le sustituyese en las funciones de orden público que venía desempeñando. El tema vuelve a plantearse en el Consejo de Ministros de 21 de enero de 1844, y unos días después se aprueba un decreto por el que se reorganiza de una manera global, la administración policial. El preámbulo de este decreto - 26 de enero de 1844- merece un comentario especial, pues en él se expone la filosofía del Gobierno sobre este ramo de la Administración. En la línea de sus reformas, intenta hacer compatible la libertad con la autoridad⁵¹, “la libertad civil, expuesta de continuo a los amaños y violencias individuales, no parece subsistir

⁵¹ Según Martínez Ruiz, Creación de la Guardia Civil, pág. 31, el autor del mismo fue Patricio de la Escosura, antiguo militar, que en estas fechas era subsecretario de Gobernación.

con firmeza sin la tutelar vigilancia, y sin el robusto apoyo de la autoridad solicita y vigorosa del Gobierno”.

Adelantándose en muchos años, reconoce que la seguridad no es un servicio graciable que se presta al administrado, sino que constituye una obligación de los Gobiernos e incluso un derecho del ciudadano: “el Gobierno de V.M., se halla en el caso de velar eficazmente por las personas y bienes de todos, ya que en general, ya en particular; porque el ciudadano que acude con su fortuna al servicio del Estado, que contribuye con sus haberes a las cargas públicas, que baña con el sudor del rostro el sustento de su familia, necesita de aquella calma y seguridad que sólo puede prometer la solidez y el vigor de un Gobierno, que fundado en los principios de la justicia, a la sombra de las instituciones que moderan y ciñen la acción del poder y el súbdito, cifra todo su interés y su gloria en fomentar y labrar el bien y mejoramiento de los pueblos”.

En base a estos principios se lleva a cabo la organización de la administración policial. A nivel nacional se responsabiliza de la misma, al ministro de la Gobernación. Dependientes de él, y en cada provincia, los jefes políticos (actuales Subgobernadores y Delegados del Gobierno) de los que dependerán los funcionarios encargados de su mantenimiento.

Más esta organización policial, se complementaba con la creación de un nuevo cuerpo, pues el artículo diez del mencionado decreto establecía: “El ministro de la Gobernación de la Península propondrá, con la urgencia que el servicio público reclama, la organización de una fuerza especial destinada a proteger eficazmente las personas y propiedades, cuyo amparo es el principal objeto del ramo de protección y seguridad”. Con ella quedaba completado el nuevo diseño policial, y entramos en el conflictivo tema de la creación de la Guardia Civil⁵². Este tema ha sido tratado por varios autores y posee una gran trascendencia y repercusión, pues de ello depende la naturaleza originaria de la Guardia Civil.

En cumplimiento del Decreto de 26 de enero, se publica el de 28 de marzo, cuyo preámbulo resulta sumamente interesante.

De acuerdo con lo expuesto al principio de este epígrafe, “el Gobierno ha menester una fuerza siempre disponible para proteger las personas y las

⁵² Entre los autores que lo han estudiado con mayor profundidad: Aguado Sánchez, Francisco en sus numerosas obras sobre estos temas y que sintetiza su postura en Historia de la Guardia Civil, T-I, págs. 187 ss., Ballbe, Manuel: Orden Público y militarismo en la España constitucional, pág. 141; López Corral, Miguel: La Guardia Civil española, López Garrido, Diego: La Guardia Civil y los orígenes del Estado Centralista, págs. 84 ss. y la naturaleza de la Guardia Civil en su primer medio siglo de existencia. Revista de Estudios Históricos de la Guardia Civil, nº 26, 1981; Martínez Ruiz, Enrique: o.c., págs. 32, 36, 132 y 144; Morales Villanueva, Antonio: o.c., págs., 85 ss., La Guardia Civil: un Cuerpo militar. Revista de Estudios Históricos de la Guardia Civil, nº 26, 1981; Naturaleza de la Guardia Civil. Revista de la Guardia Civil, nº 477, 1981 y nº 488, 1984.

propiedades; y en España, donde la necesidad es mayor por efectos de sus guerras y disturbios civiles, no tiene la sociedad ni el Gobierno más apoyo ni escudo que la milicia o el ejército, inadecuados para llevar este objeto cumplidamente o sin perjuicios”. La misma disposición reconocía la inoperancia de ambas instituciones para las misiones que se le venía encomendando, «la milicia nacional, que por su índole carece de una existencia continua, se dirige a la conservación del orden, tomada esta voz en la acepción relativa a la defensa de las leyes y del sosiego general dentro de las poblaciones; de donde resulta que su obligación es local y su servicio transitorio; mientras la policía social no reconoce los límites de lugar ni tiempo. No puede tampoco el Ejército llenar esta necesidad, porque su objeto peculiar es defender el Estado, y en último extremo auxiliar a la Milicia en la conservación del reposo público; porque su organización le pone fuera del alcance de la autoridad civil; porque sus elementos constitutivos no se amoldan al desempeño de comisiones de cierto carácter discrecional, y porque el rigor de la disciplina militar se resiente de la frecuente diseminación de las tropas en pequeñas partidas, independientes de la vigilancia y la acción de los jefes superiores”.

Se reconoce públicamente el gran perjuicio que al Ejército se le ocasiona utilizándolo en misiones policiales, pues al margen de su poca fe en el desempeño de las misiones, se evitaría su intervención en actos populares, “intervención, que puede menguar al cabo el prestigio de las tropas permanentes, que puede también ejercer una influencia perniciosa en el principio de la subordinación, que imposibilita o entorpece la instrucción del soldado, y que robusteciendo con exceso la importancia del brazo militar en el orden político, no favorece mucho el desarrollo completo del sistema constitucional”.

De acuerdo con lo expuesto, “se crea un cuerpo especial de fuerza armada de Infantería y Caballería, bajo la dependencia del Ministerio de la Gobernación de la Península, y con la denominación de Guardias Civiles” (Artículo 1º).

El objeto de esta fuerza sería el “proveer al buen orden, a la seguridad pública y a la protección de las personas y de las propiedades” (Artículo 2º).

La organización del nuevo Cuerpo se le encomienda - decreto de 12 de abril - al Ministerio de la Guerra, cuyo titular designa para tal cometido, al duque de Ahumada. Al analizar el anterior Decreto de 28 de marzo, encuentra grandes defectos en el mismo, que son tenidos en cuenta por el Gobierno -presidido por Narváez - por lo que se publica un nuevo y definitivo decreto - 13 de mayo de 1844 - que podemos considerar como el creador del Cuerpo.

Una vez creada la Guardia Civil, y establecido el marco jurídico de su actuación, en sus correspondientes reglamentos y los principios morales y corporativos, en su Cartilla, el Cuerpo comienza a desenvolverse e integrarse en

el entramado administrativo, pero de tal forma lo hace, que llega a considerarse casi imprescindible en la vida española. Apoyamos esta afirmación en la opinión de numerosos historiadores, administrativistas y políticos. La Guardia Civil, no sufre modificaciones radicales, por lo que se va adaptando paulatinamente a los cambios políticos y económicos, procurando ofrecer el mejor servicio posible a la sociedad. No queremos decir que los acontecimientos políticos no influyesen en la misma, sino que dadas sus especiales características, lo hacía con menor intensidad. De esta manera, paso a paso, se iba configurando un Cuerpo que al estar a caballo entre dos Administraciones - civil y militar - adquiere una peculiar personalidad. La mayor o menor intensidad de una o de otra, se debía al momento político y en función de ello se realizaron algunas reformas⁵³. Sí estuvo claro desde el mismo momento de su creación, la dependencia de los gobernadores civiles, cuyo poder quedó reforzado en 1849, al absorber el correspondiente a los intendentes (Decreto de 28 de diciembre).

Desde el mismo momento de la creación de la Guardia Civil - y aunque ello no estaba previsto - se vio la necesidad de establecer un órgano directivo que ha desempeñado una labor encomiable, al dictar normas de actuación comunes, a la vez que canalizar todas las necesidades a los Ministerios correspondientes. Ha sufrido modificaciones en cuanto a su denominación, pero se ha mantenido siempre⁵⁴.

Esta Inspección o Dirección, ha tenido una dependencia dual, de los Ministerios de Guerra y Gobernación (actual Defensa e Interior), consecuencia de las características de la Guardia Civil.

La organización periférica estuvo constituida por los tercios, equiparables a los distritos militares. En estas unidades se delegaron numerosas facultades, que desembarazaron a la Inspección y le permitió dedicarse solamente al estudio y

⁵³ Algunas disposiciones ponen de manifiesto estas “tensiones”. Por Orden de 2 de octubre de 1844 se arrestaba a dos tenientes del Ejército por no haber respetado a una pareja de la Guardia Civil en el cumplimiento de su misión. Por Orden de 24 de mayo de 1860 se dispone que las Autoridades militares habrán de solicitar el servicio del Cuerpo de los Gobernadores Civiles “para que éstos ordenen no sólo que se respete el servicio que reclama, sino lo necesario a fin de que no se desatienda aquel que antes estuvieren prestando los oficiales y guardias de que se disponga”. Las Ordenes de 15 de abril y 18 de junio de 1873 insistían en que la Guardia Civil dependía de los gobernadores civiles, salvo en casos excepcionales.

Su primera denominación fue la de “Dirección General de Organización de la Guardia Civil”, entre el 15 de abril y 1 de septiembre de 1844.

⁵⁴ Desde esta fecha hasta el 6 de abril de 1859 se denominaría Inspección General, para volver a Dirección General de la Guardia Civil hasta el 23 de agosto de 1889, fecha en que de nuevo vuelve a ser Inspección General, hasta el 20 de enero de 1893 en que adquiere su anterior denominación; excepto del 17 de abril de 1901 al 30 de diciembre de 1902 en que otra vez fue Inspección. Sería nuevamente Dirección General hasta el 16 de agosto de 1932 en que como consecuencia del alzamiento de este mes desaparecen todas las dependencias de Guerra y se integra totalmente en Gobernación como Inspección General hasta 1936, A partir de esta fecha se le viene denominando Dirección General de la Guardia Civil.

resolución de los problemas más importantes. Sintetizándolos podemos resumirlos en dos áreas: servicio y administración.

Sin embargo, la base de la distribución de la Guardia Civil fue la provincia, como consecuencia de ser el gobernador civil, la Autoridad de la que dependía. Esta división territorial, es la más fundamental de la Guardia Civil y a ella se hace referencia en infinidad de órdenes y circulares⁵⁵.

A nivel provincial, la distribución de las unidades se basaría en los juzgados y en las vías de comunicación. De esta manera se atendía a dos necesidades fundamentales, la de policía judicial y la lucha contra el bandolerismo⁵⁶.

Al haber desaparecido prácticamente todos los cuerpos uniformados, con la creación de la Guardia Civil, se le encomendó a ésta, a nivel nacional las siguientes funciones:

- a) Policía judicial, para la investigación de los delitos y faltas. Precisamente ello condicionó su distribución dentro de cada provincia.
- b) Policía administrativa, exigiendo el cumplimiento de las leyes y disposiciones reglamentarias.
- c) De lo que hoy llamaríamos policía ecológica, fomentando la riqueza forestal, cinegética y piscícola⁵⁷.
- d) Velar por el mantenimiento del orden público, que conllevaba además la lucha contra el bandolerismo.
- e) Policía militar, colaborando estrechamente con las fuerzas combatientes y procurando mantener la paz y tranquilidad en las zonas conquistadas; así como la localización de los prófugos y desertores⁵⁸.
- f) Auxilio y asistencia policial, que lo ejerció con tal eficacia y dedicación que le valió el título de Benemérita⁵⁹.

⁵⁵ Por Orden de 17 de mayo de 1845 se aumentó la Guardia Civil hasta 7.140 hombres, distribuidos en 48 compañías de infantería, a fin de que cada provincia de la Península tuviese una y Madrid dos.

⁵⁶ Por Orden de 16 de junio de 1849 se establecen destacamentos en todas las cabezas de los partidos judiciales.

⁵⁷ Estas misiones fueron desarrolladas por los Decretos de 27 de abril y 3 de agosto de 1866, 31 de enero, 20 de febrero y 11 de octubre de 1868; ley de 7 de julio de 1876, Ordenes de 9 de agosto y 25 de septiembre del mismo año.

⁵⁸ Orden de 7 de junio de 1847 y Reglamento de campaña.

⁵⁹ Artículo 32 del Reglamento para el servicio de 9 de octubre de 1844: En los caminos, en los campos y despoblados, toda unidad o individuo de la Guardia Civil cuidará de proteger a cualquier persona que se vea en algún peligro o desgracia, ya prestando el auxilio de la fuerza, ya facilitando el socorro que tuviese a su alcance. Por consiguiente, procurará amparar a todo viajero que sea objeto de alguna violencia; auxiliar a los carruajes que hubieren volcado o experimentado cualquier contratiempo que los detenga en el camino, recoger los heridos o enfermos que se hallen imposibilitados de continuar su marcha; contribuir a cortar los incendios en los campos y en las casas aisladas y prestar, en suma, del mejor modo que le fuera posible, el servicio que pueda conducir al objeto y realce de esta institución esencialmente benéfica y protectora.

Con relación a las dependencias, ya dijimos antes, la peculiaridad de la Dirección General de la Guardia Civil, que está a caballo de dos Ministerios, mejor dicho, de tres. Del de Guerra depende en lo relacionado con su organización, personal, disciplina, material y percibo de haberes. Estarían sujetos al Código castrense y le sería de aplicación las Ordenanzas del Ejército.

De Gobernación dependería en la prestación de sus servicios, teniendo la facultad de distribuir la fuerza de manera que considerase más conveniente⁶⁰. De la misma forma podría reunir en una o más provincias la fuerza perteneciente a uno a varios Tercios.

Las Autoridades municipales podrán solicitar el auxilio del Cuerpo para aquellos servicios que tiene encomendados.

Ahora bien, existía una regla de oro, que aún debe de mantenerse, y que consiste en que la Autoridad, de cualquier clase y categoría que sea, no puede inmiscuirse en la realización técnica de dicho servicio.

Al margen de las anteriores dependencias, existía una funcional, como policía judicial, de las Autoridades de dicho rango, así como de los promotores fiscales.

A partir de la Ley de 7 de julio de 1876 también dependería del Ministerio de Fomento en lo relacionado con la guardería forestal.

Una vez que la Guardia Civil tiene el marco jurídico de sus funciones y actuaciones, que el espíritu corporativo se va cultivando y dando origen a un nuevo militar, su andadura transcurre al mismo son que el resto de la Administración, si bien no se producen graves convulsiones.

De lo anterior podemos concluir que la Guardia Civil se crea como un cuerpo militar, no perteneciente al Ejército de Tierra, en el cual se integra por la Ley Constitutiva del Ejército de 29 de noviembre de 1878 y la Adicional de 19 de julio de 1889. Las cuales son derogadas por la Ley 17/1989 de 19 de julio. Por otra parte, la Constitución dejó abierta cualquier alternativa sobre su naturaleza, si bien la interpretación jurisprudencial, aunque con algunos vaivenes, optó por establecer

⁶⁰ En el preámbulo del Decreto de 13 de mayo de 1844, se decía: Como el servicio especial del Cuerpo ha de depender del Ministerio de la Gobernación, y en él radican las noticias necesarias para acudir a las necesidades de cada una de las provincias civiles..., la fuerza asignada al primer distrito y a todos los demás se repartirá por el Ministerio de la Gobernación, dando las órdenes a los jefes de los tercios de la fuerza que haya que asignar a cada provincial civil de las que comprenda el distrito de su tercio, y ésta dependerá del jefe político de aquella provincia en todo lo relativo a su servicio, pudiéndose verificar cuantas variaciones crea conveniente en este particular el Ministerio de la Gobernación.

una diferenciación entre las Fuerzas Armadas y la Guardia Civil. A ello colaboró la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que la define como un Instituto armado de naturaleza militar.

Seguridad y estado de derecho

ANTONIO TORRES DEL MORAL
CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL UNED

2.1. INTRODUCCIÓN.

Cuando mi querida Decana, y sobre todo compañera y amiga, la profesora Gómez Adanero, me propuso intervenir en este Seminario, acepté de inmediato honrado y complacido. Honrado porque honra y honor es hablar en esta sede, que tan bien conozco, y ante un auditorio tan selecto. Complacido porque me da ocasión de volver a Aranjuez y a esta Casa, a la que he dedicado muchas horas de trabajo en un ambiente de excepcional colaboración con sus Jefes, con los demás profesores y con los alumnos. Recuerdo aquellas frías mañanas otoñales, como ésta, con verdadera nostalgia. Será que me voy haciendo mayor. Pero por todo eso sabía yo que aquí, en esta mañana, encontraría amigos.

Y acepté, por último, porque me permite volver sobre un problema al que he dedicado alguna atención, incluso un par de intervenciones en sendos seminarios Duque de Ahumada. Un tema delicado, ciertamente, que merece mucha atención.

2.2. SEGURIDAD, LIBERTAD Y DEMOCRACIA.

Intermitentemente se produce una estéril polémica sobre una supuesta relación de primacía entre la libertad y la seguridad, debate ante el cual es preciso que perfilamos debidamente nuestra posición. Porque ésta es una materia que se presta mucho a ser resumida en frases cortas y sonoras, que dejan satisfecho a su autor, pero poco para un análisis solvente. Si Goethe dijo “prefiero la injusticia al desorden”, se le puede replicar “prefiero las ciudades a los cementerios” porque nada hay más tranquilo, ordenado y seguro que un cementerio; para que sea algo perfecto sólo le falta la vida.

Se acostumbra a citar como frase de Kant “fiat iustitia pereat mundus”, cuando en realidad fue el lema del emperador Fernando I, hermano de Carlos V y sucesor de éste en el Imperio, el cual adoptó ese lema para su reinado. Es una frase sonora, redonda, elegante, que repiten los juristas aguerridos que luchan

por la justicia. Pero en realidad no pasa de ser una frase sugerente: sugiere actitudes gallardas e insobornables; pero, si reflexionamos un poco, es inadmisibile porque, si perece el mundo, ciertamente se acaba la injusticia, pero también la justicia; se acaba la esclavitud, pero también la libertad; se acaba el desorden, pero también el orden y la música y las artes. Se acaba el hombre. En el fondo, es una frase hueca, estéril.

Una cosa hay cierta, acaso la única: que la verdadera relación entre estos valores sólo se alcanza, y siempre imperfectamente, en democracia. Pero debemos desechar la impresión precipitada de que la democracia es el régimen más natural. De ser así no se habría ausentado de la historia de manera tan clamorosa: a poco exigentes que seamos, concluiremos que antes del siglo XX sólo ha habido democracia en el momento estelar ateniense, que fue brillante pero fugaz.

Engels, en su *Anti-Dhuring*, describe una escena que quiero recordar aquí porque plantea con radicalidad un problema eterno: tras un triste naufragio en medio del océano, dos personas logran asirse a una tabla salvavidas; una de ellas es fuerte y la otra débil; la primera es además inteligente mientras que la segunda es roma. ¿Cuánto tiempo pasará antes de que la primera domine por completo a la segunda? La respuesta es obvia: la relación de dominación se establecerá casi instantáneamente.

Mucho más natural que la igualdad y que la paz es la dominación del débil por el fuerte, del ignorante por el ilustrado, del pacífico por el belicoso, del pobre por el rico, de los ciudadanos dispersos por los grupos organizados. Por eso ha habido más monocracias, dictaduras, teocracias, imperios y oligarquías que democracias. La democracia es una excepción tardía en la historia del hombre.

Y es así porque descansa en varios principios que son más bien aspiraciones que no siempre responden a la realidad vivida: 1) Primero, que todos los hombres son iguales. 2) Segundo, que todos los hombres son cívicamente virtuosos (en el sentido montesquiniano de la expresión). Tercero: que el pueblo es mayor de edad y capaz de gobernarse a sí mismo autónomamente, sin patriarcas, sin salvadores, sin dioses. Pero la realidad demuestra una y otra vez lo contrario. ¿Cómo es posible entonces la democracia?

La democracia es artificio, obra de arte, esforzada y sutil construcción humana que afirma la igual dignidad de los hombres como personas a pesar de sus diferencias, que estimula el interés y la participación de todos en los asuntos públicos a pesar de la solicitud perentoria de lo privado cotidiano, que apuesta por un pueblo que aprenda a ser libre y a levantar la rodilla de la tierra. Libertad e igualdad son sus elementos vertebradores.

La democracia es el régimen de la libertad como cualidad ontológica del hombre, el cual está por eso mismo dotado de una dignidad superior a otros seres; la democracia se basa en la libertad y aspira, como empresa política, a garantizar la libertad y las libertades: libertad como capacidad del hombre para autodeterminar su conducta, para asociarse y para participar en las decisiones que afectan a todos; libertad para profesar unas creencias, para expresar opiniones e incluso para equivocarse por sí mismo.

La democracia es también el régimen de la igualdad. Se basa en la igual dignidad del hombre y se propone la igualdad como tarea política: igualdad ante la ley, igualdad como lucha contra las discriminaciones históricas y actuales, igualdad de oportunidades y de posibilidades reales para alcanzar una vida libre y digna, igualdad como solidaridad y como clima propiciatorio de orden político y de paz social. Es difícil de conseguir la igualdad como objetivo de la política, pero la desigualdad extrema, como dijo Aristóteles, es causa de revoluciones.

Mussolini escribió en la Enciclopedia del fascismo: “Todo en el Estado, nada fuera el Estado, nada contra el Estado”. Frente a esa rígida e inerte certeza de los credos totalitarios, la democracia es una forma de vida flexible, dinámica, pero también relativista, insegura, arriesgada. Dice con razón G. Sartori que ninguna empresa humana como la democracia depende tanto de la fuerza de las ideas y de nuestra capacidad para emplearlas. Yo mismo he escrito en otro lugar que la democracia es un régimen menesteroso porque se basa en la libertad y depende del uso que se haga de ella.

Por eso la inseguridad de la democracia no es sino reflejo de la congénita libertad insegura del hombre. A la postre, la democracia es el único régimen en el que, dicho con las palabras del sofista, el hombre es la medida de todas las cosas, de las que son en cuanto que son y de las que no son en cuanto que no son.

2.3. LOS FINES DEL ESTADO.

Volcando las anteriores reflexiones sobre el objeto de esta intervención, hay que comenzar diciendo que no deben subvertirse los fines del Estado y del Derecho; pero debemos subrayar asimismo que con frecuencia las circunstancias mandan y hacen urgente atender a un fin o un valor que acaso es menos importante, pero que funcionalmente y en esos momentos resulta más urgente. Ahora bien: ¿cuándo las circunstancias políticas son normales, cuándo no están afectadas de urgencias y provisionalidades, cuándo no están condicionadas por recursos que escasean o por sucesos que no se controlan?; ¿cuándo, en fin, puede un gobernante sentarse tranquilo en la mesa de su despacho y decir, o pensarlo al menos: “Bien, una vez controladas todas las variables del presente y aun del futuro, por fin voy a poder

governar con arreglo a una razonable teoría del Estado”? Nunca; eso, sencillamente, no sucede nunca y de ahí derivan los problemas.

Quiere esto decir que, en la relación entre los fines políticos éticamente validables acaso los instrumentales sean en un determinado momento más urgentes porque son ineludibles para alcanzar aquellos otros que hemos dado en considerar superiores. Trayendo esta tesis a nuestro objeto de estudio, podemos adelantar que solamente cuando la seguridad ha sido alcanzada por medio del monopolio legítimo de la fuerza en manos del Estado, los ciudadanos pueden progresar y hacerlo en libertad. Sin la seguridad inicial, nada del resto es posible, ni siquiera la libertad.

Dicho queda, pues, que en un régimen democrático el monopolio legítimo de la fuerza física reside en el Estado. Hay que hacer mucho hincapié en el término legítimo, sin el cual toda la teoría del Estado se desvanece (quiero decir toda la teoría democrática, que es la única que puede interesarnos). Sin dicho monopolio en manos de las autoridades que ejercen el poder estatal no se puede salir del estado de naturaleza ni alcanzar la libertad. Esto quiere decir que la seguridad se erige en conditio sine qua non del ejercicio y disfrute de los derechos. Porque en el caos no hay ni libertad, ni igualdad, ni derechos, ni garantías; esto último, garantías, menos aún.

¿Significa eso que la seguridad sea el elemento determinante de la relación de valores o de fines del Estado? En absoluto. Ya anteriormente hemos aludido a la distinción entre fines válidos en sí mismos y fines instrumentales. La libertad es válida en sí misma y por sí misma; es el valor ontológica y gnoseológicamente anterior a los demás y fuente de todos ellos.

Y ello es así porque el hombre es el único ser capaz de decir NO conscientemente de lo que se juega en ello asumiendo el riesgo que de su actitud pueda derivarse porque no sabe si va a acertar o no. Sólo algunos se atreven y esos son más libres, pero a base de apostar por la libertad desde la inseguridad. Porque seguros, seguros, nunca podemos estarlo de casi nada. Como dijo con sorna Benjamín Franklin: “En este mundo no se puede estar seguro de nada, salvo de la muerte y de los impuestos”.

Por eso, hay que apostar por ser libres. Como decía André Malraux, “la libertad pertenece a los que la han conquistado”. Y en el mismo sentido le oí decir en cierta ocasión a Julián Marías en una conferencia que “cada uno tiene la libertad que se toma”.

Por otra parte, esa vida en libertad, o en perpetua búsqueda de la libertad, genera una responsabilidad. No sólo por lo que yo hago o no hago, sino por lo

que sucede en mi entorno, sea mi familia, mi ciudad o mi nación. Porque mi acción repercute en otros y la de otros en mí mismo, generándose así una suerte de responsabilidad solidaria de todos en la marcha del país.

Este es un pensamiento que asumió Condorcet, un buen amigo mío del siglo XVIII. Para este noble ilustrado, el hombre (tomado ahora este término en el sentido de varón y blanco) no sería verdaderamente libre en tanto no lo fueran las mujeres y las personas de color que estaban esclavizadas en las colonias.

La libertad es indisociable de la responsabilidad, de una responsabilidad solidaria. La libertad irresponsable e insolidaria no es libertad, sino capricho de niño maleducado, que diría Ortega.

2.4. LA LEY COMO PUNTO DE ENCUENTRO.

Si la libertad comporta un riesgo, una inseguridad, ¿cómo se puede construir un orden político en el que las personas puedan dedicarse a su trabajo productivo en vez de estar, como en el estado de naturaleza, en guerra perpetua de todos contra todos?

Volvamos al punto de partida: hemos quedado en que la libertad es el valor por excelencia. Ahora bien, la pregunta “libertad ¿para qué?”, que Lenin hizo al ilustre socialista español Julián Besteiro en la visita que éste le rindió, es sumamente inteligente. Porque aunque la libertad sea un fin válido en sí mismo, no es el único, y ha de entrar en relación con otros fines; y, si se la utiliza para establecer un orden insosteniblemente injusto, termina negándose a sí misma, porque en la injusticia tampoco hay libertad, al menos a largo plazo. La justicia es también un fin político válido y no debemos contraponerla a la libertad, ni a la dignidad humana, sino cohesionarla con ellas armónicamente, de manera que puedan afirmarse y disfrutarse todas en proporciones aceptables, por debajo de las cuales la vida no merece ser vivida.

Por eso mismo podemos preguntarnos a la contra: seguridad ¿para qué? Porque lo primero que hay que decir es que la seguridad no es un fin en sí misma, sino un fin instrumental que está al servicio de esos otros fines de los cuales hemos hablado. La seguridad no puede siquiera ser pronunciada sin referencia a otros bienes y valores: seguridad de los derechos, seguridad de los bienes. Decir seguridad a secas o la seguridad por la seguridad es política y éticamente rechazable. La seguridad y el orden se justifican por el clima social que prestan para el ejercicio de los derechos, no por el gusto dudosamente estético de que cada cosa esté en su sitio. La seguridad y el orden proporcionados por la ley (se entiende que democráticamente elaborada, aprobada y ejecutada), están al servicio de la libertad, de la justicia y de la dignidad humana, y no al revés.

Tesis nada novedosa, por cierto. Ya Cicerón defendió que sólo siendo esclavos de la ley podemos ser libres. Locke cifraba la existencia de la sociedad civil (política), frente al estado de naturaleza, en la existencia de leyes conocidas, jueces ciertos y poder suficiente para respaldar y sostener las sentencias y darles ejecución; Montesquieu, en la misma línea y más reiteradamente, concibe la libertad como poder hacer lo que la ley permite y no estar obligado a hacer lo que prohíbe.

Dicho con breves palabras, la tesis descrita podría ser formulada así: es la ley la que define el orden y solamente dentro de ese orden legal podemos encontrar nuestra libertad y ejercerla con seguridad.

Estamos, pues, ante la complementariedad de los valores, concepción que, entre los filósofos contemporáneos, sostiene, entre otros, J. Rawls arguyendo en su Teoría de la Justicia que la libertad plena es la libertad segura, que únicamente se alcanza con leyes seguras. Y no anda lejos de esta idea la Constitución española cuando incluye en su artículo 9.3 los principios de la seguridad jurídica como propios del Estado de Derecho y erige, en el artículo siguiente, el respeto de la ley como fundamento del orden político y de la paz social en el mismo nivel de fundamentalidad jurídica que la dignidad humana y los derechos que le son inherentes.

No obstante, las circunstancias históricas concretas confieren prioridad a unos fines sobre otros. Corresponde entonces a la prudencia política decidir acerca de dosis, de proporciones y de ritmos, pero teniendo siempre presente que no es la libertad la que está al servicio del orden, sino el orden al servicio de la libertad, como corresponde a la relación que debe existir entre valores instrumentales y valores superiores. Estos últimos son el verdadero fundamento y esencia de la democracia, porque, como decía Aristóteles, el fin, la causa final, forma parte de la esencia de las cosas.

Consiguientemente, en épocas, como la presente, en las que la seguridad es precaria en todo el mundo (o en las que, al menos, esta precariedad es sentida así por la sociedad), la seguridad se erige en protagonista de programas gubernamentales y de campañas electorales. Pero inmediatamente debe ponerse el acento en los valores superiores. Cuando pueda ser, pero ni un minuto más tarde. Tampoco con precipitación, sino con prudencia, para evitar que el pueblo sea presa de élites ilegítimas, de fundamentalistas y de populistas demagogos. Es relativamente fácil el engaño en este terreno y justificar la perpetuación de regímenes y de situaciones de excepción, con la correspondiente merma de derechos y de libertad, esgrimiendo la excusa de la necesaria defensa de la seguridad frente a supuestos enemigos.

En conclusión, el orden y la seguridad únicamente son válidos cuando se dan no sólo en los cementerios y en los hogares durante el descanso nocturno, sino también y principalmente cuando se hacen presentes en las ciudades y de día, en pleno trabajo y producción; no en una sociedad plana y aproblemática, sino en una sociedad plural, con consensos y con conflictos.

2.5. DERECHO COMPARADO.

En un principio, debería ser muy diferente el planteamiento de nuestro objeto en el Estado liberal que en el Estado social y democrático, siendo ambos Estados de Derecho. Para la ideología liberal, el Estado era el enemigo a combatir y frente al cual se habían conquistado y había que garantizar las libertades; eran libertades-resistencia (y, en la medida en que dicha ideología tiene todavía una gran vigencia, siguen siéndolo). Recordemos el pasaje de Ortega en *La rebelión de las masas*: “El mayor peligro, el Estado”.

Por el contrario, el Estado social de Derecho, más aún si es también, como parece obligado, un Estado democrático, es concebido como defensor, propulsor e impulsor de los derechos. Es un Estado de derechos.

Pues bien, es precisamente en este Estado en el que, por paradójico que parezca, se están tomando las medidas más fuertes contra ciertos derechos fundamentales en aras de la seguridad y de los propios derechos. A comentarlo van dirigidas las siguientes páginas.

En efecto, recién terminada la Segunda Guerra Mundial y en plena fiebre de juridicidad estatal e internacional, los Estados democráticos posbélicos redujeron el ámbito de actuación policial reconduciéndolo y subordinándolo a la regulación constitucional de los derechos y libertades, si bien, como es lógico, recogiendo en sus textos constitucionales las clásicas previsiones de situaciones políticamente anómalas o críticas. También los textos supranacionales e internacionales pusieron su acento en la parte positiva de esta tensión dialéctica, aunque haciéndose eco igualmente, como excepción, de la existencia de tales circunstancias a fin de autorizar a los Estados Partes a adoptar las medidas adecuadas para hacerles frente. Así, el Convenio Europeo de Derechos Humanos, de 1950, establece:

“Art. 15. Inaplicación en caso de estado de urgencia.- 1. En caso de guerra o de otro peligro público que amenace la vida de la nación, cualquier Alta Parte Contratante podrá tomar medidas que deroguen las obligaciones previstas en el presente Convenio en la medida estricta de lo que exija la situación, y supuesto que tales medidas no estén en contradicción con las otras obligaciones que dimanen del Derecho internacional”.

Pero exceptúa ciertos derechos y obligan a los Estados que adoptaren tales medidas a informar de ello y de su terminación a los demás Estados Partes.

En sentido similar y a veces con coincidencia literal se pronuncia el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966:

“Art. 4º.- 1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el Derecho Internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social”.

En realidad, estos preceptos no hacían otra cosa que dar rango supranacional e internacional a la previsión de estados excepcionales o críticos, que se podían encontrar ya en la generalidad de las Constituciones antes de tales Pactos.

En las dos últimas décadas del siglo XX y en lo que va del XXI, debido a la intensificación y a la globalización del terrorismo, del que los atentados contra las Torres Gemelas de Nueva Cork (2001) y los perpetrados en Londres (2003) y en Madrid (2004) son sus exponentes más sonados, se ha desatado un creciente síndrome de valoración prioritaria de la seguridad y en una acumulación de instrumentos de procura de la misma en detrimento de las garantías constitucionales.

En el límite, el grupo terrorista desearía sobre todo que la opinión y las instancias internacionales calificaran como bélico el conflicto generado por él; inmediatamente solicitaría el estatuto de ejército en guerra, la aplicación del Derecho internacional de guerra y la intervención de dichas instituciones como observadores de la misma. No otra cosa pretendieron durante años ETA e IRA (salvadas todas las distancias y diferencias que no son del caso explicitar aquí), y lo consiguieron parcialmente de varios Gobiernos, incluso de países socios de España y del Reino Unido.

EE. UU. no ha sabido cómo debía luchar contra el terrorismo desde el trágico atentado de las Torres Gemelas del 11 de septiembre de 2001. De ahí sus continuos yerros en este terreno. Sus intervenciones bélicas en países orientales (Irak, Pakistán, Afganistán) son buenos ejemplos: la primera regla de la lucha contra la inseguridad es no aumentar el caos con la inoperancia, la negligencia, la condescendencia o la mentira.

5.3. Retroceso de la juridicidad estatal. Hacia un “Derecho penal del enemigo”⁶¹

Como dice J. Terradillos, “el terrorismo no es un fenómeno coyuntural, sino una forma de criminalidad incardinada en la cotidianidad y concebida por el poder como un elemento patológicamente estructural, al que no conviene hacer frente con instrumentos transitorios”. En esta línea, F. Muñoz Conde afirma que el terrorismo es una forma más de criminalidad organizada, aunque con una finalidad política, la alteración de la paz pública, lo cual lo hace más peligroso y difícil de controlar penalmente, puesto que cuenta con una gran cantidad de medios financieros nacionales e internacionales. Esto hace que “el Derecho, concretamente el Derecho penal y el Derecho procesal penal, se tengan que enfrentar con situaciones en las que los principios generales no encuentran una clara y eficaz aplicación, produciéndose constantemente un reto para el Derecho: conseguir un punto de equilibrio entre el respeto a los principios sobre los que se construye el Estado de Derecho y una eficaz respuesta a este fenómeno”⁶².

Ante esta tesitura, las democracias han ido adoptando legislaciones antiterroristas caracterizadas por una mayor dureza con el crimen organizado y el terrorismo, pero también, y esto es digno de ser remarcado, con la delincuencia en general. Con la peculiaridad de que todo ello se hace orillando las formalidades de la declaración del estado de excepción, operación ésta que se quiere evitar por el desgaste político que comporta para los Gobiernos ante la opinión pública nacional e internacional. Ha nacido así el denominado Derecho penal del enemigo, inserto en los códigos penales y procesales y en el resto de la legislación ordinaria e informado por varios elementos; entre otros, estos dos básicos:

- incremento desproporcionado de las penas;
 - disminución de las garantías procesales.
- 1) Se prolonga la prisión por considerar al sujeto un enemigo y, como tal, continúa siendo peligroso aunque haya saldado su deuda.
 - 2) Se intenta justificar la tortura:
 - a) Se trata de obtener información para salvar vidas humanas.
 - b) Entre la integridad física, psíquica o moral del terrorista y la seguridad de las personas e incluso de sus vidas, hay que elegir el mal menor.

⁶¹ Cfr. DE VERGOTTINI, G.: “La difícil convivencia entre libertad y seguridad. Respuesta de las democracias al terrorismo”, *Revista de Derecho Político* (en adelante, RDP), nº 61, UNED, Madrid, 2004, págs. 11 ss.

⁶² MUÑOZ CONDE, F.: *Derecho Penal. Parte Especial*, 15ª edic., Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pág. 903.

Aunque con precedentes en los años noventa de la pasada centuria, su principal mentor actual es G. Jacobs, que, en su obra “La ciencia penal ante los retos del futuro”, parte de la “necesidad de crear dos especies dentro de la legislación penal: una aplicable a los ciudadanos y otra a los “enemigos”, entendiendo por tales aquellos que, de una manera presuntamente duradera, han abandonado el Derecho y, por tanto, no ofrecen una mínima seguridad en su comportamiento⁶³. Este tipo de Derecho penal se aparta de los fines ordinarios del Derecho penal clásico y de su función rehabilitadora y de reinserción social; es más una legislación belicosa que busca la exclusión y supresión de aquellas personas que, por sus conductas, forma de vida o pertenencia a una organización delictiva, se entiende que han renunciado definitivamente a vivir dentro del Ordenamiento jurídico, lo que implica una renuncia a los beneficios de éste. Pero es manifiestamente arriesgado introducir suposiciones en ese Derecho penal, concretamente la de la verdadera actitud interna del autor.

Consiguientemente, por este camino se ha procedido a una normalización de la emergencia, valga el oxímoron. La legislación ad hoc prescinde de dos notas siempre entendidas por la doctrina como inseparables del Derecho, cuanto más del Derecho punitivo y procesal: la permanencia y la generalidad; pues ahora:

- a) Se dictan leyes con término de vigencia para emergencias puntuales;
- b) También otras con destinatarios concretos, como veremos que permite la Constitución española.
- c) Además, crece rápidamente la consideración del terrorismo como delito internacional.

Claro que también en este terreno caben diferencias: las legislaciones antiterroristas de las democracias europeas no son tan extremosas como la estadounidense. Así, por ejemplo:

- A. En EE. UU., tras los atentados de 2001, las famosas Patriot Act I y II, de 2001 y 2003 respectivamente y auspiciadas por la Administración de G. Bush, junto con varios reglamentos y órdenes presidenciales. Patriot es acrónimo de ley que tiene como finalidad proporcionar al Estado las herramientas adecuadas para interceptar y obstaculizar el terrorismo, entre las cuales destacan:

⁶³ JACOBS, G.: *La ciencia penal ante los retos del futuro*, versión española de Teresa Manso, en ESSER/BURKHARDT: *La ciencia del Derecho penal ante el cambio de milenio*, coord. de la edic. española: MUÑOZ CONDE, F. (Valencia, 2004, págs. 53 ss. Igualmente JACOB, G., y CANCIO MELIÁ, M.: *Derecho penal del enemigo*, 2ª edic., Thomson-Civitas, Madrid, 2006.

- Varios cientos de prisioneros en Guantánamo por tiempo indefinido como sospechosos de actividad terrorista, a los que se les limitan los derechos y las garantías más elementales; en una palabra, reduciéndolos a la condición jurídica de cosas;
 - han aparecido muertas en extrañas circunstancias, siendo los casos calificados oficialmente de suicidios
 - se han instalado cárceles de la CIA en el extranjero, en lo que los Gobiernos europeos tienen su alta cuota de corresponsabilidad;
 - se han ampliado los poderes de investigación policial y de acceso a datos personales;
 - se ha obtenido en algunas ocasiones la validación judicial de prácticas de tortura;
 - A la hora de cerrar estas páginas para su publicación se conoció el Informe del Comité de Inteligencia del Senado de Estados Unidos sobre las torturas de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) a los 119 presos que mantuvo entre 2002 y 2007, que ha motivado unas declaraciones del actual director de dicha Agencia, John Brennan, en las que manifiesta que, tras el atentado de las Torres Gemelas, el pánico del Presidente Bush a su repetición lo llevó a autorizar a la Agencia a detener secretamente a sospechosos; reconoce asimismo abusos en los interrogatorios de los prisioneros de Guantánamo, incluida la tortura⁶⁴, que intenta justificar (“hicieron lo que tenían que hacer al servicio de nuestra nación”), las cuales fueron muy útiles para diversos cometidos, como, por ejemplo, para obtener información de cara a la operación que llevó a la muerte de Osama bin Laden⁶⁵.
 - Y el mismo Presidente Obama ha terminado reconociendo que no ha cumplido su promesa electoral de suprimir Guantánamo.
- B. También en el Reino Unido, en Francia, en Italia y en Alemania se aprobaron paquetes antiterroristas de cierta entidad que restringen ciertas garantías, como, entre otras, la protección de los datos personales.

2.6.REFERENCIA A ESPAÑA.

2.6.1. Seguridad ciudadana, seguridad pública, orden público.

En el Ordenamiento jurídico español se utiliza una terminología variada para expresar conceptos muy cercanos entre sí. La expresión habitual durante más de un siglo fue la de orden público. Acaso porque esta terminología se mantuvo durante el régimen franquista, con el triste recuerdo del Tribunal de Orden Público,

⁶⁴ Llamada eufemísticamente *técnicas de interrogatorio reforzadas*.

⁶⁵ Cfr. diarios *El Mundo* y *El País*, 12 de diciembre de 2014, págs. 22 y 8 respectivamente.

el constituyente de 1978 y el legislador subsiguiente han preferido huir de dicha terminología. Pero, se le llame como se le llame, el orden público reaparece inexorablemente: si es echado por la puerta, entra por la ventana.

A mi juicio, debemos abandonar el tic antifranquista y hablar de orden público como de algo inesquivable en todo Estado, como se hace abiertamente en los documentos internacionales y como ha terminado haciendo tímidamente la legislación española e incluso la propia Constitución en un par de ocasiones, acaso de modo inadvertido. Me refiero a los artículos 16.1 y 21.2, que regulan respectivamente las expresiones de la libertad ideológica y religiosa, de un lado, y el derecho de manifestación, por otra. Aunque es verdad que en ambos casos el orden público parece identificárselo con el más elemental orden callejero.

Cosa distinta es el contenido que después se inocule en dicho sintagma. Concretamente cabe dos ingredientes: a) una habilitación general al Poder Ejecutivo para intervenir en las más variadas situaciones; b) la seguridad y defensa del ejercicio libre de los derechos y libertades.

Pero, como hemos anticipado, el concepto de orden público está presente, de una u otra forma, en todos los ordenamientos, aunque a veces varíe su significación, como también se incorpora a los textos internacionales y supranacionales de derechos como límite de éstos.

Lo que ocurre es que los estados de alarma, de excepción y de sitio no se declaran nunca o casi nunca, por el desgaste político del Gobierno que tome la iniciativa y porque, por lo apuntado hasta ahora, suele ser suficiente con aplicar la legislación ordinaria, previamente endurecida. Es, ya se ve, una cuestión de imagen internacional que busca quedarse con lo políticamente menos costoso, aunque sea a costa de la corrección jurídica propia de un Estado social y democrático de Derecho.

2.6.2. De los estados constitucionales críticos a la normalización de la excepción

La Constitución española, artículo 116, prevé tres situaciones o estados diferentes: de alarma, de excepción y de sitio, estableciendo procedimientos y garantías en cada caso, de manera que no se altere sino lo imprescindible la vida democrática del país, y disponiendo en su artículo 55.1 qué derechos pueden ser suspendidos durante la vigencia de los estados de excepción y de sitio (no en los de alarma).

Nuestra norma suprema, junto a prever las declaraciones de dichos estados, las reviste de importantes garantías. Ahora bien, el artículo 55.2 habilita la suspensión de ciertos derechos para personas, a título individual y en relación

con investigaciones sobre la actuación de bandas armadas o elementos terroristas, no olvidándose tampoco de las garantías a las que esta grave decisión se somete.

De nuevo hemos de apreciar el doble estímulo que pesaba sobre el constituyente: de un lado, el hacer frente al fenómeno del terrorismo de ETA y de GRAPO, por aquel entonces muy activos; de otro, su sincera apuesta por construir un Estado de Derecho. Conviene resaltarlo ordenadamente, pues, en efecto, en tales preceptos encontramos:

- 1) La limitación de los derechos susceptibles de suspensión.
- 2) Una garantía legislativa, consistente en la necesidad de una ley orgánica para la regulación de esta previsión constitucional.
- 3) Una garantía judicial: la necesaria intervención de un órgano judicial para cada caso de suspensión individual de derechos.
- 4) Garantía política: responsabilidad del Ejecutivo en este cometido, que se sustancia mediante control parlamentario.
- 5) Una garantía penal: la responsabilidad de esta índole por la utilización injustificada o abusiva de las facultades reconocidas al respecto en la ley orgánica.

Por su parte, el Tribunal Constitucional, resolviendo un recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley Orgánica 9/1984, contra la actuación de bandas armadas y elementos terroristas y de desarrollo del indicado precepto, sostuvo:

Que la previsión constitucional y su desarrollo legal no atentaban contra la igualdad, sino que quienes se encuentran inmersos en tal supuesto de hecho se colocan en situación diferente en relación con el Estado y la sociedad y, por tanto, el Ordenamiento español les da un tratamiento jurídico también diferente.

Por último, es oportuno insistir con el profesor Tenorio⁶⁶ en que España es el único país, de entre las democracias de nuestra cultura jurídica y política, cuya Constitución contempla explícitamente el terrorismo y las medidas para hacerle frente: de un lado, se habilita la suspensión de determinados derechos a título individual, pero, de otro, se hace sin abjurar del tono marcadamente garantista que preside todo nuestro texto fundamental; antes bien, se formulan las garantías de manera bastante explícita. Sin embargo, posteriormente el legislador no ha desarrollado dicho precepto como si fuera anómalo, seguramente porque las democracias se están inclinando por fórmulas diferentes.

⁶⁶ TENORIO SÁNCHEZ, P.: Constitución y seguridad. Perspectiva comparada, Civitas, Madrid, 2009.

Desde 1978 para acá ha habido tres épocas en la disciplina jurídica infraconstitucional de los delitos de terrorismo, de cuya exposición hago gracia a los presentes.

2.6.3. Suspensión y disolución de partidos políticos⁶⁷.

Mención aparte merece la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, que posibilita la suspensión y la disolución de los partidos políticos, por motivos de terrorismo. Esta ley dividió a la doctrina constitucionalista. En efecto, frente a quienes consideraron en su momento que esta ley era propia de una democracia militante, inconstitucional por eso mismo, y que sería ineficaz, creo que se impone un juicio más ponderado.

Promulgada la Ley de Partidos y validada ésta por el Tribunal Constitucional, se procedió a la ilegalización de HB acordada por el Tribunal Supremo⁶⁸. Poco después, esta sentencia fue recurrida en amparo ante el Tribunal Constitucional, pero éste desestimó tal pretensión y confirmó la ilegalización⁶⁹.

Por último, el Gobierno Vasco acudió al Tribunal Europeo de Derechos Humanos impugnando la Ley de Partidos como vulneradora de derechos reconocidos en el Convenio Europeo. El recurso fue inadmitido por falta de legitimación activa⁷⁰ de dicho Gobierno, pero, reiterado en debida forma el recurso, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos resolvió en favor del Estado español.

Estas disoluciones resultaron extraordinariamente eficaces en la drástica reducción de la financiación de dicha organización y, por ende, de la de ETA, lo que resultó decisivo, junto a otros factores, para la casi total paralización de la actividad terrorista y para la situación actual, en la que puede tenerse la relativa seguridad de que esta tarde no va a haber ningún atentado de ETA.

De otro lado, más que ante una ley inconstitucional, estamos ante una que adolece de una desdichada redacción y de una torpe técnica legislativa, abundando en reiteraciones, oscuridades conceptuales y conceptos jurídicos indeterminados; pero unas y otras, oscuridades e indeterminaciones, resultan subsanables y determinables por vía de interpretación.

⁶⁷ Cfr. TAJADURA TEJADA, J.: *Partidos políticos y Constitución*, Civitas, Madrid, 2004, y TORRES DEL MORAL, A.: "La inconstitucionalidad de los partidos políticos. A propósito de la Ley Orgánica 6/2002, de Partidos Políticos", *Revista de Derecho Político*, nº 60, UNED, Madrid, 2004, págs. 41 ss.

⁶⁸ STS de 27-3-2003.

⁶⁹ SSTC 5 y 6/2004, de 16 de enero.

⁷⁰ ATEDH de 6 de febrero de 2004.

Concluamos: la aporía en que se ve atrapada gran parte de la doctrina española se resuelve negando la corrección del concepto de democracia militante manejado por el Gobierno vasco recurrente y por ambos tribunales (Supremo y Constitucional), concepto teóricamente insostenible, aunque sea mayoritario en la doctrina.

2.7. EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO, ÚNICA RESPUESTA

Enfrentado a este problema y visto lo insatisfactorio de las respuestas jurídicas tradicionales, a saber, la existencia de un estado de normalidad constitucional y de estados críticos, fundamentalmente, en terminología española, los de excepción y sitio (a los que podría añadir el estado o la situación de guerra), algún autor, como M. Rosenfeld, propone añadir el que denomina estado de tensión, intermedio entre los de normalidad y excepción. Y Ackerman habla de un nuevo estado de emergencia⁷¹. La idea directriz de estas fórmulas es la de que a este estado intermedio le corresponden medidas intermedias, es decir, más graves que las pertinentes en situaciones de normalidad pero sin llegar a la gravedad de las adoptadas en un estado de excepción.

Pues bien, a la hora de arbitrar tales medidas, hemos de partir de la conclusión del apartado anterior, a saber, que las democracias actuales deben tener clara conciencia de que la réplica estatal, todo lo contundente que fuere menester, no puede desconocer sus propios valores y debe respetar los principios democrático y de juridicidad estatal, a saber:

- 1) Respeto y defensa del pluralismo político.
- 2) Respeto a la juridicidad estatal:

Dentro de este principio, es debida una primacía de la libertad sobre los valores instrumentales, como el orden y la seguridad, en los términos arriba comentados. Pero inmediatamente ha de respetar la vigencia y observar la permanente defensa de la seguridad jurídica, lo que, a su vez requiere:

- a) Respeto a los principios generales del Derecho en materia penal, consolidados y reconocidos desde hace siglos, como por ejemplo, el concepto de flagrante delito, cuyo desconocimiento o pretensión de obviarlo dio lugar a la declaración de inconstitucionalidad del correspondiente precepto de la Ley de Seguridad Ciudadana de 1992, que

⁷¹ ACKERMAN, B.: *La Costituzione di emegenza. Come salvaguardare libertà e diritti civil di fronte al pericolo del terrorismo*, edic. ital., Meltemi, Roma, 2005, págs. 38 ss.

lo quería sinonimizar con “el conocimiento cierto de estar cometiéndose un delito o de estar preparando su comisión”; y eso pese a que acaso hubiera podido hacer una interpretación conforme y salvar el precepto⁷².

- b) Corrección procedimental. El procedimiento es garantía de corrección formal, sin la que resulta sumamente improbable alcanzar la justicia material. Intervención judicial para la adopción de tales medidas y, posteriormente para el control de su aplicación por parte del Ejecutivo y de sus agentes.
- c) Mantenimiento del normal funcionamiento de las instituciones. Esto es, debe procurarse el doble objetivo de la máxima eficacia de las medidas adoptadas con la alteración mínima de dicho funcionamiento. Con dos requisitos esenciales:
 - 1) Control parlamentario del Gobierno, que es el que dirige y aplica la política antiterrorista. Así lo establece el artículo 55.2 de nuestra Constitución.
 - 2) Principio de responsabilidad del poder, o de los poderes públicos. Así lo enuncia en términos generales el artículo 9.3 constitucional y, por lo que concierne al problema que analizamos, así lo concreta el artículo 55.2, arriba citado. Lo cual viene a redundar en dos corolarios:
 - a. La absoluta y terminante negación del terrorismo de Estado y de todo tipo de guerra sucia por parte de los poderes públicos; es incuestionable miopía utilizar las mismas armas que el enemigo del Estado porque ello favorece sus pretensiones de reconocimiento nacional y, sobre todo, internacional.
 - b. Las correspondientes indemnizaciones a las personas injustamente acusadas en tales ocasiones o que han sufrido merma en sus derechos y garantías constitucionales y legales.

Estos principios y corolarios son más fáciles de enunciar que de llevar a la práctica en una situación determinada. Por eso adquieren de hecho, en la práctica, un carácter de criterios tendenciales. Pero el servidor público en un Estado de Derecho debe superar esta derivación y no desviarse de la constitucionalidad y, más ampliamente, de la juridicidad estatal. Pueden contribuir a esa contención del poder público:

- 1) No legislar en caliente ni a golpe de encuesta, como, sin embargo se hace con demasiada frecuencia.
- 2) Dar respuestas escalonadas según la gravedad de los hechos.
- 3) Evitar toda aplicación de tortura y de todo trato inhumano o degradante conforme al límite absoluto que establece el artículo 15 constitucional.

⁷² STC 341/1993, de 18 de noviembre.

En efecto, aunque cabría hacer algunas distinciones, es un principio generalmente aceptado el del carácter limitado de los derechos. Sin embargo, conforme al rotundo dictado literal de la Constitución española, podemos afirmar que hay garantías absolutas, entre las que se encuentra la prohibición irrestricta de este tipo de comportamiento en el ejercicio de la autoridad pues efectivamente el artículo 15 es tajante: “sin que en ningún caso puedan ser sometidos a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes”⁷³.

Para no llegar a tal extremo es conveniente evitar los estadios intermedios, como, por ejemplo, la denominada presión física (o psíquica) moderada, porque, de hecho, se suele ir incrementando hasta... ¿hasta qué nivel de presión: hasta el límite de resistencia del sujeto pasivo? Seguramente si se llega hasta ahí, se habrá pasado el límite de la tortura y del trato inhumano y degradante. Lo único moderado en este terreno es evitar las autojustificaciones “moderadas”. Si se admiten conceptos indeterminados como este, o excepciones emocionales, como la de que no emplear la tortura salvo que el terrorista tenga a mi hijo... el peligro se dispara exponencialmente y se traspasa de manera indefectible la juridicidad estatal.

Pero, como puede apreciar, estoy proponiendo supuestos de situaciones límites en las que no se puede exigir una conducta heroica es más fácil de decir y de escribir que de observar en la práctica.

⁷³ Parecidas expresiones se insertan en los artículos 20.2 como garantía absoluta de la libertad de comunicación pública: “El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa”; y en el artículo 24.1 en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva : “sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión”.

El futuro de la Guardia Civil y su aportación a la seguridad

JOSÉ MARÍA BLANCO NAVARRO.
CENTRO DE ANÁLISIS Y PROSPECTIVA DE LA GUARDIA CIVIL.

3.1. INTRODUCCIÓN.

Donald Rumsfeld popularizó la teoría de los “unkowns unkowns” (lo que desconocemos que no sabemos) en una célebre cita: “there are known knows. These are things we know that we know. There are known unknowns. That is to say, there are things that we know we don’t know. But there are also unknown unknowns. There are things we don’t know we don’t know”

3.2. EL FUTURO: CAMBIO, COMPLEJIDAD E INCERTIDUMBRE.

Tres son las características fundamentales que definen nuestro presente:

- CAMBIO
- COMPLEJIDAD
- INCERTIDUMBRE

El cambio ha adquirido una velocidad vertiginosa. Cualquier fenómeno, incluyendo aquellos que afectan a la seguridad, son complejos, existiendo dificultades para determinar sus causas, sus drivers, sus efectos, y especialmente las medidas a adoptar. Por otra parte, la incertidumbre se ha convertido en una de las características de nuestro mundo actual. Desde el punto de vista de la seguridad se señala que frente a riesgos predecibles, por ejemplo en el siglo XX durante la Guerra Fría, nos enfrentamos actualmente a un catálogo muy amplio de riesgos sobre los que desconocemos cómo, cuándo y dónde se materializará. Frente a la teoría de Pinker (“Los ángeles que llevamos dentro”), que demuestra que nuestras sociedades están en los niveles mínimos de violencia de la historia, multitud de autores tratan de explicar cómo estamos en sociedades del miedo, desde Daniel Innerarity, o el propio Nicholas Taleb (debido a la probabilidad de materialización de riesgos).

¿Qué podemos conocer sobre nuestro futuro? ¿Cómo podemos anticipar como será el futuro de la seguridad o de una organización como la Guardia Civil?

Sin duda, conocer el futuro en esos campos precisa de una aproximación holística, con una metodología que de soporte a la investigación. La visión holística, estratégica, precisa conocer los procesos de cambio que se producen y seguirán produciéndose en el mundo. Política, economía, sociedad, tecnología, son campos que sufren un cambio imparable, mostrando en algunas ocasiones tendencias que pueden abarcar periodos de tiempo prolongados. Adicionalmente, conocemos mas cosas del futuro de las que pensamos, como los procesos electorales a celebrar, los desarrollos tecnológicos y su posible fecha de implantación, la evolución demográfica de un estado salvo que existan grandes catástrofes, etc.

El conocimiento es el arma contra la incertidumbre, contra el miedo, contra los fanatismos e intolerancia, y la esperanza con la que se cuenta para construir el futuro.

3.3. UNA APROXIMACIÓN AL FUTURO DE LA SEGURIDAD.

El Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil (CAP) inició a finales de 2013 una serie de líneas de trabajo y de investigación, además de colaboraciones externas, con objeto de obtener una aproximación sobre el mundo en el año 2030. Este conocimiento sería la base para poder determinar los riesgos y amenazas para la seguridad en dicha fecha, y posibilitar o apoyar la toma de decisiones previas que permitan disponer de un cierto, y evidentemente limitado, grado de anticipación.

Los estudios existentes sobre el mundo en 2030 son diversos, y suelen tomar como marco una zona geográfica, un sector económico, o, en lo que más nos interesa, unas aproximaciones a las grandes amenazas.

La forma de emprender dicho trabajo por parte del Centro es comenzar con una profunda revisión bibliográfica sobre la materia, y el análisis del soporte metodológico de cada publicación, con objeto de poder evaluar la fuente. Los conceptos que habitualmente se utilizan en estudios de inteligencia, como la credibilidad y la fiabilidad, no son exactamente aplicables a los estudios de futuro pero sí se puede realizar en base a una adaptación del modelo del Almirantazgo, que realiza la inteligencia canadiense (se puede consultar en la obra de Randolph Pherson y Katherine Hibbs Pherson “Critical Thinking for Strategic Intelligence), adaptado a su vez por el CAP, y por varios “quality checks” desarrollados por Jéssica Cohen y José María Blanco para el título de “Experto en Análisis de Inteligencia” del Instituto de Ciencias Forenses y Seguridad (ICFS-UAM).

Algunos de los trabajos más destacables, la mayoría de ellos públicos y abiertos en la red, son:

- “Europe’s Societal Challenges”. RAND Europe
- “Global Strategic Trends out to 2040”. DCDC
- “Global Risks 2013”, “Global Risks 2014”, “Global Risks 2015”. World Economic Forum
- “Global Trends 2030”. National Intelligence Council
- The Economist
- Wired
- Worldwide Threat Assessment
- CSIS

Cualquier estudio es susceptible de aportar valor a esta misión. Las investigaciones sociológicas, las teorías filosóficas, las interpretaciones basadas en lecciones aprendidas del pasado, o la información sobre los avances tecnológicos continuos son algunas posibles fuentes. Pero no son las únicas fuentes. Las líneas de trabajo e investigación de empresas como Google son otra fuente orientativa, así como los topics de convocatorias de proyectos de investigación como el caso, en la Unión Europea, del denominado programa Horizon 2020. Un trabajo continuo, en el que la búsqueda activa se une, en muchas ocasiones, al encuentro casual de factores de valor para el análisis del futuro. “Unir los puntos” es clave en un trabajo de análisis (de inteligencia o no), y por tanto también base del trabajo prospectivo.

La segunda fase de este procedimiento de trabajo, adoptado en el CAP, supone la identificación de tendencias en dichos documentos. Una tendencia es, de manera simplificada, un patrón de cambio observado en el presente que previsiblemente continuará en el futuro.

La elección de tendencias se realiza a través de la monitorización de información sobre aspectos políticos, sociales, económicos, tecnológicos, medio ambientales, o legales, utilizando un modelo PESTEL para estructurar la información obtenida. Las tendencias seleccionadas son contrastadas con la opinión de expertos.

Una vez identificadas las principales tendencias se procede, aplicando la misma metodología que RAND Europa en el señalado documento sobre el futuro de la sociedad en Europa, a identificar los principales factores de cambio que orientan el sentido y la intensidad de una tendencia (drivers). A partir de ellos se determinan indicadores, que explican las variables seleccionadas y permiten su medición y cuantificación.

Adicionalmente, para cada tendencia, se determinan los efectos que pudieran tener en materia de seguridad. De esa manera, partiendo de un estudio holístico

sobre el futuro, se pueden ir identificando cuestiones relativas a la seguridad del futuro, que es nuestro objetivo.

Un ejemplo simplificado de esta metodología es el trabajo de Blanco y Cohen (2014), aplicado al futuro del terrorismo en Europa en 2030 (“The future of counterterrorism in Europe. The need to be lost in the correct direction”. Editorial Springer. <http://www.rtve.es/alcanta/audios/kilometros-de-radio/seguridad-nacional-2015-02-01t16-53-42573/2975366/>). La ventaja de este modelo, que está siendo desarrollado con los mayores expertos nacionales en terrorismo, es que permite configurar los estudios de futuro como un sistema vivo que permite seguimiento y evaluación, y no como un producto fijo exento de ajuste.

En base a ello, y anticipando futuros trabajos, para el Centro de Análisis y Prospectiva estas son las tendencias que determinarán el futuro en seguridad:

3.3.1. Tendencias Políticas.

3.3.1.1. La manifestación de los aspectos negativos de la globalización.

La globalización ha generado efectos muy positivos en el desarrollo económico, comercial, y la visión del mundo como un todo integrado, abriendo fronteras para los desplazamientos, la comunicación o el conocimiento. Pero tiene otra serie de efectos negativos, que se han ido manifestando a lo largo del tiempo: la pérdida de poder del estado-nación; la interdependencia política, económica y financiera que limita la acción de los gobiernos; la difusión de valores centrados en el consumo y en la imagen, o la cultura del éxito sin esfuerzo. Especialmente, en materia de seguridad, podríamos señalar la existencia de una “globalización del mal”. Los criminales se comunican, se desplazan, interactúan, se informan y se aprovechan de la apertura de este mundo actual para poner todas las ventajas al servicio de su actividad.

3.3.1.2. Crisis de liderazgo. Desconcentración del poder.

Cohen y Blanco, en su análisis sobre “El mundo en 2015”, destacan la existente “crisis de liderazgo individual e institucional”. Añaden que “nunca los etiquetados como líderes de cualquier ámbito han tenido una valoración tan baja, ni las instituciones han generado un nivel de desconfianza como el actual, en lo que se manifiesta como una tendencia de carácter global. La sociedad no encuentra referentes, lo que acentúa la crisis de confianza en todo el sistema”. Para el Foro Económico Mundial (World Economic Forum, 2014) se trata de la tercera cuestión más importante en la agenda de 2015, puesta de manifiesto por el 86% de los expertos que participaron en la encuesta para la elaboración de la “Global Agenda 2015”.

3.3.1.3. Crisis de las democracias representativas.

Siguiendo el señalado análisis sobre “El mundo en 2015”, los autores señalan que “efecto de la crisis económica, de los casos de corrupción, del escaso liderazgo de la clase política y de otras instituciones, del déficit en capacidades de comunicación y empatía con los ciudadanos, éstos muestran un gran desencanto con los sistemas políticos. Las elecciones de la Unión Europea de 2014 fueron un serio aviso. También para el Fondo Económico Mundial, la crisis de las democracias representativas se trata de la quinta cuestión más importante en su agenda 2015. Los denominados populismos son entre otras cuestiones, un efecto del mal gobierno y de la desafección de los ciudadanos hacia sus gobernantes, encontrando la oportunidad para ofrecer soluciones simplistas a fenómenos complejos.

Posiblemente la democracia sea la mejor forma de gobierno, la más flexible, y que además se acaba adaptando a las nuevas necesidades, disponiendo de las capacidades y las herramientas para soportar tensiones. Pero ello no debe evitar que se traten de mejorar sus imperfecciones”.

3.3.1.4. Poder difuso.

El poder se ha desconcentrado. A nivel de estados, expertos en geopolítica como Ian Bremmer hablan de un G0, en contraposición al G8 o al G20 (o un anticipado y no realizado G2, formado por Estados Unidos y China). Pero cada vez es mayor el poder de otras organizaciones, de multinacionales o incluso de ciudadanos. Moisés Naím describe magníficamente la situación en su libro “El fin del poder”.

3.3.1.5. Corrupción.

En momentos de crisis económica, la preocupación por cuestiones como la corrupción se incrementa entre los ciudadanos. A nivel político, esta situación contribuye a incrementar la brecha que separa a gobernantes y ciudadanos, una tendencia global en todo el mundo. Adicionalmente, en un mundo en el que el acceso a la información es cada vez más sencillo, donde se pretende avanzar en cuestiones como transparencia, la tolerancia hacia este tipo de cuestiones será menor. Pero esta situación no es aplicable por igual a todas las naciones. Mientras que en algunos países, los casos, alarmantes, aún siendo demasiados, no indican una implantación de la corrupción en toda la estructura administrativa, en otros estados llega a todos los niveles (político, policial, burocrático, cultural, social) afectando a municipios completos (caso de México) o naciones (Burkina-Fasso, como clásico ejemplo de narcoestado). La corrupción es un potenciador y facilitador de riesgos para la seguridad, generando grandes perjuicios a la economía legal, a las empresas, y a la sociedad.

3.3.1.6. Incremento de nacionalismos.

El nacionalismo gana fuerza en el mundo, y es una tendencia clara presente y futura, que se manifiesta de varias formas:

- A través de políticas de estados como Rusia, India, China o Japón, que han hecho resurgir un discurso que acentúa su carácter.
- También a través del avance de movimientos políticos nacionalistas en lugares como Reino Unido (UK Independent Party, UKIP) o en Francia (Frente Nacional).
- La evolución de fenómenos como el terrorismo yihadista puede tener efectos directos en su incremento, como se observa tras los atentados de París.
- El nacionalismo se puede convertir en el punto de unión entre ideologías extremas de derecha e izquierda, siendo el caso del nuevo pacto del gobierno de Syriza en Grecia un buen ejemplo.
- Finalmente, el nacionalismo se manifiesta en los deseos de secesión de partes concretas de los estados, también de forma creciente (Escocia, Cataluña, Sáhara, Ucrania, Myanmar, Bélgica, Lombardía, kurdos, o el autodenominado Estado Islámico que ha difuminado las fronteras entre Siria e Irak), y fenómeno llamativo en un mundo cada vez más globalizado.

3.3.1.7. Incremento de extremismos y radicalización.

Yihadismo, extrema derecha, extrema izquierda, anarquismo, son algunas de las manifestaciones de extremismos existentes. La BBC en una de sus crónicas escritas por Afzal Ashraf (analista del Think Tank RUSI) hacía referencia a que, si bien es cierto que estamos viviendo uno de los periodos más pacíficos de la historia, los acontecimientos que durante el 2014 y ya inicios del 2015 están impactando a Occidente, es porque éste se está despertando a sus propios horrores.

Fenómeno destacable es la internacionalización de los procesos, como muestran las redes anarquistas en Italia, Grecia, España o Chile. También fenómenos como el de PEGIDA, en Alemania, amenazan con extenderse por otros países europeos, aumentando las expresiones racistas, la xenofobia (también en Milán se han producido manifestaciones en diciembre de 2014). Mientras tanto, integrantes de grupos de extrema derecha combaten en Ucrania, moteros holandeses viajan a Siria e Irak para luchar contra el Estado Islámico, jóvenes musulmanes patrullan calles de ciudades alemanas con chalecos de policía de la Sharia, hooligans alemanes se concentran contra el salafismo, movimientos okupas de diferente ideología se enfrentan, así como seguidores de equipos de fútbol.

3.3.1.8. Nuevas expectativas políticas de los ciudadanos.

El ciudadano del siglo XXI tiene poco que ver con el del siglo XX, y la brecha con los ciudadanos de 2030 será mucho mayor aún. Nativos digitales, con nuevas formas de comunicación, nuevos valores, nuevas expectativas, que impactan en su percepción de la política y que incrementará las tendencias hacia nuevos modelos más participativos.

3.3.1.9. Conflictos continuados, sin fin, y proliferación de estados frágiles.

Si bien es cierto que no hemos conocido tiempos de paz como los presentes, tampoco podemos obviar que los conflictos armados actuales cada vez más concentrados geográficamente, son más mortales, más duraderos y causan más desplazados que en años anteriores (Crisis Group 2015). Estos conflictos son una fuente de crisis humanitarias, desplazamientos masivos de población, fragilidad estatal, creación de estados fallidos y paraísos terroristas para la captación y el entrenamiento, oportunidades para el crimen organizado.

3.3.1.10. Aumento del vigilantismo. Who watch the watcher.

El caso de espionaje de la NSA desvelado por Snowden, el terrorismo como causa para la invasión en la privacidad de los ciudadanos, o la proliferación de cámaras de grabación de alta resolución a nivel urbano llevan inexorablemente a un mundo vigilado. Una vigilancia que, además, por primera vez en la historia, comienza a ser también de abajo hacia arriba, de los ciudadanos hacia gobiernos y otros poderes públicos o privados. Por primera vez, el vigilante también es vigilado.

3.3.2. Tendencias económicas.

3.3.2.1. Globalización e interdependencia económica.

La globalización tiene una clara manifestación en el terreno económico. La crisis en la Unión Europea y las exigencias de políticas de ajuste son una manifestación de las limitaciones que los estados tienen para adoptar políticas estatales. En todo caso va cobrando fuerza el concepto de divergencia. Friedman⁷⁴ (Stratfor: “The top five events in 2014”) destaca cómo Europa se enfrenta a un crecimiento cero, China ha visto reducidas desde 2008 sus tasas de crecimiento, y Japón está en recesión. Mientras que Estados Unidos acaba de revisar su tasa, que ha crecido a un 5% en el tercer trimestre de 2014. Significa que los grandes

⁷⁴ Friedman, G. “The top five events in 2014”. Stratfor. December, 30, 2014.

centros de poder no están sincronizados (divergencia), y por lo tanto se rompe esa idea de un crecimiento global alentado por grandes potencias alineadas.

3.3.2.2. Incremento de las desigualdades.

El año 2014 ha supuesto un importante avance en la incorporación de esta materia en el debate público, y también en el de seguridad. Ahí radica, posiblemente, el gran valor de la publicación de Piketty, “El capital en el siglo XXI”, más allá de las argumentaciones esgrimidas y las alabanzas y críticas generadas.

El incremento en la desigualdad de ingresos es, para el Foro Económico Mundial, la mayor tendencia de 2015. Sin duda, una cuestión que afecta en gran medida a aspectos de seguridad, actuando como potenciador o facilitador de conflictos, migraciones, terrorismo, crimen organizado, inestabilidad y revueltas sociales.

3.3.2.3. Evolución del desempleo, especialmente juvenil.

Se trata de otro de los grandes problemas en la agenda internacional, que configura el futuro como uno de los factores de más impacto, puesto que, no cabe duda, el futuro pertenece a los jóvenes. El Foro Económico Mundial también ha manifestado repetidamente su preocupación en sus informes anuales.

3.3.2.4. Control del sistema financiero.

La crisis financiera de los últimos años lleva a regular y fortalecer la supervisión de un sistema que se había ido de las manos. La acción estatal se convierte en fundamental cuando se trata de la estabilidad y supervivencia de los estados.

3.3.2.5. Crisis económica. Deuda, liquidez.

Los efectos de la larga crisis económica iniciada en 2008 aún no han cesado. No son descartables nuevas manifestaciones de la misma.

3.3.2.6. Apertura de nuevas rutas y zonas comerciales.

El mundo trata de pivotar hacia Asia Pacífico, aunque siga estancado en los conflictos de Oriente Medio. China se lanza hacia Latinoamérica concediendo créditos, invirtiendo en infraestructuras, y consiguiendo el abastecimiento de productos básicos. Rusia, tras las sanciones por el conflicto de Ucrania, también ha girado la vista hacia América del Sur.

3.3.2.7. Apertura de nuevas rutas de transporte.

Nuevas tecnologías y nuevas infraestructuras van a suponer cambios fundamentales en los desplazamientos de mercancías.

3.3.2.8. Dependencia energética.

Estados Unidos ya no es un país dependiente. Situación que hace provechosa la situación actual, de precios mínimos del crudo. Mientras Arabia mantiene la producción, Estados Unidos dispone de una herramienta de presión a sus grandes enemigos: Rusia, Irán y Venezuela. Todo ello a pesar de perjudicar a su industria de extracción de shale y fracking (precios menos competitivos). Caso que ilustra cómo la energía seguirá en el centro geopolítico en el futuro.

3.3.2.9. Crecimiento global del sector servicios.

Incremento de clase media a nivel mundial (a pesar de su reducción en muchos países a consecuencia de la clase), expansión del sector servicios internacional.

3.3.2.10. Exigencia de responsabilidad social a empresas y organizaciones.

Otro de los valores pujantes, donde se considera que las empresas deben contribuir a compensar los perjuicios que causan a las sociedades (a través de la contaminación, del gasto de infraestructuras públicas, etc.), y comprometerse en cuestiones como respeto al medio ambiente y sostenibilidad.

3.3.3. Tendencias sociales.

3.3.3.1. Incremento en las protestas y revueltas sociales.

Aunque en general el incremento de protestas en el mundo en los últimos años se achaca a la crisis económica, una interpretación así es excesivamente simplista. Son multitud los factores que están detrás de este nuevo brote de manifestaciones sociales, algunos de ellos señalados en el presente análisis: el empowerment individual, el acceso al conocimiento, la potenciación del individuo a través de las redes virtuales, el nuevo papel de los ciudadanos como consumidores y productores, la acción directa (no es preciso un taxi para desplazarse, o una editorial para publicar un libro, o un sindicato para manifestarse). El desarrollo de una inteligencia colectiva hará que estas tendencias se potencien en el futuro.

No cabe interpretar ninguna de estas tendencias de forma aislada. El aumento de extremismos buscará cobijo y expresión a través de los ciudadanos, utilizando cualquier desagravio para generar violencia. Los casos como el de París de 2005,

o los sucedidos en España en 2014 (Gamonal, Can Vies) se reproducirán, en cualquier lugar, en el futuro.

3.3.3.2. Migraciones.

El fenómeno migratorio, interrelacionado con la continuidad de conflictos, ausencia de recursos, desempleo juvenil, facilidad para los desplazamientos, será una megatendencia de futuro (ciclo de aproximadamente 15 años), con múltiples efectos en materia de seguridad.

3.3.3.3. Envejecimiento de las poblaciones.

El envejecimiento de la población tiene efectos directos en el ámbito de la seguridad, tanto desde el punto de vista de victimización, de tipología de delitos, o de percepción subjetiva de la seguridad.

3.3.3.4. Movilidad, interconexión, ubicuidad e incremento en viajes.

Es otro de los efectos de la globalización, o de la creación de espacios como la Unión Europea, o del desarrollo de los transportes. Estos procesos, poco a poco, van modificando pautas de vida. Cada vez los trabajos serán tomados más como proyectos temporales, y el lugar de residencia como un lugar de paso. El actual fenómeno de los combatientes que acuden a Siria o Irak no es ajeno a esta situación.

3.3.3.5. Empowerment individual.

Siendo seguramente un proceso continuado a lo largo de la historia, nunca las posibilidades han sido como las actuales. El acceso a la información, al conocimiento, nunca alcanzó el nivel actual. Los MOOCS son un claro ejemplo, pudiendo cualquier ciudadano seguir un curso de algunas de las más prestigiosas universidades del mundo, en muchas ocasiones de extraordinaria calidad, desde su domicilio. El fenómeno de los denominados “lobos solitarios” es una de sus manifestaciones en seguridad.

3.3.3.6. Nuevos ciudadanos participativos. Usuarios, creadores y políticos.

Como una de las consecuencias del proceso de empowerment los ciudadanos se están convirtiendo directamente en proveedores de servicios. Adquirirán capacidades para manufacturar productos, para el bien (impresoras textiles, que afectarán al sector de forma grave) o para el mal (armas con impresoras 3D). También se organizan para proveerse de servicios sin la necesidad de intermediarios, de una forma imparabable (viviendas, vehículos, intercambio de

productos, de conocimiento, de formación...). Finalmente, todo este cambio afecta también a la percepción política, con un creciente deseo de una mayor participación y control que no se limite a votar cada 4-5 años.

3.3.3.7. Proceso de urbanización, ciudades centro de poder y de conflictos.

Se trata de otra megatendencia, que llevará a la agrupación de vida en grandes urbes, y al abandono del ámbito rural. Los posibles efectos que genera, vinculados a seguridad, son enormes: sostenibilidad, recursos, creación de guetos urbanos, protestas sociales, tecnologías y seguridad, polarización social, discriminación racial, etc.

3.3.3.8. Globalización de nuevos valores.

Los valores occidentales se expanden por el mundo, también su versión negativa como el consumismo. Algunos de ellos alimentan la narrativa de grupos no estatales, como el extremismo yihadista. La existente cultura de glorificación y exaltación de la violencia extrema también generará efectos, nada positivos, en el futuro. Los atentados de París, de enero de 2015, no son exentos a un fenómeno que se está produciendo en las calles de nuestra vieja Europa, con guetos urbanos, nihilismo y vacío existencial y culto a la imagen (se señala que el mensaje actual es la imagen, no el contenido), o posibilidad de obtener fama careciendo de talento.

3.3.3.9. Polarizaciones sociales, culturales y religiosas.

Como en algunos de los puntos desarrollados, esta tendencia se configura por la suma de múltiples factores: globalización, viajes, extremismos y radicalización, crisis económica, existencia de guetos urbanos, intolerancia y racismo,...El riesgo de estas polarizaciones, multicausales, son los brotes, no descartables, de violencia.

3.3.3.10 Intromisión de la tecnología en las capacidades individuales y sociales

Posiblemente la tecnología sea el mayor game changer en los tiempos actuales. Modifica las relaciones sociales, los hábitos de ocio y consumo, incluso las capacidades mentales (y no siempre para bien). Comienzan a aparecer estudios, que necesitarán tiempo para ser contrastados, sobre los efectos en el cerebro, el pensamiento, o la memoria. Bienvenidas sean todas las tecnologías que mejoran la calidad de vida, pero siempre y cuando tengamos claro qué deberíamos entender por calidad de vida, y no como nuevas formas de esclavitud o dependencia tecnológica. Conviene leer a autores como Eugeny Morozov o a los propios líderes de Google, Eric Schmidt y Jared Cohen, que en su libro “El futuro digital” advierten de muchos de los riesgos asociados.

3.3.4. Tendencias tecnológicas.

3.3.4.1. Desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación.

Es un fenómeno imparables, positivo para la humanidad. Facilita el acceso a servicios, al conocimiento y la comunicación. Pero que puede ser también un facilitador para las acciones terroristas y criminales.

3.3.4.2. Robótica.

Los robots se irán introduciendo gradualmente en nuestra vida, en una combinación imparables de mecánica, electrónica, informática e inteligencia artificial. Pero también en combinación con la biología. Se abre un futuro de enormes retos éticos y legales. Y tras ello, el interés en dotar a la máquina de inteligencia humana, y el universo cyborg.

3.3.4.3. Nanotecnologías.

Conceptualmente nos referimos al amplio campo de investigaciones y aplicaciones que se basan en el pequeño tamaño de sus elementos, también denominadas tecnologías de nanoescala, y que afecta a la medicina, a la química orgánica, a la biología molecular o a la micro manufactura o fabricación. Existe un creciente debate sobre el impacto ambiental de los nanomateriales, así como los efectos que tendrán en la economía global.

3.3.4.4. Computación cuántica.

El mundo cuántico promete acabar con el mundo tal y como lo conocemos. En el ámbito de la seguridad tendrá aplicaciones múltiples, para nuevos sistemas de encriptación o a través del desarrollo de la denominada computación cuántica, basada en el uso de qubits en lugar de bits, y que posibilita nuevos algoritmos. Su formulación viene de 1981, y de las teorías de Paul Benioff, y aún tardará en mostrar sus efectos enfrentándose a problemas de escalabilidad y la denominada “decoherencia cuántica”.

3.3.4.5. Nuevos transportes.

La mejora de los transportes (como trenes de alta velocidad) facilita los desplazamientos y la movilidad de bienes y personas. Nuevas tecnologías, como los drones, presentan desafíos diversos para la seguridad, desde el uso del espacio aéreo y posibles accidentes, hasta su uso como forma de transporte de drogas o fuente de ataques armados (existen indicios de un primer ataque por esta vía por un grupo terrorista, Hezbollah, si bien cometido hacia otro grupo, el Frente Al Nusra).

3.3.4.6. Tecnologías con posibilidad de uso pernicioso (drones, impresoras 3D...).

Siendo un clásico a lo largo de la historia, las nuevas tecnologías facilitan su creación y su uso, de medios que utilizados para el mal pueden ser altamente letales. Muchos de estos aspectos son tratados acertadamente en el comentado libro de Schmidt y Cohen, “El futuro digital”.

3.3.4.7. Smart Cities.

El concepto de Smart City, muy asociado a las tecnologías, no es únicamente eso. Se trata de una visión sobre la vida social urbana en el futuro, y tiene implicaciones a todos los niveles, políticos y sociales, y una base que trata de lograr la sostenibilidad. Los retos asociados a estas ciudades en el futuro son muchos: participación ciudadana, polarizaciones sociales, guetos urbanos, ciberataques, subversiones y protestas, conflictos por los recursos o acceso a servicios, o riesgos medio ambientales como contaminación o emisiones, son únicamente algunos de los ejemplos

3.3.4.8. Biometría, sensores, capacidades humanas aumentadas.

La tecnología se aproxima al cuerpo humano, posibilitando el uso de dispositivos wearables que monitorizan funcionamiento vital (pulseras), que mejora capacidades (gafas). De nuevo se generan riesgos para la privacidad, como se está ya señalando con el caso de las gafas de Google.

3.3.4.9. Big Data.

Dentro de una visión del mundo tecnocentrista, en la que se ha implantado un “solucionismo tecnológico” que nos ofrece respuestas a cualquier problema, el denominado big data se ha convertido en la panacea a todos los males de nuestro mundo. Sin dudar de su utilidad (mucho que avanzar aún), y de sus aplicaciones, muchas también interesantes desde el punto de vista de la seguridad (la denominada “policía predictiva”), se exige una reflexión, al menos sobre dos aspectos:

- La conversión de la vida, de las expectativas, de las emociones, de los sentimientos en datos, con objeto de explotación comercial (en el mejor de los casos). Predecir para vender, predecir para alienar, ¿predecir para predeterminedar decisiones futuras? Una máquina que predice lo que nos apetece, y nos lo dice, ¿no está configurando nuestras decisiones? La máquina debería apoyar la toma de decisiones, pero peligroso delegar las mismas.

- La invasión de la privacidad. En un documento del gobierno americano, de 1 de mayo de 2014, firmado por el presidente Obama, se advierte a los ciudadanos de los riesgos del big data, del uso de datos que no son facilitados a los fines para los que se usan, y a la desigualdad que se genera entre quienes tienen la capacidad para obtener y analizar dichos datos y quienes, sin saberlo, los facilitan.

3.3.4.10 Incremento de vínculos entre ciberespacio y mundo físico.

La moda de utilizar el prefijo “-ciber” para todo no debe llevarnos a olvidar que el mundo físico sigue existiendo. Incluso los delitos cibernéticos en muchas ocasiones no son nuevos, son los de siempre pero se ejecutan a través de un medio denominado internet. Lo que sucede en la red tiene efectos en el mundo físico, y lo que sucede en el mundo físico alimenta a su vez la red.

3.3.5. Tendencias medioambientales y sanitarias.

3.3.5.1. Incremento demanda de recursos.

Energía, agua, o minerales, son recursos necesarios y no disponibles por todos los estados. Geopolítica, geoestrategia y geoeconomía tienen como uno de sus pilares esta cuestión. Estos recursos son necesarios para el desarrollo.

3.3.5.2. Impacto del cambio climático.

Prácticamente nadie duda en la actualidad de su existencia y de sus efectos, incluso de la acción humana como causante, aunque se precisa mayor investigación sobre sus causas, para separar las naturales de las influidas por la acción del hombre, y un compromiso internacional serio. En 2015 se presentarán nuevas oportunidades para ello.

3.3.5.3. Incremento de catástrofes naturales.

Las catástrofes naturales se suceden. Se trata de uno de los mayores riesgos para la humanidad, si nos basamos en un simple análisis de probabilidad e impacto.

3.3.5.4. Pandemias.

Siendo una de las mayores amenazas globales para la humanidad, y recogida habitualmente así en informes internacionales prospectivos, el año 2014 ha supuesto, a través de la expansión del ébola, un punto de concienciación sobre su importancia.

3.3.5.5. Sobreexplotación y eliminación de especies.

Clásico debate entre las ilimitadas necesidades y la limitación de recursos, que llevan a plantear en ocasiones futuros apocalípticos. Simplemente para ilustrar alguno de los casos podríamos citar la sobreexplotación de acuíferos, cuyo origen en parte es el sector energético (nuevas tecnologías de explotación exigentes en agua). Otro ejemplo sería el de la pesca.

3.3.5.6. Nuevas tecnologías limpias.

Las tecnologías presentan riesgos, pero también son en parte la solución a muchos de los problemas de la humanidad. El desarrollo de tecnologías limpias sería únicamente uno de sus ejemplos. Energía, transportes, industria son sectores que estarán ligados a principios de sostenibilidad.

3.3.5.7. Escasez de agua.

El futuro apunta a conflictos por recursos, y el agua es uno de ellos. A título de ejemplo, es de interés observar los problemas en Brasil, Sao Paulo, a consecuencia de la ola de calor de este mes de enero.

3.3.5.8. Nueva explotación energética.

La evolución del sector energético ha sido impactante en los últimos años. La explotación energética, apoyada por las tecnologías, trata de lograr formas sostenibles de explotación. En todo caso, la energía continúa siendo una herramienta geoestratégica de primer nivel, y base para acciones de soft power o disuasión. Y ha modificado, en la actualidad, el panorama existente hace años, con unos Estados Unidos autodependientes y envueltos en una guerra energética con sus enemigos actuales: Irán, Rusia y Venezuela.

3.3.5.9. Conflictos por incremento de demanda y escasez de recursos.

La escasez de recursos se configura como una fuente de conflictos. Energía, agua o minerales. La ausencia de los mismos limita la capacidad de desarrollo, pudiendo poner en peligro la estabilidad interna de los estados, a causa, por ejemplo, de un desabastecimiento energético. Los conflictos generados pueden ser internos o externos (contra países limítrofes, o no, que sí dispongan de los recursos necesarios).

3.3.5.10. Mejora en salud y esperanza de vida.

El bienestar global aumenta incesantemente, la pobreza se reduce, la esperanza

de vida se ha disparado y el acceso a la salud se ha generalizado. Las previsiones de futuro, atendiendo a los estudios de la Fundación Gates, son positivas.

3.3.6. El top ten de la agenda futura de la seguridad

Analizando los efectos cruzados entre todos los factores anteriormente señalados, podemos determinar diez aspectos claves en las agendas de seguridad:

- Top Ten Agenda de Seguridad.
- Los conflictos y fragilidad de los estados.
- Vínculos crecientes entre crimen organizado y terrorismo.
- Incremento en conflictos de bajo nivel. Insurgencias y subversión.
- La gestión de la futura vida urbana.
- El impacto de las tecnologías en la seguridad.
- Incremento de nacionalismos, extremismos y radicalización.
- Desigualdad y desempleo.
- Pandemias y cambio climático.
- Evolución de internet y redes sociales.
- La evolución de los ciudadanos. Empowerment individual y en red.

3.4. EL FUTURO DE LA GUARDIA CIVIL

Partiendo de nuevo del análisis sobre el posible futuro en 2030 (y sus drivers y efectos en la seguridad) el CAP desarrolla un segundo proceso similar al señalado en el apartado anterior:

- Selección de bibliografía sobre el futuro de los cuerpos policiales.
- Selección de bibliografía sobre las políticas de seguridad.
- Selección bibliográfica sobre el futuro del crimen organizado, terrorismo, y otros fenómenos de seguridad.
- Selección bibliográfica sobre liderazgo policial, especialmente orientado a futuro.

A título únicamente de ejemplo citamos algunos de los estudios existentes:

- “55 Trends. Now Shaping the Future of Policing”. The Proteus Trend Series. Volume 1, Issue 1. February 2008. National Intelligence University, Office of the Director of National Intelligence and Center for Strategic Leadership, U.S. Army War College.
- “Policing 2020: Exploring the Future of Crime, Communities, and Policing”. Edited by Joseph A. Schafer.
- “Moving Toward the Future of Policing”. Treverton, Wollman, Wilke and Lai. RAND Corporation. National Security Research Division.

- “Preparando a la Policía para el futuro. La transformación en seis pasos”. Accenture.
- “Being a New Police in the Liquid 21st Century”. Shearing, C. And Marks, M. Policing. Volume 5, number 3, pp. 210-218, 2011. Oxford University Press.
- “Police Leadership: A Systematic Review of Literature”. Pearson-Goff, M. And Herrington, V. Policing. Volume 8, number 1, pp. 14-26. Oxford University Press.
- “Innovating for a digital future. The leadership challenge”. Deloitte. SpencerStuart.

Fusionando todo lo señalado en el apartado 2 y 3 de este escrito, el CAP plantea los siguientes 20 retos de futuro:

20 RETOS POLICIALES DEL PRESENTE Y FUTURO

- 1) Revolución tecnológica. Control de las amenazas (drones, impresoras 3D, ciberataques) y aprovechamiento de oportunidades derivados de las tecnologías (big data, policía predictiva, análisis de redes, traducción simultánea, tratamiento de información no estructurada).
- 2) Agentes policiales con capacidades de nativos digitales para la atención al ciudadano, y para la investigación policial. Un profesional de la seguridad deberá conocer cómo obtener y gestionar información, como poder evaluar la credibilidad y fiabilidad de fuentes e información, cómo aprovechar las oportunidades de la inteligencia de fuentes abiertas, o cómo comunicarse y obtener información en redes sociales.
- 3) Actuación en el ciberespacio contra amenazas que se materializan en lo físico, y actuación en el espacio físico contra las ciberamenazas y sus fuentes. Se diluyen los espacios en cuanto a la generación de riesgos, y con efectos conjuntos en ambos espacios, lo que precisa acción en “ambos mundos”.
- 4) Nuevo concepto de proximidad al ciudadano. El ciudadano cambia en sus valores, demandas y expectativas. Espera un servicio 24x7 en cualquier lugar, incluyendo su propio domicilio o donde tenga una conexión a red. En la calle y en el ciberespacio. Evolución del concepto de “community policing”, apoyado por nuevas tecnologías.
- 5) Incremento de intervenciones en el extranjero. Multitud de conflictos, y situación de extrema fragilidad de muchos estados, que precisarán procesos de gestión de crisis y estabilización, para evitar su conversión en “safe havens” terroristas, narcoestados, o una combinación de ambos fenómenos. Reconstrucción y formación de policías
- 6) Dimensión internacional de la acción policial. Más personas e intereses nacionales a proteger en el exterior (empresas cada vez más internacionales desplazamientos de estudiantes, de trabajadores en

- proyectos temporales, de turistas), e igualmente el fenómeno inverso (más intereses de turistas en España, de empresas extranjeras). Idiomas e inteligencia sociocultural serán más necesarias.
- 7) Una formación orientada al desarrollo de habilidades y competencias, a “saber hacer”. La formación, de igual manera que a nivel general, será tendente a saber cómo manejarse en diferentes situaciones de crisis o de tensión, cómo ejecutar y desarrollar protocolos de actuación, y será apoyada por aplicaciones para la simulación (también para la toma de decisiones) y de “serious gaming”.
 - 8) Una gestión de recursos humanos basada en el talento. El Duque de Ahumada, en el momento fundacional, ya señalaba que el debate no era tanto disponer de 5000 hombres, sino de disponer de los mejores. La batalla por el talento, la lucha por su obtención, gestión, mantenimiento, motivación y desarrollo será una característica del futuro.
 - 9) Especialización en seguridad para mayores, debido al envejecimiento de la población. Dicho envejecimiento es una megatendencia de futuro, y obligará a adaptar la acción y los servicios policiales. También tendrá efectos desde el punto de vista de los actores criminales.
 - 10) Especialización en minorías, etnias, comunidades, con objeto de evitar guetos urbanos, polarización social y enfrentamientos en la vida urbana futura. El nuevo Plan contra la Radicalización es una de las primeras acciones estratégicas con dicha orientación, pero seguirán muchas más, en un posible futuro de incremento de extremismos, racismo, xenofobia, homofobia. Desarrollo de inteligencia sociocultural.
 - 11) Especialización en intervención ante insurgencias, subversiones y otras manifestaciones de conflictos de bajo nivel. El nivel de exigencia ciudadana se incrementa, al igual que las capacidades para mostrar el descontento ante fenómenos como la corrupción, o la oposición de decisiones políticas, en ocasiones a nivel muy local (un parque, un aparcamiento, el coste del transporte...). Fenómenos comprensibles, incluso positivos, pero en los que en ocasiones se produce la infiltración de elementos radicales, con orientación a la violencia. En cierta medida podrán obedecer en el futuro a enfrentamientos ideológicos, étnicos, religiosos (aunque en ocasiones sean sólo las justificaciones), con grupos como bandas moteras, hooligans, grupos criminales, con el ámbito urbano, la ciudad, como campo de batalla.
 - 12) Implantación de modelos de evaluación y medición de la eficiencia policial. Competencia por presupuesto, como en otros países (Estados Unidos sería un ejemplo, en el cual las agencias compiten por un presupuesto). España es un país con escasa cultura en evaluación de políticas públicas. En una situación como la actual es clave poder determinar si las políticas implantadas son eficientes para luchar contra fenómenos como el terrorismo o el crimen organizado, más cuando

algunas de las adoptadas pueden suponer limitaciones en derechos y libertades.

- 13) La cooperación y la colaboración no serán un mandato, sino una forma natural de actuar. Algo falla cuando se debe estar continuamente realizando llamamientos a la cooperación y la colaboración. Debe ser una actitud, no un objetivo, que sirva a todos los ciudadanos.
- 14) Integración de multitud de stakeholders en el modelo y sistema de seguridad. Incremento de participación del sector privado, de la universidad, de los think tanks y de los ciudadanos. Ni el conocimiento ni la capacidad para actuar en materia de seguridad es, actualmente, exclusivo del Estado. El decisor político debe disponer del mejor conocimiento, de la mejor inteligencia, que le permita diseñar estrategias, establecer planes o ejecutar acciones relacionadas con la Seguridad Nacional.
- 15) Adaptación competencial a delitos sin jurisdicción clara. Los espacios se difuminan. La separación entre interior y exterior se admite que ha desaparecido, lo mismo sucede a nivel interno entre el ámbito rural o urbano. Los delitos se desarrollan en diversos espacios simultáneamente o al margen de espacios físicos como el mundo ciber.
- 16) Transparencia absoluta en la función policial. Siendo uno de los valores fundamentales exigidos por los ciudadanos, y un principio clave en un verdadero sistema democrático, afectará de múltiples formas, generando incluso la necesidad de dedicar personal específico a dicha función (por ejemplo, para canalizar y dar respuesta a todas las peticiones ciudadanas que se reciban, no únicamente para el cumplimiento de plazos legales, sino también como sensor y forma de analizar inteligentemente las preocupaciones y expectativas de los ciudadanos, que no son nuestros clientes, sino nuestros jefes).
- 17) Menor mando y control. Más inteligencia a todos los niveles. La inteligencia permite hacer más con menos, simplificar procesos, quedarse con la información necesaria evitando la infoxación, dedicarse a lo importante y no sólo a lo urgente. La tecnología será un apoyo fundamental al desarrollo de la inteligencia, pero ésta, como capacidad humana, precisará de analistas, tanto generalistas como especializados en figuras delictivas concretas, o en funciones específicas.
- 18) Implantación de los estudios de futuro o prospectiva. No se trata de predecir, sino de plantear escenarios futuros que nos permitan adaptar estrategias actuales que nos lleven al escenario más deseado, o al menos eviten los escenarios indeseables. El futuro se conquista a cada momento, en el presente. Y comienza por imaginarlo.
- 19) Desarrollo de nuevos modelos de pensamiento, conocimiento, diseño estratégico, liderazgo, comunicación, y toma de decisiones, adaptados a un mundo caracterizado por la velocidad y la incertidumbre. No será

preciso gestionar el cambio, todo será cambio. Quien sepa moverse en el caso sobrevivirá, quien no desaparecerá o caerá en la frustración. Importancia de la incorporación y adaptación a los cuerpos policiales de modelos de toma de decisiones en situaciones de incertidumbre (Khaneman, Mansky, Taleb,...).

- 20) Flexibilización de estructuras y burocracias. Funcionamiento en redes. Organización asimétrica para proyectos concretos.

3.5. REFLEXIONES FINALES PARA “SOBREVIVIR” AL PRESENTE Y “CONSTRUIR” EL FUTURO.

Es habitual encontrar en las estrategias de Seguridad Nacional una constante llamada a la necesidad de construir sociedades resilientes, que puedan sobreponerse a la materialización de riesgos para la seguridad, como los atentados terroristas o las catástrofes naturales. El concepto tiene aplicaciones psicológicas (individuo), sociológicas (sociedades), ecológicas, en ingeniería, en tecnologías, en management, en derecho, y en seguridad. La resiliencia se puede definir como la capacidad para afrontar la adversidad y sobreponerse a las tragedias o los traumas. Similar definición aparece en la 23ª edición del Diccionario de la Real Academia Española, como “capacidad humana de asumir con flexibilidad situaciones límite y sobreponerse a ellas”. El retorno al normal funcionamiento de una sociedad tras una catástrofe es una necesidad de primer orden. También frente a un atentado, como un signo de firmeza, de fortaleza y mensaje a los terroristas y sus grupos y patrocinadores. Un mensaje claro: la violencia no va a obtener ningún rédito de nuestras sociedades.

Lograr un elevado grado de resiliencia es una tarea compleja, que implica la acción integral de múltiples actores. Algunos de los más importantes son los medios de comunicación, y las redes sociales. Siendo claros los beneficios para la gestión de emergencias de los medios, más dudosa es su contribución a la creación de sociedades resilientes en el caso del terrorismo, sirviendo éstos más para la difusión del mensaje terrorista (imágenes, videos, comunicados...) y la propagación del terror (no olvidemos que ese es el objetivo, no el de causar más o menos víctimas).

Para lograr sociedades resilientes en seguridad es preciso desarrollar una cultura de seguridad, una percepción sobre cómo se trata de una materia que nos afecta a todos, y una clara definición y protocolos de actuación que deberían vincular a todos los actores, más allá de sus intereses profesionales o empresariales. En caso contrario, la resiliencia será únicamente uno más de esos conceptos que “adornan” discursos y estrategias.

La resiliencia bien ejercida implicaría:

- Tener la capacidad para identificar las causas que han llevado a la situación, para tratar de impedir que vuelvan a suceder.
- Un necesario control emocional, personal y colectiva, que evite la toma de decisiones “en caliente”. Y una modelación de intereses personales (no se trataría por ejemplo, de limitar la información, pero sí de hacerlo de una forma inteligente y comprometida) en bien de los intereses colectivos. La resiliencia de una nación exige un compromiso colectivo.
- Disciplina y trabajo duro para restituir la situación y el funcionamiento de la sociedad al momento previo a la catástrofe.
- Una dosis de optimismo, no ajeno al dolor.
- Una búsqueda de oportunidades en la adversidad, para hacer que la nueva situación sea mejor que la de partida.

La resiliencia es una necesidad en las sociedades líquidas actuales. Pero no basta con quedarnos ahí. En cierto modo se podría señalar que es un concepto limitativo, que aspira a restaurar la situación anterior. Es por tanto reactivo. La seguridad precisa un mayor grado de anticipación, de ambición, y también de acción proactiva.

Es aquí donde entra en juego un segundo concepto clave para el futuro de la seguridad, la “antifragilidad” de Nassim Nicholas Taleb. Conocido por su teorías del cisne negro, desarrollada en la obra con el mismo título, Taleb se confiesa un provocador, un agitador de pensamiento que señala que “mi principal afición es provocar a aquella gente que se toma demasiado en serio a sí misma y la calidad de sus conocimientos y a aquellos que no tienen las agallas para decir a veces no lo sé”. El mundo de la seguridad precisa provocación frente a conservadurismo, flexibilidad frente a burocracia, y creatividad e imaginación frente a exceso de racionalidad, además de una reflexión continua sobre el elevado grado de desconocimiento para entender y enfrentar los fenómenos de seguridad. Con el concepto de “antifragilidad”, también título de su última obra, Taleb se refiere a todas aquellas cosas que salen fortalecidas del desorden, de las crisis o de sucesos aleatorios. Dado que seremos incapaces de detectar los cisnes negros, debido a que las explicaciones y análisis a posteriori, que generan un sesgo retrospectivo, nos hacen sobrevalorar nuestra capacidad predictiva e infravalorar el azar, debemos centrarnos, según el autor, en generar las condiciones para que la adversidad suponga una oportunidad de fortalecimiento. Es, por tanto, un concepto más ambicioso que el de resiliencia. Implica la aceptación de la incertidumbre y del riesgo, con la confianza que en ese ecosistema saldremos ganadores. Adicionalmente, Taleb destaca que a diferencia de los cisnes negros la antifragilidad se puede medir.

Esto nos lleva a un tercer concepto a considerar: la serendipia. Se puede definir como el accidente de encontrar algo bueno que no se buscaba. La serendipia ocupa

un lugar entre los dos extremos que nos marcan la certeza (lo predecible) y el caos, aunque no conocemos en qué momento y lugar puede aparecer. La serendipia puede introducirse en la toma de decisiones de seguridad, o en el diseño de acciones. Su aprovechamiento o gestión también tiene unas reglas o condiciones: aprendizaje (experiencias, reflexiones, relaciones y redes), comportamiento (curiosidad, divergencia, provocación, pensamiento lateral, creatividad), y estimulación (eventos, señales débiles, integración, “unir los puntos”, recombinación...).

Si admitimos que vivimos en unas sociedades líquidas (concepto del sociólogo, y premio Príncipe de Asturias, Bauman), que muchas de las amenazas, como la planteada por el terrorismo, son líquidas, una posible solución es la creación e una seguridad líquida.

Bauman enfrenta lo que serían sociedades sólidas (caracterizadas por la permanencia, la estabilidad, los contenidos, los valores, la rigidez, la burocracia o la simetría) frente a las actuales, líquidas (incertidumbre, movilidad, ideas difusas, valores relativos, flexibilidad, adaptación, asimetría). En nuestras sociedades lo único constante es el cambio. Existe continuas referencias sobre la necesidad de gestionar el cambio. Pero eso es imposible, el cambio no está en nuestras manos, no es una variable configurable más que de manera parcial. El cambio está configurado por un complejo sistema de interrelaciones cuyo conocimiento escapa a la mente individual de la persona. Lo que debemos gestionar son a las personas o las organizaciones, para poder saber desenvolverse en ese cambio continuo, en el amplio espacio entre el orden y el caos que tan bien describiera Dickens en su célebre párrafo de “Historia de dos ciudades”. La idea de las sociedades líquidas no es más que una vuelta al pensamiento de Lao Tse, y que “el agua es la cosa más suave y así puede penetrar en montañas y tierra. Esto muestra claramente el principio de que la suavidad supera la dureza”. Pero nadie cita a Lao Tse entre los grandes estrategas, como Sun Tzu o Von Clausewitz.

Como he señalado en diversas ocasiones es preciso construir una “Seguridad Líquida” definida como el “conjunto de pensamiento, estructuras y procedimientos de los actores del sistema de seguridad caracterizados por la flexibilidad, la adaptación, la imprevisibilidad, la inmediatez, o la diversidad” (Seguridad Nacional, amenazas y respuestas. Coord. De la Corte y Blanco. Editorial LID). Ello implica las siguientes medidas:

- Aceptar los riesgos y la incertidumbre.
- Elegir caminos complicados y salir de las zonas de confort.
- Amar el caos.
- Buscar la serendipia.
- Construir antifrágilidad a nuestro alrededor.

- Ver a largo plazo. Imaginar el futuro deseado.
- Pasar de sociedades del riesgo a sociedades de la oportunidad.
- Desarrollar e implantar modelos de toma de decisiones en situaciones de incertidumbre.
- Ansiar el conocimiento, holístico, y de múltiples actores.
- Contratar talento y diversidad. También discrepancia y provocación.
- Eliminar la burocracia.
- Trabajar en red.
- Desarrollar acciones asimétricas.

“Cabrearse” y aspirar “a cambiar el jodido mundo”, señala como características de liderazgo el gurú norteamericano Tom Peters, en “Re-Imagina”, lectura obligada de cualquier individuo que aspire a liderar algo, incluso a sí mismo. El gurú norteamericano no ha sido el único en destacar esta necesidad. Se atribuye a Agustín de Hipona la siguiente frase, con el mismo contenido: “la esperanza tiene dos preciosos hijos. Sus nombres son enfado y valor. Enfado al ver cómo son las cosas y valor para no permitir que continúen así”.

Son ambas punto de inicio a un proceso de inteligencia, puesto que por sí mismo no bastan. Se basa en la necesidad de cambiar la forma de pensar. Churchill, de quien se celebran 50 años de su muerte en enero de 2015, y un ejemplo de ese liderazgo hoy inexistente en nuestro mundo, señalaba que “estamos modelando el mundo más deprisa de lo que podemos cambiar nosotros, y estamos aplicando al presente los hábitos del pasado”. Cambiar la forma de pensar es la única vía para cambiar la forma de actuar, hacia una mayor eficacia y eficiencia. La vía para ello es el camino del conocimiento, la reflexión, la imaginación, el pensamiento crítico, y el ansia por hacer del mundo un lugar más seguro, y por lo tanto más libre.

La especialización del Cuerpo como herramienta de un servicio eficiente

ILDEFONSO HERNÁNDEZ GÓMEZ
GENERAL DE DIVISIÓN DE LA GUARDIA CIVIL. JEFATURA DE UNIDADES
ESPECIALES Y RESERVA.

Comenzaré hablando de la JUER, de la Jefatura de Unidades Especiales y de Reserva. Y para ello tengo que hacerlo de las Unidades y Servicios que de ella dependen:

Tres Unidades especiales: UAR (GAR y CAE), ARS y UEI; cinco Servicios: SEDEX, SEMON, SECIR, SAER y SEPROSE; y orgánicamente dos Unidades de Seguridad, la de Casa Real y la de Presidencia de Gobierno.



La JUER contribuye a la misión de la Guardia Civil, aportando las capacidades específicas de sus Unidades y Servicios en beneficio del resto de Unidades y, fundamentalmente de las territoriales, Comandancias, Zonas y, en su caso, del

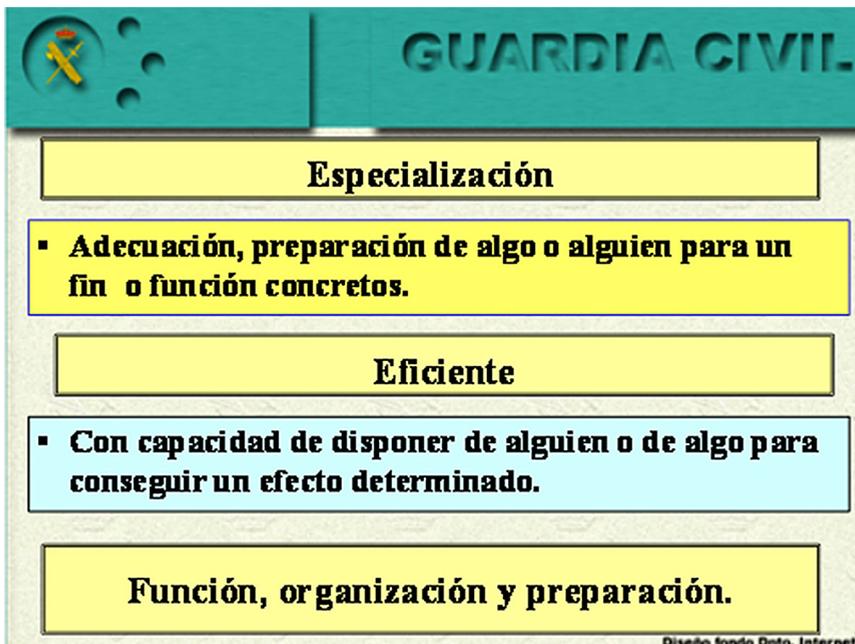
Mando de Operaciones. Y ello desplegando permanentemente recursos “in situ” o disponiendo los apoyos de sus unidades centrales.

A la vista del título de la ponencia, podría parecer que he sido invitado a este seminario por mi condición de Jefe de Unidades Especiales y de Reserva, para hablar de las “especialidades de la Guardia Civil”. Pero no, debo hacerlo sobre “la especialización del Cuerpo”, y eso es otra cosa.

Dice el diccionario que “Especialización es la adecuación, preparación de algo o alguien para un fin o función concretos”; y “Eficiente: Con capacidad de disponer de alguien o algo para conseguir un efecto determinado” *

Vamos a tener que hablar, pues, de: Función (misión), adecuación (organización), y preparación.

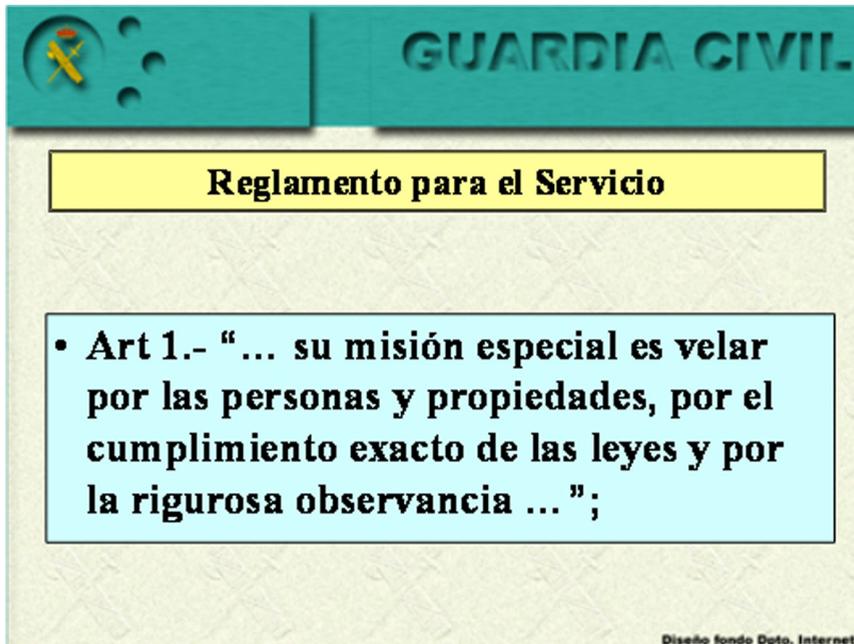
La función, razón de ser de todo: la responsabilidad de tener que hacer frente a la misión asignada.



En la Guardia Civil acudimos con frecuencia a nuestros orígenes y ello no solo por respeto a la tradición, que también, sino fundamentalmente porque en el comienzo encontramos la raíz de lo que ahora somos; de allí proceden nuestras señas de identidad y, en gran medida, nuestro valor añadido. *

Desde su creación, la misión del Cuerpo ha sido la de velar por la seguridad de las personas y sus bienes.

El Reglamento para el Servicio, en su art. 1 determinaba su misión, a la que curiosamente añadía “especial”.



Para llevarla a cabo, se organizó y preparó, en definitiva, se especializó. Y es en el art. 9 donde divide a sus fuerzas en Móviles, Rurales, Veteranos, de Fronteras, de Costas, de Mar y Especialistas; asignando a cada una de ellas funciones específicas: reserva, vigilancia de pueblos, campos,..., cárceles, fronteras, fiscal, puertos, bahías, fraude,... Esta especificidad indudablemente requiere a su vez especialización.

Para el cumplimiento de estas funciones, todo un Reglamento para el Servicio, en el que se detallan no solo las cualidades morales sino también las materiales, los conocimientos, técnicas y procedimientos que los guardias civiles deberían poseer. Un vistazo al índice es clarificador.

La Guardia Civil, como no podía ser de otra manera, se organizó y preparó, se especializó, para el cumplimiento de su misión.

Pero los tiempos cambian y la Guardia Civil con ellos. Lo que antaño cabía en una “Cartilla” debe ser recogido de otra manera.

GUARDIA CIVIL

Cartilla y Reglamento para el Servicio




CARTILLA DEL Guardia Civil.
 REDACTADA EN LA INSPECCION GENERAL DEL ARMA.
 Aprobada por S. M. en Real orden de 30 de diciembre de 1944.
 IMPRESA DE D. VICTORIANO HERRERO, calle del Arsenal, número 11, 31 DE FEBRERO.-1944.

Diseño fondo Dpto. Internet

Hagamos un breve repaso, en el caminar del tiempo van apareciendo nuevos medios que requerían modificaciones organizativas y preparación específica:

En 1902, se crea la Sección de ciclistas

GUARDIA CIVIL

- SECCIÓN DE CICLISTAS.
- PARQUE DE MÁQUINAS DE LOCOMOCIÓN.
- AGRUPACIÓN DE TRÁFICO DE LA GUARDIA CIVIL.
- AGRUPACIÓN DE HELICÓPTEROS
- SERVICIO MARÍTIMO
- JEFATURA DE SERVICIOS TÉCNICOS: INFORMÁTICA, TELECOMUNICACIONES, ESTADÍSTICA E INNOVACIÓN TECN.



Diseño fondo Dpto. Internet

Y en 1922, con 2 “omnibus”, 1 camioneta, 7 coches ligeros y 2 motocicletas, aparece el antecedente de lo que fue el Parque de Automovilismo, Servicio que actualmente está en pleno proceso de reforma.

En 1959 la Agrupación de Tráfico, a mi juicio un hito en la modernización del Cuerpo.

En 1973, la Agrupación de Helicópteros precursora del actual Servicio Aéreo que cuenta con cerca de 40 helicópteros y 2 aviones; con el reto inmediato de integrar en su organización los avances en aeronaves no tripuladas.

El Servicio Marítimo, que para hacer frente a las responsabilidades del Cuerpo en el mar territorial, ya gestiona 3 barcos oceánicos, más de 120 embarcaciones de todo tipo y al GEAS.

Hasta tal punto este apartado de los medios es importante que contamos con una Jefatura de Servicios Técnicos en el que se encuadran los de Informática, Estadística y Telecomunicaciones, así como de Innovación Tecnológica, como su propio nombre indica, para lo que pueda venir.



GUARDIA CIVIL

EN LOS AÑOS 70, LA AMENAZA TERRORISTA DETERMINÓ LA NECESIDAD DE QUE LA GUARDIA CIVIL CONTASE CON OTRO TIPO DE “ESPECIALISTAS”;

- **SEDEX.**
- **UAR.**
- **UEI.**
- **SIGC.**
- **PJ.**



Diseño fondo Dpto. Internet

La adaptación que ha debido hacerse para afrontar el terrorismo, mejor no recordar cómo, hace que hoy tengamos:

Un cualificado y experto Servicio de Desactivación de Explosivos, en cuyo seno se encuentra la UT encargada de dirigir el Sistema de Defensa NRBQ del Cuerpo.

Unidades especialmente preparadas para hacer frente a amenazas de este signo, como la UAR (en su vertiente operativa GAR y docente CAE) o la Unidad Especial de Intervención.

Toda una Jefatura de Información, consecuencia del importante crecimiento de su potencial.

La evolución del crimen organizado, las redes de tráfico de diferente signo, lo delicado de algunos tipos delictivos, la ciberdelincuencia,..., han exigido también el aumento constante de nuestro potencial en materia de Policía Judicial.

Actividades complejas por su forma de acción o por su normativa, han obligado a la creación de otras especialidades:

- El Servicio Cinológico, fruto de la investigación y avance en técnicas para el adiestramiento de canes. Con diferentes especialidades como explosivos, droga, seguridad y rescate; llega con sus subespecialidades a la colaboración en la investigación para el diagnóstico de enfermedades o a la protección de víctimas de violencia de género.
- La Sección de Esquiadores y Escaladores, da paso al Servicio de Montaña; referente mundial en materia de rescate.



- SEPRONA.
- Intervención de Armas.

- Servicio de Protección y Seguridad que, con nuevos programas está poniendo al Cuerpo en íntimo contacto con el sector de la seguridad privada para el mejor aprovechamiento del potencial común.
- La ARS, principal Unidad de reserva del Cuerpo, que además de sus capacidades para el control de masas, viene adquiriendo paulatinamente otras para afrontar lo que de ella se demanda.



GUARDIA CIVIL

EN CONSONANCIA CON LA L.O. 2/1986 Y EN EL ESPÍRITU DE MODERNIZACIÓN Y ESPECIALIZACIÓN DEL CUERPO, SE CREAN ENTRE OTROS;

- **SEPRONA .**
- **ARS.**
- **INTERVENCIÓN DE ARMAS.**
- **SEPROSE.**



Diseño fondo Dpto. Internet

Y todo sin olvidar que un vistazo a la organización de la Guardia Civil, a su organigrama, ya nos indicaría la constante adaptación, con la consiguiente especialización.

Al hilo de esta realidad, caben algunas reflexiones que me gustaría compartir en este acto:

Las llamadas especialidades del Cuerpo tienen, todas ellas, el apellido Guardia Civil. En modo alguno deben separarse del tronco común.

La fijación en lo específico tiene sus riesgos: “Saber cada vez más sobre cada vez menos termina sabiéndolo absolutamente todo acerca de absolutamente nada”.

Por tanto, debemos ejercer permanentemente acciones suficientes para paliar la pérdida de la perspectiva del conjunto, consecuencia del aumento de la profundización en lo concreto.

Lo contrario: “Aprendiz de todo, maestro de nada”.

 **GUARDIA CIVIL**

“Saber cada vez más sobre cada vez menos termina sabiéndolo absolutamente todo acerca de absolutamente nada”.

“Aprendiz de todo, maestro de nada”.

Diseño fondo Dpto. Internet

Tenemos que incrementar, en la medida de lo posible, las capacidades del no especialista para aumentar sus posibilidades de afrontar lo cotidiano.

Hemos hablado de la función y la organización, toca hablar algo sobre la preparación para completar los términos relacionados con la especialización.

Además de las importantes responsabilidades de la Jefatura de Enseñanza en cuanto a la formación, perfeccionamiento y formación continua, haré algunas consideraciones.

Sin perjuicio de que cada una de las especialidades deba realizar su esfuerzo principal, preparándose y organizándose, en pro de su razón de ser; su potencial debe ser empleado también para dar formación a quien necesite conocimientos y recursos relacionados con la especialidad de que se trate en el desempeño de su servicio.

Ordinariamente esto viene realizándose mediante jornadas en las que los especialistas imparten el contenido de programas “ad hoc” a personal de otras Unidades:

- Inspección ocular, recogida de restos y cadena de custodia, para personal del SEMON, SEDEX o para los miembros del GAR destacados en misiones internacionales como la actual en la RCA.
- Control de masas a las USECIC.
- Obtención de información en DOVP.

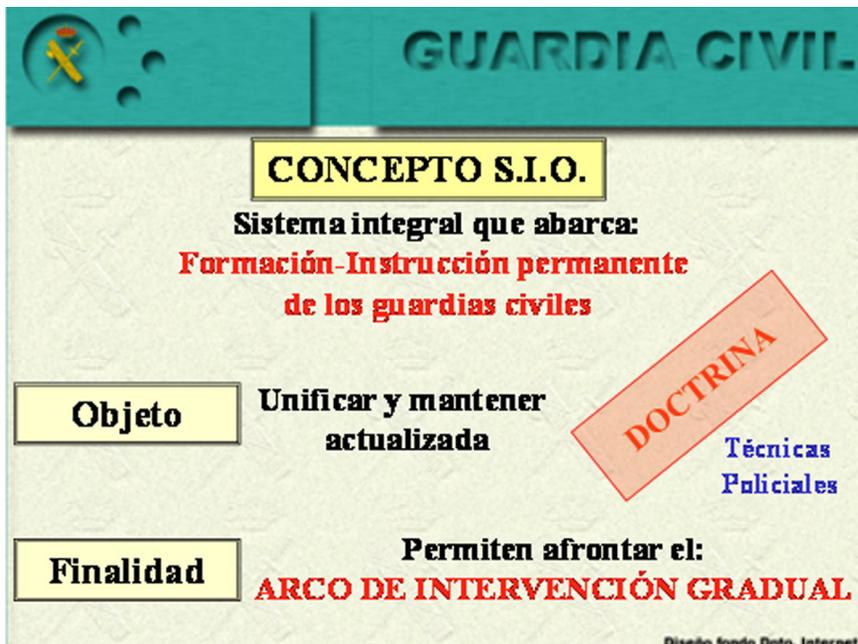
- Ambientación para misiones internacionales.
- Entrada en lugares habitados, detenciones.
- Búsqueda y localización de artefactos explosivos.

Por otra parte, algunas especialidades contemplan en su propia organización diferentes niveles de formación: Hasta tres en NRBQ, otros tres en la Intervención Operativa (Profesor, Instructor o Monitor).

En algunos casos el Cuerpo ha recurrido a crear un Sistema en lugar de Especialidad, con el fin de rentabilizar al máximo los recursos de que dispone:

- Sistema de Defensa NRBQ.
- Sistema de Intervención Operativa.
- Actuación en espeleosocorro (en el que combinan especialistas cualificados del SEMON con TEDAX expertos en microvoladuras).
- Desactivación en ámbito acuático (GEAS-TEDAX).

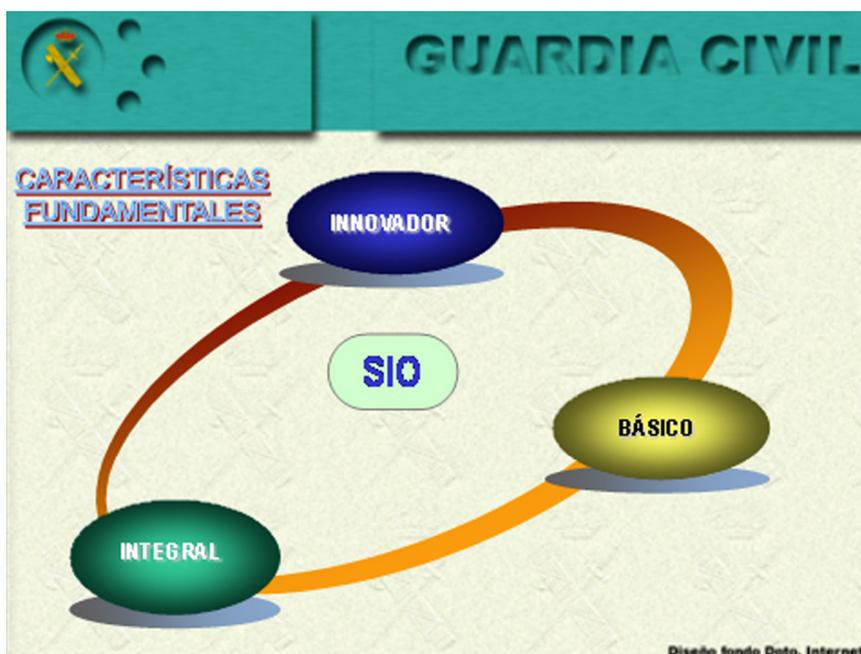
Para que con la especialización no se pierda la perspectiva del conjunto, al tiempo que se dota a todos los guardias civiles de herramientas para hacer frente a las distintas situaciones que puedan producirse en el servicio, la Guardia Civil se ha dotado del Sistema de Intervención Operativa (SIO). Con él se garantiza tanto la formación, como el perfeccionamiento y la instrucción de los guardias civiles en técnicas básicas.



El SIO es un sistema integral que abarca tanto la formación inicial como la instrucción permanente, unificando y manteniendo actualizada la doctrina dentro del ámbito de la Guardia Civil, de las técnicas necesarias para afrontar el denominado “arco de intervención gradual”.

Características fundamentales en que se basa el sistema:

- **INNOVADOR:** Introduce el nuevo concepto del arco de intervención gradual. Las técnicas que se imparten han sido diseñadas para ser rápidas, eficaces y sencillas en cuanto a su aprendizaje y aplicación.
- **BÁSICO:** Las técnicas individuales que se imparten son las básicas, orientadas al servicio ordinario de seguridad ciudadana, no a intervención de U,s Especiales, por lo tanto de sencillo aprendizaje.
- **INTEGRAL: NO EXCLUYENTE.** Alcanza a todos los Guardias Civiles, durante toda su vida operativa, desde su acceso (Enseñanza de Formación), permitiendo mantener y actualizar su aptitud en técnicas de intervención operativa anualmente (P.A.T.I.O.).



Su Manual expresa la doctrina única sobre normas de actuación en intervenciones policiales.

El pilar básico que sostiene éste sistema es el arco de intervención gradual, que debe estar presente en toda actuación garantizando los principios de proporcionalidad, congruencia y oportunidad.

El Sistema interviene en cada Guardia Civil, en su nivel básico, mediante el PATIO; siendo este programa el conjunto de sesiones teóricas y prácticas que anualmente deben serle impartidas.



El sistema se articula en los siguientes niveles:

- ✓ Profesor de Intervención Operativa. En este nivel se adquieren las competencias necesarias para la enseñanza y adiestramiento de las técnicas de intervención operativa, así como la planificación y dirección de la instrucción sobre esta materia.
- ✓ Instructor de Intervención Operativa. En este nivel se adquieren las competencias necesarias para la enseñanza y adiestramiento de las técnicas de intervención operativa.
- ✓ Formación Básica de Intervención Operativa. En este nivel se adquieren las competencias básicas sobre técnicas de intervención operativa que debe conocer todo componente del Cuerpo.

Sin perjuicio de lo anterior y a juicio de cada Jefe de Unidad, este Plan puede ser complementado con otras sesiones más específicas; entroncando ello con las jornadas “ad hoc” de las que antes hemos hablado.

46.000 guardias civiles dedicados al servicio peculiar más 25.000 a especialidades.



GUARDIA CIVIL

ACTUALIDAD

• LA GUARDIA CIVIL DEDICA UN TOTAL DE 46.000 AGENTES (62%) AL “SERVICIO PECULIAR” Y 25.000 A ESPECIALIDADES (34%).

Diseño fondo Dpto. Internet

De alguna manera hay que llamar a las cosas... Pero, ¿están menos especializados en lo suyo los guardias civiles dedicados al “genérico” servicio peculiar del Cuerpo?

En la escalada la meta está delante, la seguridad detrás. Como en la escalada, la tradición es el anclaje en que la Guardia Civil fija su cuerda para avanzar.





La Guardia Civil y su proyección exterior como garante de seguridad en un mundo global

FRANCISCO DÍAZ ALCANTUD
GENERAL DE BRIGADA DE LA GUARDIA CIVIL.
SECRETARÍA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL.



ANTECEDENTES EN GUARDIA CIVIL

ASISTENCIA TÉCNICA
GUATEMALA 1895



SE LES FACILITASE POR DOS
AÑOS, "COMO MODELOS
VIVOS, DOS SARGENTOS,
CABOS O GUARDIAS, UNO DE
INFANTERÍA Y OTRO DE
CABALLERÍA"

ASISTENCIA TÉCNICA
EL SALVADOR 1912 Y 1926



CUERPO DE LA GUARDIA
NACIONAL

CENTRO DE INSTRUCCIÓN
REGLAMENTOS DEL CUERPO
DE 1912 A 1919
Y DE 1922 A 1926

ANTECEDENTES EN GUARDIA CIVIL

ASISTENCIA TÉCNICA
PERÚ 1921



GUARDIA CIVIL DEL PERÚ

CUATRO MISIONES:
1921, 1923, 1928 Y 1931

ASISTENCIA TÉCNICA
VENEZUELA 1936



CUERPO GUARDIA
NACIONAL
1936

ANTECEDENTES EN GUARDIA CIVIL



MISIÓN DE OBSERVACIÓN PLEBISCITO DEL SARRE 1934

POR
NEUTRALIDAD
ESPAÑA EN I GM

POR FAMA
INTERNACIONAL
DE LA GUARDIA
CIVIL

NO SE EFECTUÓ
POR ESTALLAR
REVOLUCIÓN
ASTURIAS



GUARDIA CIVIL

EJES DE ACTUACION



**UNION
EUROPEA**

ESLJ
Fronteras Ext
PESC

**Cooperación
Policial**

Amenazas graves
INTERPOL
Agregados, OFEN

**Presencia zonas
estratégicas**

Iberoamérica
Magreb/Sahel
Otros

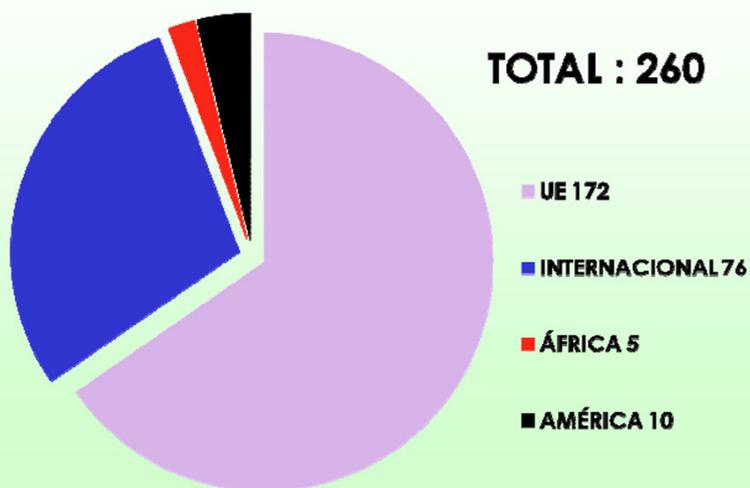
**Contribución paz y
seguridad en mundo**

UN
PCSD
Apoyo Paz
OTAN ..

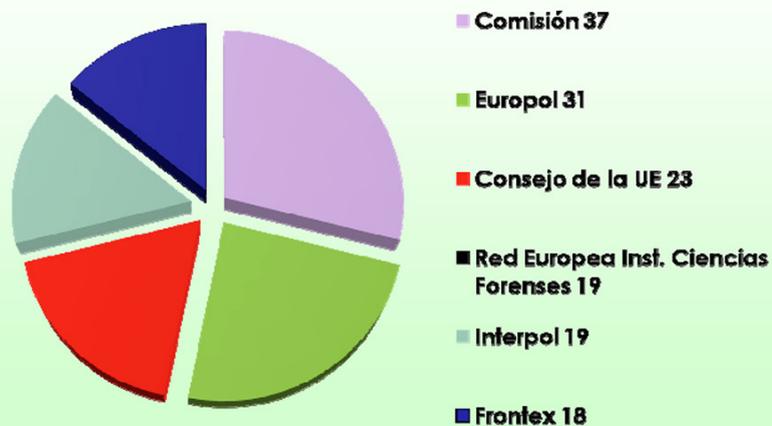


Secretaría de Cooperación Internacional

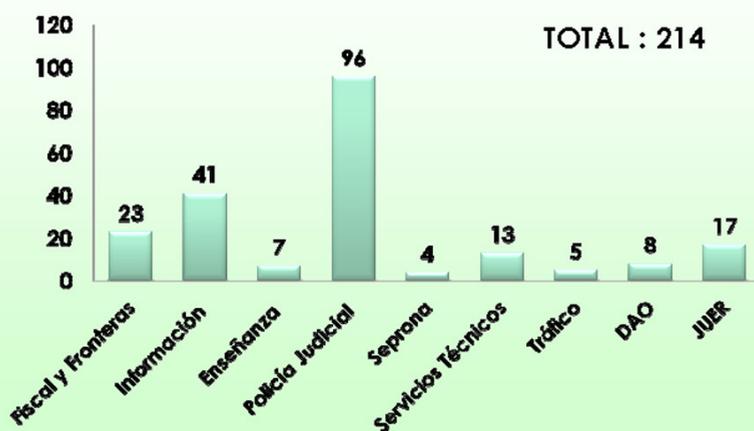
MAPA SITUACIÓN GT



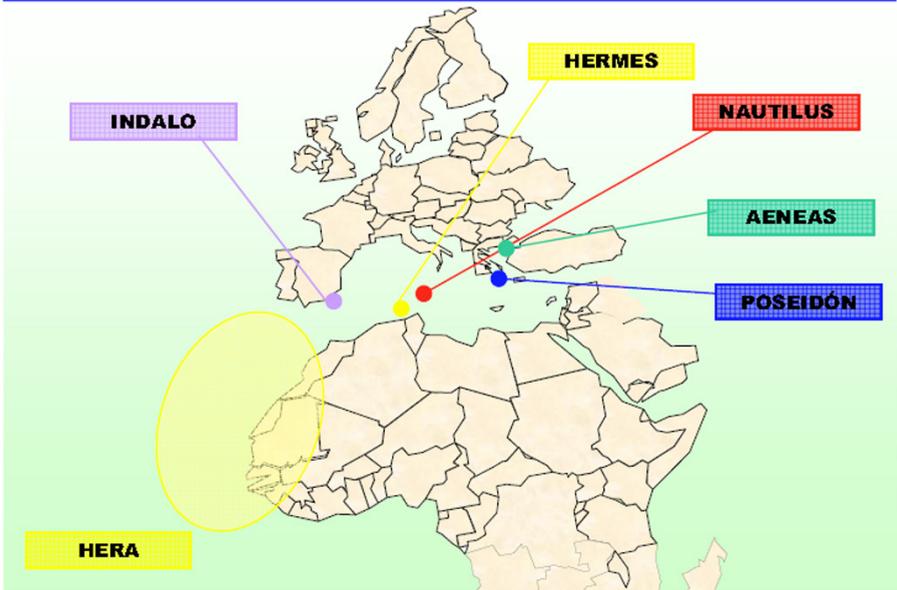
Ámbitos más importantes



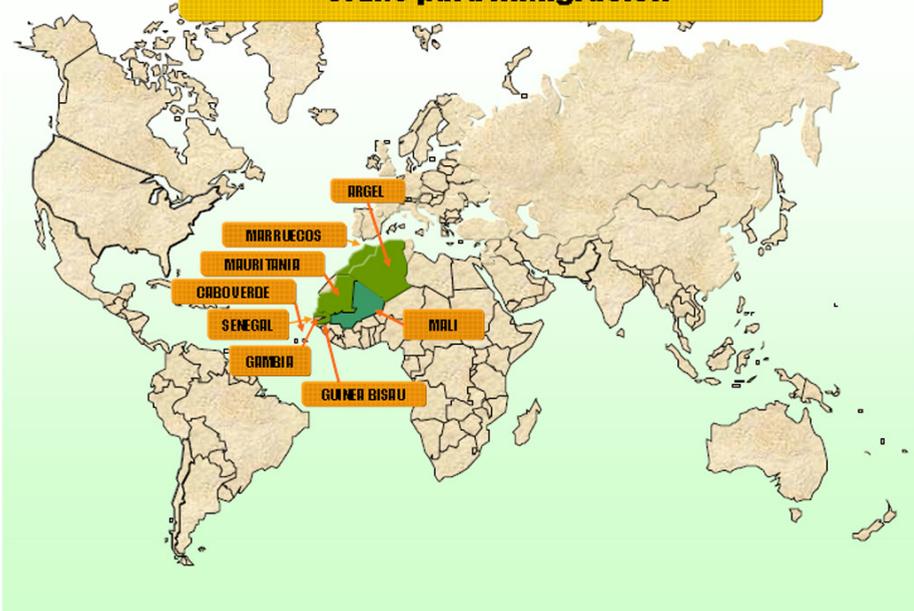
PARTICIPACIÓN JEFATURAS



OPERACIONES PARA CONTROL DE FRONTERAS DE LA UNIÓN EUROPEA



OFENS para Inmigración



II.- COOPERACION POLICIAL



- ➡ TERRORISMO
- ➡ CRIMEN ORGANIZADO
- ➡ CIBERSEGURIDAD
- ➡ TRAFICO DE ARMAS DE DESTRUCCION MASIVA

**AMENAZAS GRAVES
A LA SEGURIDAD**

MAYOR PRESENCIA

Incrementar
Cooperación



**SELECCIÓN DE PAISES ESTRATÉGICOS
INCREMENTO COOPERACIÓN A TRAVES
DE ENLACES Y AGREGADOS
CREACION DE EQUIPOS CONJUNTOS**

CONSEJERÍAS Y AGREGADURÍAS DE INTERIOR,



DESTACAMENTOS DE PROT. Y SEG. DE LAS EMBAJADAS DE ESPAÑA



III.- AREAS ESTRATEGICAS PARA ESPAÑA

PAISES IBEROAMERICANOS

MAGREB - SAHEL

- ➔ PARTICIPACION EN CENTROS DE COORDINACION POLICIAL: PORTUGAL, FRANCIA, MARRUECOS
- ➔ PARTICIPAR EN LA INICIATIVA AMERIPOL
- ➔ IMPULSO PAPEL DE CENTROS DE ENSEÑANZA DE GUARDIA CIVIL PARA PROMOVER INTERCAMBIOS DE FORMACION
- ➔ FOMENTAR E IMPULSAR LA COOPERACION EN "FIEP"



IV.- Contribución paz y seguridad en mundo



➔ GC ES HERRAMIENTA DEL GOBIERNO PARA SU ACCION EXTERIOR



➔ IMPULSAR LA INICIATIVA DE LA GENDARMERIA EUROPEA (EGF)



➔ IMPULSAR CENTRO DE EXCELENCIA DEL "CAE"

Miembros de EUROGENDFOR:



GENDARMERIE NATIONALE

(100.000 personas)



ARMA DEI CARABINIERI

(120.000 personas)



KONINKLIJKE MARECHAUSSEE

(6.500 personas)



GUARDA NACIONAL REPUBLICANA

(23.000 personas)



GUARDIA CIVIL

(80.000 personas)



JANDARMEREI ROMÂNE

(23.000 personas)



ŻANDARMERIA WOJSKOWA

(3.000 personas)





OBSERVADOR



JANDARMA

(400.000 personal)



SOCIO



**VIEŠOJO SAUGUMO
TARNYBA**

(PUBLIC SECURITY SERVICE, 1.000 personas)



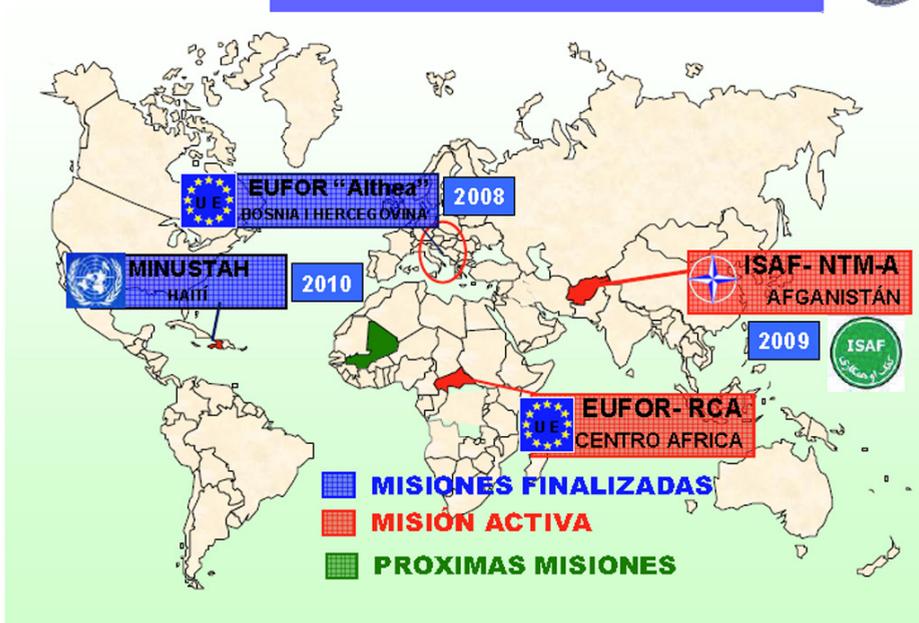
EUROGENDFOR, VALOR AÑADIDO

- **Nueva herramienta** operaciones **gestión crisis** a disposición de UE, OTAN, NU u otras OI
- Capacidad **despliegue rápido** (30 días), hasta **800** efectivos.
- Capacidad de **planeamiento** (Cuartel General)
- **Capacidades policiales** (incl. investigación criminal y lucha contra el crimen organizado)
- **Autoprotección** de la Fuerza

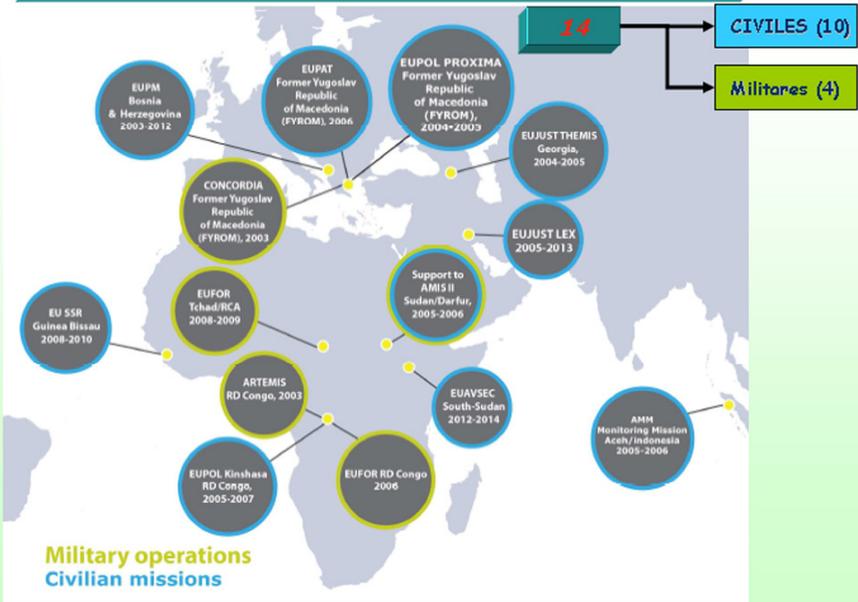


- Capacidad de operar bajo **mando militar o civil**
- Facilidad en **integrar en operaciones** a otras **fuerzas similares**
- Capacidad de desplegar en situaciones inestables
- **Interoperable:**
 - Doctrina común
 - Metodo de planeamiento común
 - Entrenamiento común

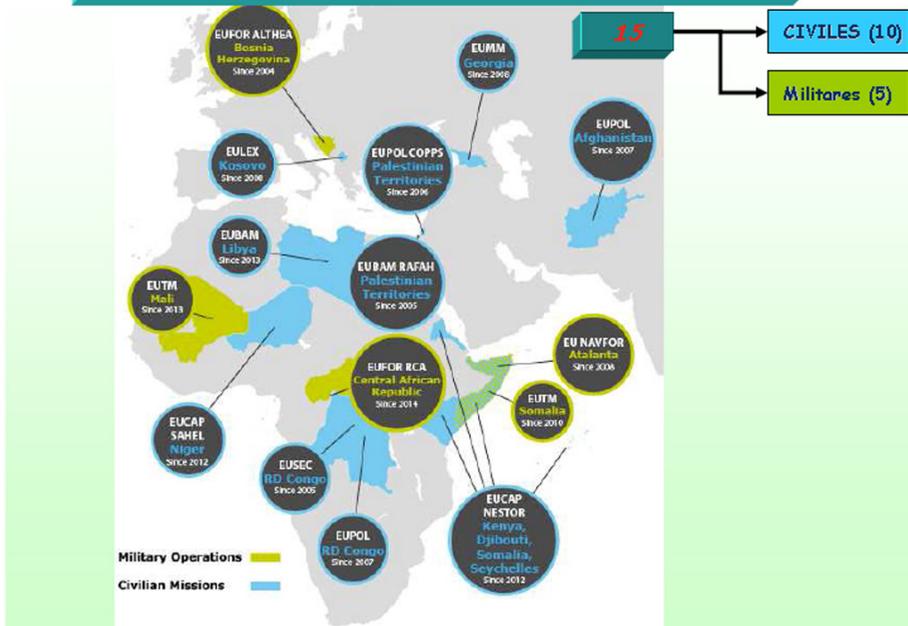
MISIONES FGE

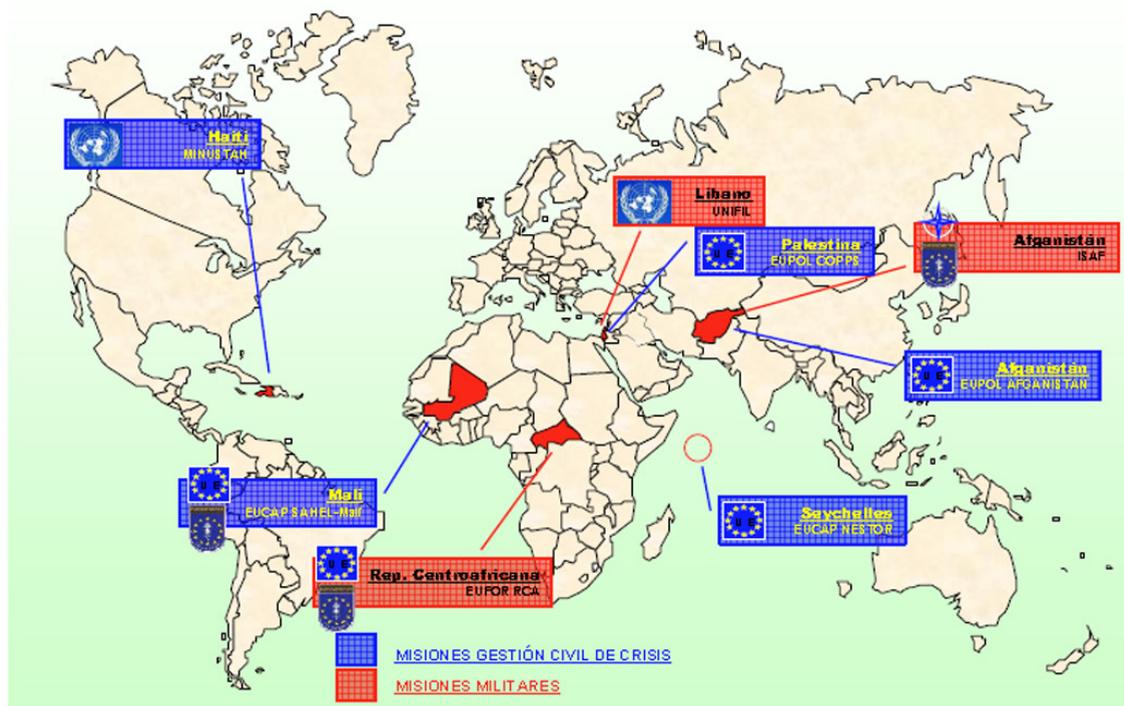


Operaciones CSDP finalizadas



Operaciones CSDP activas







EXCELENCIA EN LA CALIDAD DE FORMACIÓN,
GESTIÓN DE EVENTOS,
CONOCIMIENTO E INVESTIGACIÓN.

2013 - 2016

EXCELLENCE IN QUALITY SYSTEM