# Cuadernos de la Guardia Civil

## Revista de Seguridad Pública

Núm. 62-2021

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DEL INTERIOR
GUARDIA CIVIL
DIRECCIÓN GENERAL

# CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

## REVISTA DE SEGURIDAD PÚBLICA

3ª ÉPOCA


### DIRECTOR

Arturo Marcos Sánchez, Gabinete Técnico de la Guardia Civil

### REDACTOR JEFE

Enrique Avila Gómez, Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil

### REDACTORA JEFE ADJUNTA

Ana María Ruano Ruano, Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil

### SECRETARÍA

María Jesús Martín García, Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil



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



### CONSEJO EDITORIAL

Fanny Castro-Rial Garrone, Doctora y experta en seguridad interior. Universidad Nacional de Educación a Distancia
Félix Brezo Fernández, Doctor y experto en ciberseguridad
Carlos Echeverría Jesús, Universidad Nacional de Educación a Distancia
María Paz García-Vera, Universidad Complutense de Madrid
Oscar Jaime Jiménez, Universidad Pública de Navarra
Manuel de Juan Espinosa, Universidad Autónoma de Madrid
Florentino Portero Rodríguez, Universidad Nacional de Educación a Distancia
Arturo Ribagorda Garnacho, Universidad Carlos III
Daniel Sansó-Rubert Pascual, Universidad de Santiago de Compostela
José María Blanco Navarro, Director de Ciberinteligencia estratégica en Prosegur Ciberseguridad
José Duque Quicios, Dirección General de la Guardia Civil.
María Dolores Arocas Nogales, Asesoría Jurídica de la Guardia Civil
José Luis González, Gabinete de Coordinación y Estudios de la Secretaría de Estado de Seguridad



### AUTORA Y PROPIETARIA

Dirección General de la Guardia Civil
ISSN: 2341-3263
NIPO: 126-15-005-2
NIPO: 126-19-068-8 (edición epub)

### EDITA

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

Páginas oficiales de Cuadernos de la Guardia Civil
http://www.guardiacivil.es/es/institucional/Cuadernos_de_la_Guardia_Civil/index.html
http://cuadernosdelaguardiacivil.es/

Lista de los números en KOBLI
https://biblioteca.guardiacivil.es/cgi-bin/koha/opac-shelves.pl?op=view&shelfnumber=59

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



### CONSEJO DE REDACCIÓN

Manuel Llamas Fernández, Jefe del Gabinete Técnico de la Guardia Civil
Eduardo Isidro Martinez Viqueira, Secretaría Técnica del Mando de Personal de la Guardia Civil
José Félix González Román, Jefe de la Agrupación de Reserva y Seguridad de la Guardía Civil
Emilio Verón Bustillos, Centro Univeresitario de la Guardia Civil
José Joaquín Díaz García, Secretaría Técnica del Mando de Apoyo de la Guardia Civil
Iván Hormigos Martínez, Estado Mayor de la Guardia Civil
Arturo Marcos Sánchez, Gabinete Técnico de la Guardia Civil
Enrique Avila Gómez, Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil
Eulalia Castellanos Spidla, Oficina de Relaciones Informativas y Sociales de la Guardia Civil
Ana María Ruano Ruano, Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil
María Jesús Martín García, Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil


La Dirección General de la Guardia Civil no se responsabiliza de las opiniones contenidas en los artículos

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

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

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

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

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

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

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

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

https://biblioteca.guardiacivil.es/cgi-bin/koha/opac-shelves.pl?op=view&shelfnumber=59

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

# ÍNDICE

***ARTÍCULOS***

*LA ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO Y LA DELINCUENCIA GRAVE DE 2019* ..... *7*
Fernando Díaz Caballero

*LA POLICÍA BRITÁNICA: UN MODELO DE CONTROL Y RECONOCIMIENTO* ..... *31*
José Duque Quicios

*RECLUTAMIENTO YIHADISTA EN REDES SOCIALES: YIHAD 3.0* ..... *55*
Josué Expósito Guisado

*EL TERRORISMO EN EL NORTE DEL CÁUCASO* ..... *71*
José Luis Gracia Cáceres

*LAS BANDAS JUVENILES LATINAS EN ESPAÑA Y SU CONSIDERACIÓN JURÍDICA* ..... *89*
José Miguel Romero Parra

*LA INVESTIGACIÓN POLICIAL DEL CRIMEN ORGANIZADO EQUIPOS CONJUNTOS Y COMISIÓN ROGATORIA* ..... *109*
Alfonso Sánchez González

*DATOS SOBRE LOS AUTORES DE ESTE VOLUMEN POR ORDEN ALFABÉTICO* ..... *131*

*NORMAS PARA LOS AUTORES* ..... *133*

*CENTRO UNIVERSITARIO GUARDIA CIVIL* ..... *135*

# LA ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO Y LA DELINCUENCIA GRAVE DE 2019 ANÁLISIS COMPARADO CON OTRAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD

FERNANDO DÍAZ CABALLERO

COMANDANTE DE LA GUARDIA CIVIL. ESTADO MAYOR DE LA DIRECCIÓN ADJUNTA OPERATIVA. DOCTORANDO EN PROGRAMA DE DOCTORADO EN UNIÓN EUROPEA POR LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA (UNED)

## RESUMEN

La Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave, aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional en enero de 2019, es una estrategia de 2º nivel que aborda una de las amenazas identificadas en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017: el crimen organizado.

Para su redacción, se ha tenido en cuenta el escenario descrito en esta última estrategia. A su vez, se observa una notable influencia de otras estrategias o políticas para hacer frente al crimen organizado. En concreto, el *EU Policy Cycle* puede considerarse prácticamente adaptado a nuestra estrategia nacional, asumiendo los principales retos y amenazas en materia del crimen organizado.

La Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave ha empleado una metodología propia en su elaboración, lo que la distingue de otras estrategias de 2º nivel aprobadas en España, o en países próximos, en el mismo periodo de tiempo.

*Palabras clave:* estrategia, crimen organizado, seguridad nacional, amenaza, metodología.

## ABSTRACT

The National Strategy against Serious and Organised Crime, approved by the National Security Council in January 2019, is a 2nd level strategy tackling a threat identified in the National Security Strategy 2017: organised crime.

During its writing, the scenario described in the latter strategy has been taken into account. Besides, other strategies or policies dealing with organised crime have a great influence on it. Specifically, the *EU Policy Cycle* can be considered practically adapted to our national strategy, assuming the main challenges and threats in terms of organised crime.

The National Strategy against Serious and Organised Crime has used its own methodology in its elaboration, which makes it different from other 2nd level strategies approved in Spain, or in close countries, in the same period of time.

*Keywords:* strategy, organised crime, national security, threat, methodology.

## 1. INTRODUCCIÓN

La Orden PCI/161/2019, de 21 de febrero, publicó el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional mediante el cual se aprobó la Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave (en adelante, EN-COyDG). Esta es una estrategia sectorial o de 2º nivel[1], derivada de la estrategia matriz que abarca todo el espectro de la seguridad que afecta a España: la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 (ESN-2017, en adelante).

Como estrategia sectorial, desarrolla y trata con mayor detalle los aspectos genéricos planteados e identificados en la estrategia matriz. En el caso que nos ocupa, será el crimen organizado y la delincuencia grave el objeto de esta estrategia de 2º nivel, la cual debe considerarse una herramienta útil para mantener uno de los tres componentes fundamentales de la Seguridad Nacional: la Seguridad Pública[2].

En el presente documento se pretende hacer un estudio de la EN-COyDG, donde en un primer momento se analice con la debida profundidad el contenido, estructura y objetivos de dicha estrategia para, en un segundo lugar, ponerla en contexto en relación con otros elementos relacionados. Así, se estudiará la evolución experimentada por la actual EN-COyDG en relación con estrategias previas sobre la misma temática. También se estudiará su encaje dentro de la actual ESN-2017 y del Sistema de Seguridad Nacional, para posteriormente hacer lo propio con estrategias homólogas de la Unión Europea. Finalmente, se realizará un estudio comparativo entre la EN-COyDG y otras estrategias españolas de 2º nivel, así como otras estrategias de países europeos relativas al crimen organizado.

Como puede observarse, el modelo de estudio pretendido no sigue un orden cronológico o una única línea continua de desarrollo. Se ha optado por un enfoque distinto, que pudiera denominarse "análisis radial", en el que el centro del estudio lo ocupa la EN-COyDG y los radios que confluyen hacia dicho centro son las diferentes líneas de investigación, independientes entre ellas, que ya han sido expuestas. Con estas líneas de investigación se persigue una aproximación a la EN-COyDG desde perspectivas diferentes, con el fin de ampliar aspectos no tratados en su análisis propio.

## 2. LA ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO Y LA DELINCUENCIA GRAVE

El 21 de enero de 2019, el Consejo de Seguridad Nacional[3] (CSN) aprobó la EN-COyDG, siendo publicado dicho acuerdo y la propia estrategia en el BOE nº 46, de 22 de febrero de ese mismo año, mediante la Orden PCI/161/2019, de 21 de febrero[4].

1 Las estrategias de 2º nivel o sectoriales son las derivadas de una estrategia superior (en este caso, la ESN 2017), cuya responsabilidad recae en alguno de los departamentos ministeriales que componen el Gobierno de la nación (Ballesteros Martín 2016, 301).

2 Los tres componentes fundamentales de la Seguridad Nacional son: la Defensa Nacional, la Seguridad Pública y la Acción Exterior (art. 9 de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre).

3 Conforme a lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, *"el Consejo d*e Seguridad Nacional (…) es el órgano al que corresponde asistir al Presidente del Gobierno en la dirección de la política de Seguridad Nacional y del Sistema de Seguridad Nacional, así como ejercer las funciones que se le atribuyan por esta ley y se le asignen por su reglamento".

4 Entre las funciones asignadas al CSN se encuentra la de *"promover e impulsar la elaboración de las estrategias de segundo nivel que sean necesarias y proceder, en su caso, a su aprobación, así como a sus revisiones periódicas". Artículo 21.1.d de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre.*

Este es un primer elemento diferenciador respecto de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 (ESN 2017), cuya aprobación corresponde al Gobierno de la nación mediante real decreto[5].

Por otro lado, la EN-COyDG recoge que, para su diseño metodológico y elaboración, se han tenido en cuenta (entre otras) la ESN 2017. En este sentido, no sería descabellado aplicar el mismo procedimiento que el empleado en la elaboración de la propia ESN 2017[6], obviamente adaptado al ámbito de actuación de la propia estrategia.

## 2.1. ASPECTOS GENERALES DE LA EN-COYDG

La EN-COyDG es un documento programático con una vigencia de cinco años, siendo el Ministerio del Interior el responsable de la coordinación de las diferentes actuaciones que deban acometerse derivadas de la estrategia, siempre en el marco del Sistema de Seguridad Nacional.

A través de la Secretaría de Estado de Seguridad, el mencionado Ministerio dirigirá y supervisará las medidas, planes y actuaciones previstas en la estrategia, correspondiendo al CITCO la coordinación en la lucha contra el crimen organizado y la delincuencia grave, elaborando los informes correspondientes.

La EN-COyDG no parte de cero, ni es la primera estrategia sectorial sobre la delincuencia organizada que tiene España. Así, para la redacción de esta estrategia (tanto desde el punto de vista metodológico como de contenido) se han tenido en consideración otros documentos estratégicos, tales como:

- Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea 2010.
- Estrategia Española contra el Crimen Organizado 2011-2014.
- Estrategia de Ciberseguridad Nacional 2013.
- Estrategia de Seguridad Marítima Nacional 2013.
- Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad 2016 de la Unión Europea.
- Estrategia de Seguridad Nacional 2017.
- Estrategia Nacional contra el Terrorismo.

Abordando esta estrategia el crimen organizado y la delincuencia grave, cabría acotar en un primer momento, al menos desde un punto de vista conceptual, qué se entenderá por tales. Sin embargo, la propia EN-COyDG admite la complejidad de encontrar una

5 En concreto, la ESN 2017 fue aprobada mediante Real Decreto 1008/2017, de 1 de diciembre, siendo publicado en el BOE nº 309 de 21 de diciembre de ese mismo año. Para la elaboración de esta ESN se siguió el procedimiento acordado por el CSN en su reunión de 20 de enero de 2017, y que fue hecho público mediante la Orden PRA/115/2017, de 9 de febrero.

6 Este procedimiento fue aprobado por Acuerdo del CSN en su reunión de 20 de enero de 2017, y publicado por Orden PARA/115/2017, de 9 de febrero, indicando en su apartado sexto que el borrador de la estrategia *"deberá contener el análisis del entorno estratégico, concretar los riesgos y amenazas que afectan a la seguridad de España, definir las líneas de acción estratégicas en cada ámbito de actuación y promover la optimización de los recursos existentes".*

definición sobre crimen organizado y, en vez de establecer su propia definición, hace una recopilación de las características intrínsecas a este fenómeno[7]. A saber:

- Finalidad esencialmente económica, siendo el beneficio económico su objetivo primordial.
- Implicación en actividades ilícitas complementadas con actividades legales, para encubrir la ilicitud de su actividad.
- Asociación de una pluralidad de personas, en las que existe una jerarquía, distribución de funciones y de responsabilidades.
- Continuidad en el tiempo, de tal forma que la estructura delictiva tenga un carácter de permanencia indefinida.
- Empleo de medidas de seguridad, para protegerse de la actuación del Estado y de la actividad competitiva de otros grupos delictivos.
- Adaptabilidad ante la respuesta de los Estados e instituciones.
- Transnacionalidad, superando la actividad ilícita las fronteras nacionales y beneficiándose de las múltiples conexiones de transportes por cualquier vía y de los mecanismos del comercio internacional.
- Potencial desestabilizador para el Estado (desde un punto de vista económico y de la gobernanza), además de la generación de efectos perniciosos para la ciudadanía.
- Uso de influencia y corrupción, procurando penetrar en el poder político para controlar determinadas instituciones.

En cuanto a la delincuencia grave, la estrategia tampoco ofrece una definición conceptual de este fenómeno, optando igualmente por aportar indicadores o componentes que caracterizan este fenómeno, tales como:

- Afectación a los grandes derechos o bienes superiores de la persona.
- Incidencia de manera grave a la convivencia.
- Ataque a ámbitos socialmente sensibles.
- Capacidad de crear gran alarma social, provocando sensación de inseguridad subjetiva.

7 Las características del crimen organizado definidas en la EN-COyDG derivan de los criterios analíticos establecidos por Europol en su documento 6204/2/97 Enfopol 35, rev 2. En este documento se contemplan once indicadores y, para que un grupo pueda ser catalogado como de delincuencia organizada, debe cumplir con al menos seis de ellos (obligatoriamente los números 1, 3, 5 y 11, que más adelante se exponen, y otros dos más). Estos indicadores son: 1. Colaboración de dos o más personas. 2. Reparto específico de tareas. 3. Actuación prolongada o indefinida en el tiempo. 4. Uso de algún tipo de disciplina o control interno. 5. Comisión de delitos graves. 6. Extensión de la actividad al ámbito internacional. 7. Uso de la violencia. 8.Uso de estructuras económicas o comerciales. 9. Implicación en el blanqueo de capitales. 10. Uso de influencia o corrupción. 11. Búsqueda de beneficios o poder. Además, se han tenido en cuenta otros documentos a nivel internacional, tales como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000) y la Decisión Marco 2008/841/JAI del Consejo de la Unión Europea de 24 de octubre de 2008, entre otros.

## 2.2. PRINCIPIOS Y OBJETIVOS DE LA EN-COYDG

La estrategia contempla los principios rectores que guiarán la puesta en práctica de su contenido, siendo estos:

- Visión integral de la criminalidad organizada y grave.
- Actuación multidisciplinar, con la participación de los actores afectados.
- Adaptación a la situación, en base al análisis y evaluación de riesgos.
- Transparencia, ofreciendo la información necesaria.

Asimismo, la estrategia se marca un objetivo estratégico y cinco objetivos generales. El primero consiste en *"reducir el nivel de amenaza e incertidumbre asociado a los fenómenos del crimen organizado y la delincuencia grave que afecta a la pacífica convivencia de las personas, a sus intereses y a los de España". Los cinco objetivos generales son los siguientes:*

- Desarticular las estructuras criminales existentes.
- Reducir las actuaciones criminales enmarcadas en la delincuencia grave.
- Prevenir y dificultar la implantación de nuevos grupos criminales.
- Reducir el impacto de la criminalidad en la sociedad.
- Contrarrestar la creciente vinculación entre el terrorismo y el crimen organizado.

## 2.3. ANÁLISIS ESTRATÉGICO DEL PANORAMA CRIMINAL

Siguiendo con la elaboración de la EN-COyDG, y con el proceso metodológico diseñado para la ESN 2017, el CSN realizó un breve pero conciso análisis del entorno estratégico en cuando a crimen organizado se refiere, así como la identificación de los principales riesgos y amenazas que en ese mismo ámbito amenazan a España.

En ese sentido, las actividades delictivas que en mayor medida afectan a España (no tanto por su volumen, o desde un punto de vista estrictamente cuantitativo, sino también por su capacidad de desestabilización y generación de violencia y sensación de inseguridad), quedan identificadas como las siguientes:

- Tráfico de cocaína y hachís[8] y cultivo y tráfico de marihuana, junto al blanqueo de capitales asociados a estos tráficos ilícitos.

8 Para hacer frente a esta amenaza, y como ejemplo paradigmático de actuación específica en esta materia, en julio de 2020 el ministro del Interior decidió prorrogar hasta finales de 2021 el Plan especial de seguridad establecido en el Campo de Gibraltar (Cádiz) para hacer frente al narcotráfico (principalmente tráfico de hachís) que afecta particularmente a esa zona. Este plan se puso en marcha en 2018 a la vista de las pobres condiciones de seguridad que sufrían los municipios de esa comarca; situación derivada de la actuación del crimen organizado. Fuente: *"Interior prorroga el Plan del Campo de Gibraltar hasta diciembre de 2021 y lo extiende a otras provincias" (02-07-2020). Disponible en:* https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/interior/Paginas/2020/020720-gibraltar.aspx

- Mercado ilegal de armas[9].
- Falsificación de documentos.
- Cibercriminalidad.
- Trata de seres humanos, siendo España uno de los países de destino de las víctimas.
- Crimen contra el patrimonio: robos, tráfico ilícito de vehículos, contra la propiedad intelectual e industrial, etc.

Como elementos comunes a los grupos de delincuencia grave u organizada, la estrategia reconoce su gran poder de adaptación a las situaciones cambiantes, que permite a estas organizaciones criminales un alto grado de flexibilidad para operar en variados sectores criminales, en gran medida basados en el apoyo obtenido del uso de las nuevas tecnologías.

Se destaca igualmente la mayor recurrencia entre las actividades terroristas y del crimen organizado, lo que implica a su vez establecer nuevos enfoques para abordar estos tipos de criminalidad grave.

En cuanto a la situación internacional del crimen organizado que pueda tener una incidencia en España, la SN-COyDG identifica tres grandes focos originarios de las amenazas que afecten a nuestro país:

- Latinoamérica, en cuanto que las bandas criminales allí asentadas puedan instalarse en España, aprovechando los vínculos históricos y relaciones internacionales existentes entre España y Latinoamérica.
- África, como punto de origen de la presión migratoria[10] dirigida hacia Europa, afectando especialmente a España por su posición geográfica.
- Asia, por la creciente influencia económica de algunas de las principales economías asiáticas en Europa, lo que podría conllevar un asentamiento en el viejo continente de algunas de sus estructuras criminales.

## 2.4. LÍNEAS ESTRATÉGICAS

Siguiendo el propio planteamiento de la EN-COyDG, la consecución de los cinco objetivos generales (tratados en el epígrafe 2.2 de este documento) se alcanza a través de otros diez objetivos específicos (también denominados en la propia estrategia

9 La propia EN-COyDG reconoce que, si bien este tipo de tráfico ilícito no tiene una presencia en España a gran escala, el beneficio ilícito que genera y, sobre todo, las implicaciones criminógenas que conlleva (empleo en delitos contra las personas con resultados graves -asesinatos, homicidios, etc.-) hacen que el tráfico de armas deba ser objeto de especial seguimiento.

10 Los motivos que identifica la estrategia para este notable incremento de la presión migratoria son el aumento exponencial de la población africana, los desequilibrios económicos, la escasez de agua, los conflictos y las tensiones sociales.

"ejes de actuación" o "líneas estratégicas")[11], que a su vez contendrán sus propias líneas de actuación.

Tenemos, de esta manera, una serie de objetivos jerarquizados y estructurados de forma que para llegar a los superiores hay que alcanzar primeramente los inferiores, en base a unas actuaciones concretas y definidas.

Las líneas estratégicas o ejes de actuación planteados en la SN-COyDG son los siguientes:

**Eje 1. Inteligencia como prevención y anticipación de las amenazas.** Su objetivo es la mejora de las capacidades de inteligencia criminal para facilitar la actividad preventiva y de anticipación en la lucha contra el crimen organizado. Para ello, se establecen cinco diferentes líneas de acción, en las que la colaboración entre agencias y organismos, así como la potenciación de las capacidades técnicas, asumen un papel fundamental.

**Eje 2. Neutralizar la economía del crimen organizado y de los delincuentes.** Su objetivo es promover la incautación de los beneficios derivados de la actividad delictiva. A tal fin, se constituyen seis líneas de acción, donde las actuaciones en materia de blanqueo de capitales y de regulación normativa adquieren especial protagonismo.

**Eje 3. Lucha contra los mercados criminales y las graves formas delictivas.** Su objetivo es la realización de la propia investigación criminal en aquellas prioridades identificadas, tomando como referencia el Ciclo Político de la Unión Europea[12]. Estas prioridades son las siguientes:

- Tráfico de estupefacientes, sobre todo cocaína, hachís y drogas de síntesis. En esta prioridad se fijan 14 diferentes líneas de acción.
- Delitos contra la corrupción, estableciéndose siete líneas de acción.
- Blanqueo de capitales, para lo cual se determinan siete líneas de acción.
- Cibercrimen, fijándose 14 líneas de acción distintas.
- Trata de seres humanos, recogiéndose siete líneas de acción.
- Tráfico ilícito de migrantes, donde se contemplan seis líneas de acción.

11 El empleo de diferente terminología para denominar mismos conceptos puede llevar a confusión, sobre todo cuando se emplean términos similares ("ejes de actuación" y "líneas de acción", por ejemplo) para referirse a cuestiones distintas (objetivos de 3er nivel y de 4º nivel, respectivamente, en los ejemplos anteriores). Para evitar estas posibles confusiones y facilitar el entendimiento del documento, hubiera sido preferible el empleo de los mismos términos a la hora de referirse a los mismos conceptos.

12 El Ciclo Político de la Unión Europea (EU Policy Cycle) es un programa multianual que pretende abordar las más importantes amenazas a la UE procedentes del crimen organizado y grave de naturaleza internacional, de una manera coherente y metodológica a través de la mejora y el refuerzo de la cooperación entre los servicios relevantes de los Estados miembros y las instituciones y agencias de la UE, así como terceros países y organizaciones, incluyendo el sector privado cuando se considera relevante. Así queda definido en la Nota nº 10544/2/17 REV 2, de fecha 5-12-2017, dirigida por la Presidencia del Consejo de la Unión Europea al Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior (*Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security, COSI).*

- Delitos contra la propiedad intelectual e industrial, que reúne seis líneas de acción.
- Fraudes a los intereses de la Hacienda Pública, en la que se fijan seis líneas de acción.
- Delitos contra el patrimonio, donde se encuentran cinco líneas de acción.
- Tráfico ilícito de armas, en base a seis líneas de acción.
- Delitos graves contra el medio ambiente, en la que se fijan cinco líneas de acción.

**Eje 4. Vinculación entre el crimen organizado y terrorismo.** El objetivo de este eje es la mejora de la coordinación de los organismos implicados en la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo, para lo cual se identifican nueve líneas de acción entre las que destacan el intercambio de información y la potenciación de la actuación del CITCO.

**Eje 5. Cooperación y coordinación internacional.** El objetivo perseguido en este eje es potenciar la colaboración, coordinación y cooperación internacional, estableciéndose siete líneas de acción, en las que destaca el impulso de los mecanismos y herramientas de cooperación policial y judicial europeas.

**Eje 6. Seguridad. Compromiso común.** En este eje, el objetivo a alcanzar es incrementar la participación ciudadana y del sector privado en el ámbito de la seguridad, fijándose cuatro líneas de acción basadas en la información y concienciación de la ciudadanía para facilitar su cooperación.

**Eje 7. Elaboración y adaptación legislativa.** Su objetivo es adecuar la normativa vigente a la evolución e innovación del crimen organizado, para garantizar una respuesta legal eficaz. En las cuatro líneas de acción concretadas, se pretende profundizar en las figuras de protección de testigos y peritos, agente encubierto y colaborador habitual, entre otros aspectos.

**Eje 8. Formación y capacitación.** La evolución de la criminalidad y la transformación tecnológica obliga a una permanente formación y actualización de todos los actores implicados en la lucha contra el crimen (cuerpos policiales, autoridades judiciales, etc.), estableciéndose a tal efecto cuatro líneas de acción.

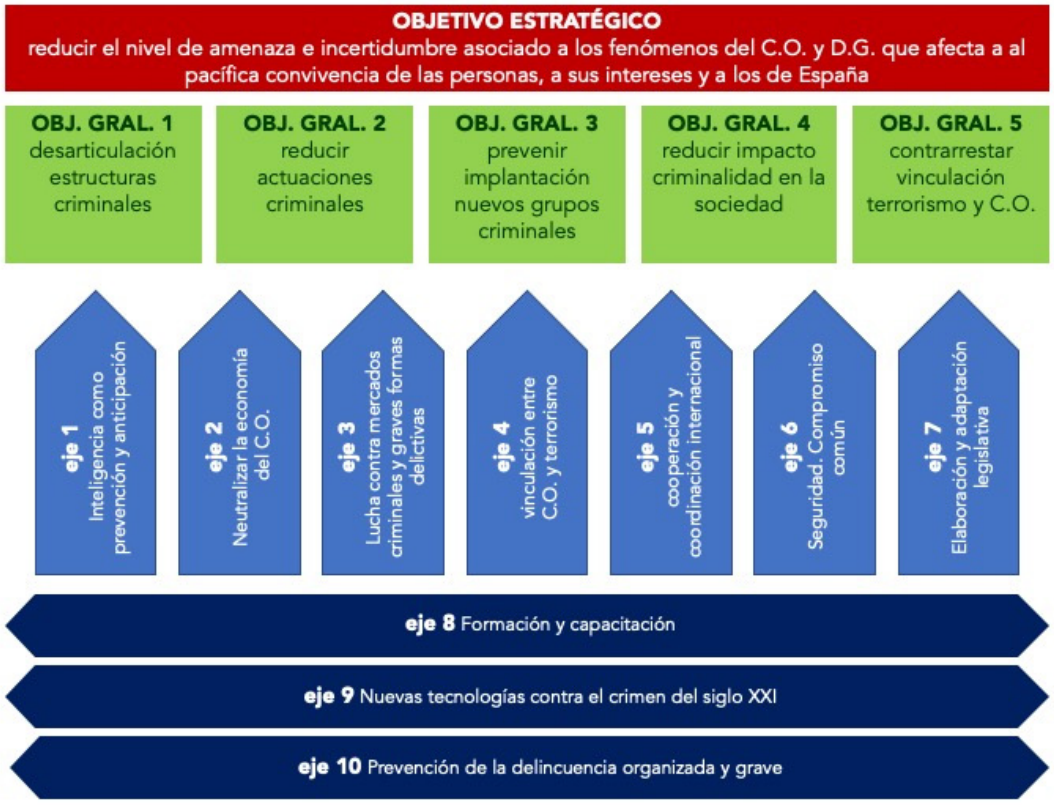
**Eje 9. Nuevas tecnologías contra el crimen del siglo XXI.** La tecnología tiene una doble vertiente: aporta soluciones distintas a los problemas de seguridad, pero también ofrece nuevas oportunidades para los delincuentes. Teniendo en cuenta todo lo anterior, se fijan tres líneas de acción en este ámbito.

**Eje 10. Prevención de la delincuencia organizada y grave.** Se pretende fomentar la generación de inteligencia en materia de seguridad, como herramienta anticipativa que evite la aparición de la delincuencia, identificándose en este ámbito cuatro líneas de acción.

Los siete primeros ejes son denominados “troncales” por la propia estrategia, en el entendimiento de que su consecución facilita directamente el alcance de los objetivos superiores (los cinco objetivos generales y el objetivo estratégico definidos en la estrategia). Por otro lado, los otros tres ejes restantes reciben el calificativo de “transversal”, ya que su ámbito de responsabilidad o actuación afecta o repercute a varios de

los ejes troncales, y su logro coadyuva a la consecución de los objetivos de los ejes troncales.

De manera gráfica y esquemática, los objetivos y ejes de la EN-COyDG pueden resumirse de la siguiente manera:




*Fuente: elaboración propia.*

A la vista de la definición de los objetivos y de los ejes de actuación, se desprende *"la importancia que [en la EN-COyDG] se le otorga al control económico para la lucha contra el blanqueo de capitales, asignando funciones que implican a organismos nacionales (…) y resaltando la necesidad de potenciar la cooperación internacional" (SÁNCHEZ GIL 2019, 20).*

Se comparte, finalmente la conclusión expuesta por el citado autor, en relación con la adecuación de la EN-COyDG al escenario al que se enfrenta España en materia de crimen organizado, ya que *"a lo largo del texto se aborda un elenco actualizado de tipos que recaban la atención de los actores encargados de elaborar y articular las políticas de seguridad en los niveles inferiores, por lo que su adaptación a la realidad existente y grado de concreción parece adecuada" (Sánchez Gil 2019, 20).*

## 3. ANTECEDENTES DE LA ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO Y LA DELINCUENCIA GRAVE

La actual EN-COyDG, que data de 2019, tiene como antecedente directo la Estrategia Española contra el Crimen Organizado 2011-2014, aprobada por el Consejo de Ministros en junio de 2011.

Como cuestiones preliminares antes de iniciar un análisis más profundo, llama la atención a primera vista diferentes cuestiones, poniéndola en contraste con la EN-COyDG:

- Se ha producido un vacío temporal entre los años 2015 a 2018, al no haber una estrategia enfocada en el crimen organizado que estuviera vigente. Se produce así un salto desde el año 2014 al año 2019, lo que podría dar pie a conjeturas diversas sobre los motivos por los que, durante cuatro años, España no contó con una estrategia específica en este asunto.
- Fue el Consejo de Ministros quien aprobó la anterior Estrategia Española contra el Crimen Organizado 2011-2014, frente a la actual, aprobada por acuerdo del CSN.
- Mientras que la actual EN-COyDG es un documento público, al que cualquier persona puede tener acceso[13], la anterior estrategia fue un documento de acceso restringido.

Recurriendo a fuentes abiertas, no se ha tenido acceso a la anterior Estrategia Española contra el Crimen Organizado 2011-2014, por cuyo motivo no se ha podido realizar un análisis profundo del documento, sobre todo para determinar la línea evolutiva que ha experimentado en su siguiente edición (la EN-COyDG)[14]. No obstante, de la nota de prensa emitida por el Ministerio del Interior el día de su presentación[15], cabe afirmar que con esa estrategia se abordaba la tercera amenaza para el Estado (el crimen organizado), por detrás de los conflictos armados y del terrorismo. Y para ello, el documento se articuló en seis ejes prioritarios:

1. Potenciación de la inteligencia criminal, como herramienta para anticiparse y responder adecuadamente al fenómeno de la criminalidad organizada.
2. Ataque a la economía del crimen organizado, a través de la incautación de sus activos obtenidos a través de la actividad criminal.
3. Priorización de las actuaciones contra el crimen organizado, haciendo frente de manera preferente a los siguientes ámbitos: narcotráfico; corrupción; blanqueo de capitales; crimen a través de Internet; tráfico, trata y explotación de seres humanos; delitos contra la propiedad intelectual e industrial; y fraude del IVA, falsificación del euro y falsificación de documentos.

13 La EN-COyDG fue publicada en el BOE nº 46, de 22 de febrero de 2019, además de ser difundida por otros medios.

14 Desde un punto de vista académico, se analiza con mayor detalle la Estrategia Española contra el Crimen Organizado 2011-14 en las páginas 36 y siguientes del Trabajo de Investigación de Fin del Curso de Capacitación para el Ascenso a Comandante (CCACES) elaborado por Alberto Rodao Martínez, bajo el título *"El Ciclo Político de la UE: aplicación y coordinación en España". También se analiza la Estrategia Española contra el Crimen Organizado 2011-14 desde una perspectiva académica, aunque de manera más sintética, en la Monografía del Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas redactada por José Francisco Cutillas Martínez, titulado "El Ciclo Político de la UE contra la delincuencia internacional organizada y su aplicación en España".*

15 *"La Policía y la Guardia Civil detuvieron a 6.369 personas y desarticularon 554 grupos de crimen organizado en 2010", Ministerio del Interior, 27-09-2011. Disponible en:* http://www.interior.gob.es/ca/noticias/detalle/-/journal_content/56_INSTANCE_1YSSI3xiWuPH/10180/997405/ *(último acceso: 19-10-2020).*

4. Refuerzo de las capacidades operativas de la Guardia Civil y de la Policía Nacional, desarrollando además herramientas legales como la figura del agente encubierto, protección de testigos, orden europea de detención y equipos conjuntos de investigación.

5. Impulso de la cooperación y coordinación internacional, tanto a nivel europeo como con otros países de especial interés.

6. Promoción de la involucración de los sectores público y privado en la lucha contra el crimen organizado.

Cotejando la líneas estratégicas o ejes de ambas estrategias, así como las áreas priorizadas de actuación contra el crimen organizado, obtenemos la siguiente tabla:

| Estrategia Española contra el Crimen Organizado 2011-2014 | Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave (2019) |
|---|---|
| **Eje 1.** Potenciación de inteligencia criminal | **Eje 1.** Inteligencia como prevención y anticipación de amenazas |
| **Eje 2.** Ataque a la economía del crimen organizado | **Eje 2.** Neutralizar a la economía del crimen organizado |
| **Eje 3.** Priorización de actuaciones contra el crimen organizado | **Eje 3.** Lucha contra los mercados criminales y las graves formas delictivas |
| **3.1** Narcotráfico | **3.1** Tráfico de estupefacientes |
| **3.2** Corrupción | **3.2** Delitos relacionados con la corrupción |
| **3.3** Blanqueo de capitales | **3.3** Blanqueo de capitales |
| **3.4** Crimen a través de internet | **3.4** Cibercrimen |
| **3.5** Tráfico y trata de seres humanos | **3.5** Trata de seres humanos |
| | **3.6** Tráfico ilícito de migrantes |
| **3.6** Delitos contra propiedad industrial e intelectual | **3.7** Delitos contra la propiedad intelectual e industrial |
| **3.7** Fraude de IVA, falsificación del euro y de documentos | **3.8** Fraudes a la Hacienda Pública |
| *No hay equivalencia* | **3.9** Delitos contra el patrimonio |
| *No hay equivalencia* | **3.10** Tráfico ilícito de armas |
| *No hay equivalencia* | **3.11** Delitos graves contra el medio ambiente |
| **Eje 4.** Refuerzo de capacidades operativas de FCSE | **Eje 7.** Elaboración y adaptación legislativa |
| | **Eje 8.** Formación y capacitación |
| *No hay equivalencia* | **Eje 4.** Vinculación entre el crimen organizado y el terrorismo |
| **Eje 5.** Cooperación y coordinación internacional | **Eje 5.** Cooperación y coordinación internacional |
| **Eje 6.** Involucración de los sectores público y privado | **Eje 6.** Seguridad. Compromiso común |
| *No hay equivalencia* | **Eje 9.** Nuevas tecnologías contra el crimen del siglo XXI |
| *No hay equivalencia* | **Eje 10.** Prevención de la delincuencia organizada y grave |

*Fuente: elaboración propia.*

Sin poder profundizar en el análisis de la Estrategia Española contra el Crimen Organizado 2011-2014 por los motivos ya expuestos, a la vista de la tabla comparativa expuesta anteriormente se puede concluir que la EN-COyDG tiene un notable espíritu continuista con respecto a su predecesora. Así, todos los ejes o líneas estratégicas de la primera estrategia han sido recogidos, con pocas modificaciones, en la más moderna, la cual a su vez incluye tres nuevos ejes con respecto a la primera: vinculación entre el crimen organizado y el terrorismo, nuevas tecnologías contra el crimen del siglo XXI y prevención de la delincuencia organizada y grave.

Además, respecto a las áreas priorizadas de actuación contra el crimen organizado, se mantienen las siete originales y se añaden otras tres nuevas: delitos contra el patrimonio, tráfico ilícito de armas y delitos graves contra el medio ambiente.

En definitiva, no se observa (al menos tras un somero contraste de ambas estrategias) un gran salto evolutivo de la segunda estrategia respecto de la primera: aquella recoge prácticamente la totalidad de los asuntos abordados en la estrategia inicial e incorpora elementos nuevos, propio del desarrollo y evolución del panorama criminal en España.

## 4. LA ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO Y LA DELINCUENCIA GRAVE EN EL MARCO DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL 2017

La EN-COyDG no es un documento o programa independiente que persigue alcanzar unos objetivos aislados; más bien todo lo contrario. Como se comentó antes, la EN-COyDG es una estrategia de segundo nivel, derivada u originada de su estrategia matriz: la ESN 2017.

Como estrategia de segundo nivel, la EN-COyDG debería enfocarse en determinados aspectos planteados en la de nivel superior, desarrollando y concretando objetivos y actuaciones específicas. Si bien no es estrictamente necesario (al menos desde un punto de vista metodológico) que ambas estrategias sigan un esquema o desarrollo iguales, sí parece aconsejable que la segunda adopte, aun con las necesarias adaptaciones, las líneas generales organizativas de la primera.

En este epígrafe trataremos de analizar cómo se enmarca la EN-COyDG en el ensamblaje establecido por la estrategia matriz de que se deriven las restantes estrategias sectoriales: la ESN 2017.

### 4.1. BREVE ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL 2017

En un primer capítulo, la ESN 2017 centra a nuestro país en su entorno geoestratégico, definiendo sus elementos vertebradores y el perfil que ofrece a los países de nuestro entorno, amigos y aliados.

En cuanto a los elementos vertebradores, se identifican en la ESN 2017 los siguientes: sistema democrático, sociedad plural y abierta, diversidad territorial y lingüística, legado histórico diferenciado y lengua y culturas globales.

Por otro lado, en base al perfil ofrecido de nuestro país, España queda definido de la siguiente manera: es una país de vocación global, aunando una identidad europea, atlántica y mediterránea; tiene como valores fundamentales que rigen su funcionamiento la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político; cuenta con un Sistema de Seguridad Nacional que puede ser considerado como modelo de referencia por otros países; su marco constitucional sitúa a la persona como eje central de actuación del Estado; y tiene adquirido un compromiso internacional que coadyuva al logro de la seguridad y estabilidad internacionales.

En un segundo capítulo, la ESN 2017 plantea un análisis geoestratégico del panorama de seguridad a nivel mundial, caracterizado por los siguientes elementos: una mayor competición geopolítica, donde aparecen nuevas potencias en el orden mundial; un auge del proteccionismo nacional, que condiciona enormemente las relaciones económicas internacionales; una polarización de la sociedad, con pensamientos e ideologías cada vez más antagónicas y enfrentadas, que dificultan el entendimiento; un ritmo cada vez más acelerado de la transformación tecnológica, que implica una constante adaptación a nuevas herramientas; y una lucha contra el cambio climático y sus efectos en la sociedad y en el medioambiente.

En un tercer capítulo, la ESN 2017 profundiza en el análisis estratégico sobre España, estableciendo los retos y desafíos procedentes de las diferentes áreas regionales con las que nuestro país tiene mayor interactuación, esto es: Europa, Norte de África y Oriente Medio, África subsahariana, América Latina, América del Norte, y Asia – Pacífico.

El cuarto capítulo es, junto con el quinto, el núcleo de la ESN 2017. Así, en este capítulo se exponen las nueve amenazas[16] y los seis desafíos[17] que afectan de manera más acusada a la Seguridad Nacional.

En el quinto capítulo se identifican los cinco objetivos generales[18] que persigue la ESN 2017, así como los quince ámbitos de actuación específicos[19], con sus correspondientes objetivos y líneas de acción estratégicas, a través de los cuales se alcanzan aquellos.

Finalmente, en su sexto capítulo, la ESN 2017 expone de manera resumida el Sistema de Seguridad Nacional y las iniciativas que se pretende poner en marcha para reforzarlo, mejorando la coordinación y eficacia de la acción del Estado en materia de seguridad.

16 Conflictos armados, terrorismo, crimen organizado, proliferación de armas de destrucción masiva, espionaje, vulnerabilidad del ciberespacio, vulnerabilidad del espacio marítimo, vulnerabilidad del espacio aéreo y amenazas sobre las infraestructuras críticas.

17 Inestabilidad económica y financiera, vulnerabilidad energética, flujos migratorios irregulares, emergencias y catástrofes, epidemias y pandemias y efectos derivados del cambio climático.

18 Desarrollar el modelo integral de gestión de crisis, promover una cultura de Seguridad Nacional, favorecer el buen uso de los espacios comunes globales, impulsar la dimensión de seguridad en el desarrollo tecnológico y fortalecer la proyección internacional de España.

19 Defensa nacional, lucha contra el terrorismo, ciberseguridad, lucha contra el crimen organizado, seguridad económica, seguridad energética, no proliferación de armas de destrucción masiva, convencionales y explosivos, ordenación de flujos migratorios, contrainteligencia, protección ante emergencias y catástrofes, seguridad marítima, protección de las infraestructuras críticas, seguridad del espacio aéreo y ultraterrestre, seguridad frente a pandemias y epidemias y prevención del medio ambiente.

## 4.2. DESARROLLO DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL 2017 EN EL ÁMBITO DEL CRIMEN ORGANIZADO

De manera innegable, la EN-COyDG aborda directamente una de las nueve amenazas identificadas en la ESN 2017: el crimen organizado; cuestión que además se convierte en uno de sus quince ámbitos de actuación específicos.

Como amenaza, la ESN 2017 considera al crimen organizado *"una amenaza de naturaleza transnacional, flexible y opaca (…), con una enorme capacidad desestabilizadora, que contribuye a debilitar el Estado y mina la buena gobernanza económica". Los tipos delictivos más preocupantes dentro de esta amenaza son la trata de seres humanos, los tráficos ilícitos y el blanqueo de capitales, convirtiéndose las redes criminales procedentes de África y América como los principales orígenes de esta amenaza.*

*A su vez, la lucha contra el crimen organizado es uno de los quince ámbitos de actuación específicos de la ESN 2017, en el cual se establece como objetivo "neutralizar las amenazas relacionadas con el crimen organizado mediante estrategias dirigidas a desarticular grupos ya existentes, prevenir la implantación de otros nuevos y contrarrestar su confluencia con el terrorismo". Para ello, se fijan tres líneas de acción referidas a la formación continua, la generación inteligencia criminal su posterior intercambio, y la cooperación y coordinación (sobre todo en la esfera internacional).*

*Cabe afirmar, en estos momentos, que todas estas cuestiones que pone de relieve la ESN 2017 en cuanto al crimen organizado son trasladadas y desarrolladas con mayor profundidad en la EN-COyDG. Así, el objetivo que marcado en la ESN 2017 en la lucha contra el crimen organizado se traduce en el objetivo estratégico y los cinco objetivos generales de la EN-COyDG. A su vez, las tres líneas estratégicas fijadas en la ESN 2017 se traducen en diversos ejes de la EN-COyDG, tales como eje 8 (formación y capacitación), eje 1 (inteligencia como prevención y anticipación de amenazas) y eje 5 (cooperación y coordinación internacional).*

*Además, hay otras amenazas, desafíos y líneas estratégicas correspondientes a la ESN 2017 que también son tratados y desarrollados con mayor o menor profundidad en la EN-COyDG. Así:*

- En cuanto a la proliferación de armas de destrucción masiva, la ESN 2017 lo identifica como amenaza y línea estratégica, y la EN-COyDG aborda tangencialmente esta cuestión cuando en su eje 3 (Lucha contra los mercados criminales y las graves formas delictivas), prioridad j) (tráfico ilícito de armas), establece como una de sus líneas de acción la mejora de la elaboración de inteligencia en el tráfico de armas y sus vínculos con la proliferación de armas de destrucción masiva.
- Sobre la vulnerabilidad del ciberespacio, en su faceta de amenaza y la ciberseguridad como línea estratégica, la EN-COyDG considera el cibercrimen como una de las prioridades reflejadas en su eje 3 (Lucha contra los mercados criminales y las graves formas delictivas).
- En relación con los flujos migratorios irregulares, considerados como desafío y línea estratégica en la ESN 2017, la EN-COyDG aborda esta cuestión en su eje 3 (Lucha contra los mercados criminales y las graves formas delictivas), más

concretamente en su prioridad e) (Trata de seres humanos) y, sobre todo, en la prioridad f) (Tráfico ilícito de migrantes).

- Los efectos derivados del cambio climático es otro de los desafíos tratados en la ESN 2017 y, aunque de manera tangencial, esta cuestión también es tratada en la EN-COyDG, cuando en su eje 3 (Lucha contra los mercados criminales y las graves formas delictivas) se establece la prioridad k) (delitos graves contra el medio ambiente), cuyo objetivo es la neutralización de actividades criminales que tengan un enorme impacto en el deterioro del medio natural.

En definitiva, se puede afirmar que la EN-COyDG recoge en su totalidad aquellas cuestiones que su estrategia matriz (la ESN 2017) expone en materia de crimen organizado, abordando además otras cuestiones tangenciales que, si bien pueden no ser consideradas como crimen organizado *stricto sensu, sí están estrechamente vinculadas al fenómeno criminal.*

## 5. LA ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO Y LA DELINCUENCIA GRAVE EN EL MARCO EUROPEO

En el ámbito de la UE, la lucha contra el crimen organizado y la delincuencia grave en los diez últimos años está inevitablemente asociada al establecimiento de una estrategia propia: el Ciclo Político de la UE (*UE Policy Cycle).*

### 5.1. BREVE RESEÑA CONCEPTUAL DEL CICLO POLÍTICO DE LA UE

El Ciclo Político de la UE fue elaborado por primera vez en 2010 por parte del COSI y posteriormente aprobada por el Consejo JAI en su reunión de 8 y 9 de noviembre de 2010. Dicho documento tenía una doble pretensión: alcanzar una cooperación efectiva entre todos los actores intervinientes en la lucha contra el crimen organizado a nivel europeo y la puesta en práctica de acciones operativas dirigidas contra las más graves amenazas que afectan a la seguridad interior de la UE (Cutillas Martínez 2017, 9).

El primer Ciclo Político tuvo una duración de dos años (2011-12), seguramente por su carácter experimental por ser la primera vez que se implementaba esta herramienta, si bien a partir de entonces la duración del Ciclo Político ha sido mayor: 2013-17 y el vigente 2018-21.

De manera muy resumida, cabe decir que el Ciclo Político está constituido en base a cuatro pasos fundamentales[20]:

- Valoración de la amenaza: Europol lleva a cabo un análisis estratégico de las amenazas que afectan a la UE, procedentes de la criminalidad organizada, y lo plasma en un documento denominado SOCTA[21]. Este es el punto de partida del ciclo, pues identifica las principales amenazas actuales y su evolución en los próximos años, proponiendo prioridades de actuación a las autoridades políticas responsables

20 Europol: *EU Policy Cycle – EMPACT. Disponible en su página web:* https://www.europol.europa.eu/empact *(último acceso: 25-10-2020).*

21 SOCTA: Serious and Organised Crimen Threat Assessment (Valoración de la amenaza procedente del Crimen organizado y Delincuencia grave).

(Consejo UE de Ministros de Justicia e Interior – Consejo JAI). El Consejo JAI, a la vista de lo anterior, establece sus prioridades de cara a los próximos cuatro años.

- En base a las prioridades definidas por el Consejo JAI en el paso anterior, Europol desarrolla Planes estratégicos multianuales[22], cuya finalidad es definir los objetivos estratégicos para neutralizar cada amenaza.
- Los Planes estratégicos multianuales son implementados con carácter anual a través de los correspondientes Planes operativos anuales[23]. Para esto, es fundamental la labor de los EMPACT[24] de cada una de las prioridades, entendiéndose por tales *"grupos de expertos policiales de países miembros de la UE, agencias europeas participantes en la prioridad en cuestión, terceras partes e incluso del sector privado", siendo "los encargados de diseñar e implementar las acciones operativas de cada Plan operativo anual" (Cutillas Martínez 2017, 12).*
- *El resultado de los Planes operativos anuales es analizado por Europol y plasmado en informes de inteligencia, los cuales son remitidos al COSI para la posible revisión y ajuste de las prioridades y sus áreas de actuación.*

De manera gráfica, estos cuatros pasos fundamentales quedan resumidos de la siguiente manera:

*Fuente: Europol.*

22 En inglés, Multianual Strategic Plan (MASP).
23 En inglés, Operational Action Plans (OAP).
24 EMPACT: European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats (Plataforma europea multidisciplinar contra las amenazas criminales)

## 5.2. EL ACTUAL CICLO POLÍTICO DE LA UE

El Consejo de la UE aprobó, en su reunión celebrada el 18 de mayo de 2017, las siguientes prioridades que debían ser reflejadas en el próximo Ciclo Político de la UE, vigente para el periodo 2018-21[25,26]:

- Ciberdelincuencia. En esta prioridad se aborda el cibercrimen desde tres perspectivas diferentes: la ejecución de ataques contra los sistemas de información; la pornografía infantil y el abuso sexual infantil; y falsificación de medios de pago.
- Tráfico de drogas. En esta área las actividades se dirigen contra los grupos organizados involucrados en el tráfico de cannabis, cocaína y heroína a gran escala dentro de la UE, así como a la producción de drogas sintéticas.
- Tráfico ilícito de personas hacia la UE. La finalidad de esta prioridad es desmantelar los grupos delictivos que facilitan la inmigración ilegal hacia la UE a través de las principales rutas migratorias, especialmente aquellos cuyos modus operandi ponen en peligro la vida de los migrantes.
- Robo organizado. En esta prioridad se persigue combatir los grupos criminales itinerantes, de gran movilidad a lo largo de la UE, dedicados al robo.
- Tráfico ilícito de personas en la UE. Esta prioridad se centra en evitar este tráfico ilícito y las actividades criminales relacionadas: explotación sexual, explotación laboral y tráfico de niños.
- Fraude del IVA y en los impuestos especiales. El objetivo de esta prioridad son los grupos dedicados al fraude intracomunitario y evasión de impuestos.
- Tráfico de armas. En esta prioridad se persigue desmantelar los grupos dedicados al tráfico ilícito de armas.
- Delincuencia medioambiental. Su objetivo es eliminar la actividad criminal medioambiental, especialmente la que está relacionada con el tráfico de especies y de residuos.
- Blanqueo de capitales. Esta prioridad se enmarca en las actividades de recuperación de activos obtenidos ilegalmente por los grupos criminales, evitando que se introduzcan en el mercado legal aquellos bienes y sumas monetarias que proceden de la actividad criminal.
- Fraude documental. Esta prioridad tiene como objetivo los grupos criminales que facilitan documentación falsa o fraudulenta a otros criminales.

Si se cotejan las prioridades contenidas en el Ciclo Político de la UE y las reflejadas en el eje 3 (Lucha contra los mercados criminales y las graves formas delictivas) de la EN-COyDG, cabe afirmar que nueve de las diez prioridades del primer documento

25 Europol: *EU Policy Cycle – EMPACT. Disponible en su página web:* https://www.europol.europa.eu/empact *(último acceso: 25-10-2020).*

26 Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea: *Lucha de la UE contra la delincuencia organizada: 2018-2021. Disponible en su página web:* https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/organized-crime *(último acceso: 25-10-2020).*

son trasladadas a la estrategia española[27]. A su vez, la EN-COyDG incorpora una prioridad que no estaba identificada en el Ciclo Político de la UE: delitos relacionados con la corrupción.

A la vista de lo anterior, puede concluirse que la coincidencia de prioridades y aproximación de la UE y de España en la lucha contra el crimen organizado son prácticamente convergentes y están adecuadamente alineadas, introduciendo la EN-COyDG ligeras modificaciones (eliminación de la prioridad "fraude documental" e introducción de la prioridad "delitos relacionados con la corrupción") para adaptar el panorama criminológico europeo a las especificidades de la situación que se produce en España.

## 6. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO Y LA DELINCUENCIA GRAVE CON OTRAS ESTRATEGIAS

En este epígrafe se pretende analizar, desde un modo comparado, la EN-COyDG con otras estrategias similares. Aquellas que se han escogido para ser comparadas obedecen a dos criterios: bien porque son estrategias de segundo nivel[28] y derivadas de la ESN 2017, bien porque se trata de otras estrategias sobre el crimen organizado elaboradas por otros países de nuestro entorno[29]. Con ello, se pretende dilucidar si la EN-COyDG ha seguido un mismo patrón metodológico en cuanto a su elaboración, así como los asuntos y cuestiones abordadas en cuanto al crimen organizado.

### 6.1. LA ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO Y LA DELINCUENCIA GRAVE FRENTE A OTRAS ESTRATEGIAS ESPAÑOLAS DE SEGUNDO NIVEL

La Estrategia Nacional contra el Terrorismo 2019[30] (ENT 2019) tiene un enfoque notablemente distinto al empleado por la EN-COyDG, al menos en lo que al establecimiento de objetivos y ejes estratégicos se refiere.

Comparten ambas estrategias en el planteamiento de un análisis, desde un punto de vista estratégico, de la amenaza que representa para España cada uno de los fenómenos que abordan sendas estrategias (crimen organizado o terrorismo), si bien es cierto que la ENT 2019 parece realizar un análisis más profundo, toda vez que identifica con mayor detalle determinadas amenazas[31].

27 En la EN-COyDG se incorporan todas las prioridades aprobadas por el Consejo UE y reflejadas en el Ciclo Político de la UE 2018-21, salvo la lucha contra el fraude documental.

28 En este caso, el análisis se realizará desde un punto de vista metodológico, ya que al abordar las estrategias áreas de seguridad distintas, no se puede llevar a cabo una comparación en cuanto al fondo de la cuestión abordada.

29 En este segundo caso, el análisis se realizará desde dos perspectivas: tanto metodológica como de contenido, ya que al versar las estrategias sobre la misma cuestión (crimen organizado) se puede establecer ambos puntos comparativos.

30 La Estrategia Nacional contra el Terrorismo 2019 fue aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional en su reunión de 21 de enero de 2019 y publicada en BOE nº 49, de fecha 26 de febrero de 2019, mediante Orden PCI/179/2019, de 22 de febrero.

31 Así, la ENT 2019 identifica al terrorismo yihadista como la principal amenaza para España y cita a grupos terroristas concretos a lo largo de su análisis, tales como DAESH y Al Qaeda.

Ambas estrategias identifican su objetivo estratégico, pero la ENT 2019 formula, además, la misión[32] y la visión[33] de dicho documento, lo cual complementa lo anterior notablemente. En cuanto a la forma en que la ENT 2019 establece los pilares o ejes estratégicos, y sus correspondientes líneas de acción, se sigue la fórmula de los cuatro pilares clásicos introducidos por estrategias europeas sobre terrorismo[34] (prevención, protección, persecución y respuesta), ya que, como la propia ENT 2019 dice, *"la articulación de la actuación pública contra el terrorismo y el extremismo violento en cuatro pilares es una realidad ya consolidada en los países de nuestro entorno". Además, en cada uno de estos cuatro pilares fundamentales, la ENT 2019 establece tres ámbitos en los que actuar (ámbito interno, ámbito externo y ámbito de los espacios comunes) y en cada uno de ellos fija un objetivo específico y sus correspondientes líneas estratégicas. De esta manera, queda bastante más claro (a juicio del autor) los objetivos pretendidos por la ENT 2019 y qué hacer para alcanzarlos.*

*Por último, la ENT 2019 enmarca la lucha contra el terrorismo en el Sistema de Seguridad Nacional y aborda la creación de un comité especializado en la lucha contra el terrorismo y los extremismos violentos, cosa que no hace la EN-COyDG.*

*La Estrategia Nacional de Ciberseguridad 2019*[35] (ENC 2019) tiene también un enfoque diferente al empleado por la EN-COyDG, quizá más próximo desde el punto de vista metodológico con la ENT 2019, aunque también tiene elementos diferenciadores respecto a esta última.

Por la temática tratada, a la cual el común de la sociedad no está tan familiarizada, y por las características propias de la ciberseguridad y del ciberespacio[36], es preciso presentar una serie de conceptos previos para ambientar al lector en el mundo ciberespacial, cuestión que la ENC 2019 hace en su primer capítulo. Al igual que la EN-COyDG, la ENC 2019 también presenta un análisis sobre las amenazas que pueden afectar a la seguridad de España, en este caso las existentes en el ciberespacio.

Más en línea con la ENT 2019 que con la EN-COyDG, la ENC 2019 expone su propósito, principios rectores, objetivo general y objetivos específicos (hasta un total de cinco). Para cumplir con estos últimos objetivos específicos y poder así alcanzar el objetivo general, la ENC 2019 establece siete líneas de acción diferentes, cada una de las cuales responde a un objetivo específico concreto[37]. A su vez, las líneas

32 La misión es *"una responsabilidad asumida por la compañía que nace de sus objetivos sociales. La misión refleja la forma en que la visión puede ser transformada en una existencia tangible para la compañía* [traducción propia no oficial]*"* (Bratianu y Balanescu 2008, 21).

33 La visión es *"una proyección idealista de la compañía en un futuro indeterminado, en una posición madura y exitosa. La visión no es un sueño o una fantasía. Es una proyección idealista de lo que la compañía podría ser y podría conseguir* [traducción propia no oficial]*"* (Bratianu y Balanescu 2008, 20).

34 La Estrategia de la UE de Lucha contra el Terrorismo, aprobada en 2005, ya emplea este enfoque metodológico, basado en estos cuatro pilares fundamentales. Enfoque metodológico que vuelve a emplear cuando en el año 2014 revisó dicha estrategia.

35 La Estrategia Nacional de Ciberseguridad 2019 fue aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional en su reunión de 12 de abril de 2019 y publicada en BOE nº 103, de fecha 30 de abril de 2019, mediante Orden PCI/487/2019, de 26 de abril.

36 Entre otras características, destacan las de su apertura funcional, dinamismo, ausencia de soberanía, débil jurisdicción y fácil accesibilidad, conforme establece la propia SNC 2019.

37 Así, las líneas de acción 1 y 2 responden al objetivo I de la estrategia; la línea de acción 3 responde al objetivo II de la estrategia; la línea de acción 4 responde al objetivo III de la estrategia; las líneas de acción 5 y 7 responden al objetivo 4 de la estrategia; y la línea de acción 6 responde al objetivo V de la estrategia.

de acción se componen de medidas o acciones concretas que llevar a cabo. El hecho de alinear una concreta línea de acción con la consecución de un objetivo específico determinado aporta claridad y ayuda a comprender el mapa conceptual diseñado en la estrategia, cuestión de la que adolece la EN-COyDG.

Finalmente, la ENC 2019 enmarca la ciberseguridad en el Sistema de Seguridad Nacional, como elemento clave que coadyuva a conseguir los objetivos de la estrategia matriz: la ESN 2017.

Llama la atención, poniendo en comparación estas tres estrategias de segundo nivel, que si bien las tres derivan de una misma estrategia matriz (la ESN 2017) y haberse aprobado en un escaso margen de tiempo (cuatro meses -enero a abril de 2019-) por la misma autoridad (Consejo de Seguridad Nacional), los documentos presentan diferencias notables entre ellos, más allá de las derivadas de su ámbito objetivo. El empleo de diferentes enfoques y el uso de distinta terminología para referirse a los mismos o muy parecidos conceptos[38] da una idea de falta de homogeneidad a la hora de desarrollar sectorialmente la Estrategia de Seguridad Nacional. Además de lo anterior, se incrementa la confusión si el mismo término se utiliza para denominar diferentes conceptos[39].

## 6.2. LA ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO Y LA DELINCUENCIA GRAVE FRENTE A OTRAS ESTRATEGIAS EUROPEAS

Para finalizar el análisis comparado de la EN-COyDG, se ha escogido otra estrategia que aborda la misma temática, pero dictada por otro país de nuestro entorno. En concreto, se ha seleccionado la Estrategia contra el Crimen Organizado y Grave aprobado por el Gobierno de Reino Unido para llevar a cabo este análisis comparado[40].

Ya en una primera lectura salen a la luz notables diferencias entre la estrategia española y la británica, siendo esta segunda un documento redactado con un mayor componente literario, en el cual se explican y desarrollan con mayor extensión conceptos, ideas, objetivos y herramientas propias de la estrategia. Incluso se llegan a poner algunos ejemplos de actividades criminales destacadas. En contraposición, la estrategia española emplea un enfoque más normativista, haciendo uso de una redacción más propia de una norma o documento ejecutivo que de una estrategia (al menos en lo que se refiere a los ejes y líneas de acción en que se concreta la estrategia).

El enfoque metodológico es también diferente, empleando la estrategia británica el "esquema de las 4 P,s"[41] que el propio documento cita: Perseguir, Preparar, Proteger y Prevenir.

38 Por ejemplo: lo que en la EN-COyDG se denominan ejes, en la ENT 2019 se denominan pilares y en la ENC 2019 se denominan líneas de acción.

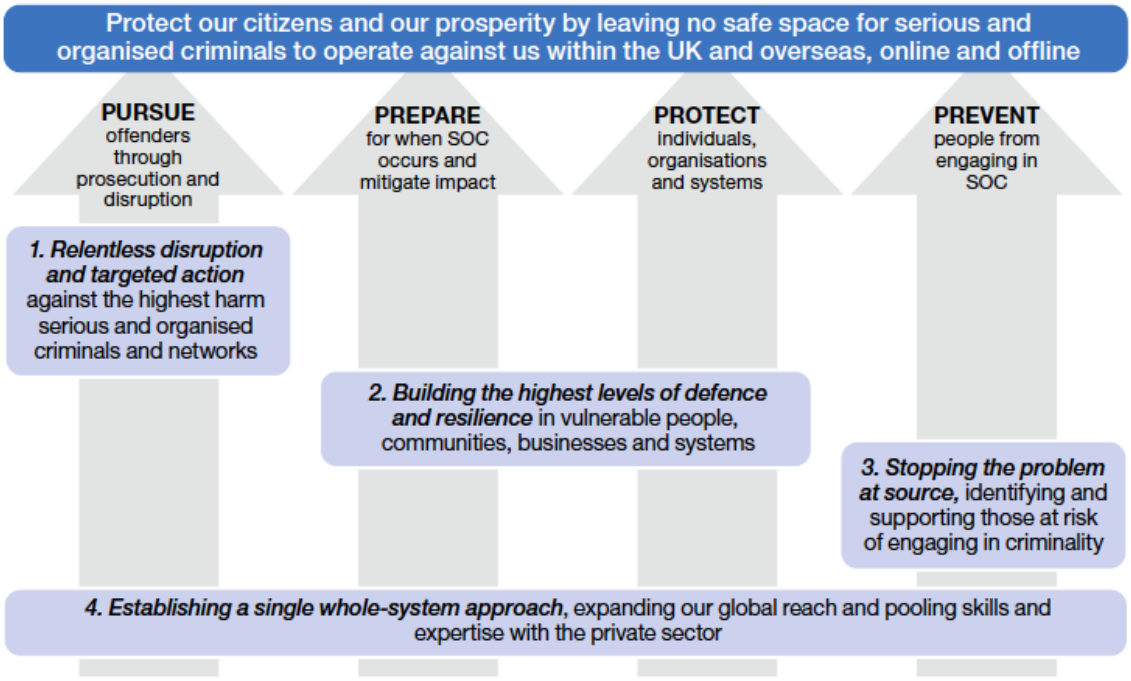
39 Por ejemplo: las líneas de acción de la EN-COyDG se corresponden con las medidas de la ENC 2019; y las líneas de acción de la ENC 2019 se corresponden con los ejes de la EN-COyDG.

40 Han sido dos los motivos principales para escoger esta estrategia. En primer lugar, por la proximidad temporal en que se aprobaron ambos documentos (noviembre de 2018 la estrategia británica y enero de 2019 la estrategia española). En segundo lugar, porque las estrategias británicas han sido tomadas como ejemplo a seguir y objeto de estudio, por su enfoque innovador y aplicación metodológica, por otras instituciones, tales como Europol. Por cuestiones profesionales, el autor de este documento pudo observar de primera mano y en diversas ocasiones esta última afirmación.

41 Este enfoque es muy similar, por no decir idéntico, al empleado en otras estrategias, como puede ser la Estrategia de la UE de Lucha contra el Terrorismo (aprobada en 2005 y revisada por última vez en 2014), o la propia ENT 2019, ya estudiada anteriormente en este documento.

Estos serían los cuatro pilares o ámbitos de actuación que las autoridades británicas has establecido para alcanzar el objetivo estratégico definido: *"Proteger nuestros ciudadanos y nuestra prosperidad no dejando espacio seguro para los miembros de la criminalidad organizada o grave para operar contra nosotros (…)" (Gobierno de Reino Unido 2018, 6).*

*De este objetivo estratégico se derivarían cuatro objetivos generales, cada uno de los cuales se alcanzaría a través de uno o varios de los pilares antes reseñados. De una manera gráfica, la Estrategia contra el Crimen Organizado y Grave británica quedaría resumida de la siguiente manera:*




*Fuente: Estrategia contra el Crimen Organizado y Grave de Reino Unido (2018).*

Cabe mencionar, entre otras grandes diferencias con respecto a la EN-COyDG española, que la estrategia británica aborda no solo la persecución de los delitos, sino también presta atención a sus víctimas y a aquellas personas que están en riesgo de integrarse en las actividades criminales. Tenemos, por tanto, un enfoque mucho más amplio en la estrategia británica respecto de la española, que esta última centra la mayor parte de su actividad (por no decir toda) en el pilar Persecución, mientras que difícilmente sería posible encuadrar algunas de sus líneas de acción en los pilares Protección y Prevención que se emplean en la estrategia británica.

En la estrategia británica se cuantifican en determinados casos los costes que supone a las arcas británicas las actividades del crimen organizado[42], y el esfuerzo presupuestario dedicado a la lucha contra el crimen organizado[43]. En la estrategia

42 El Ministerio del Interior británico calcula que las actividades del crimen organizado en ese país suponen un impacto de 37.000 millones de libras esterlinas al año (Gobierno del Reino Unido 2018, 5).

43 Así, la propia estrategia informa que el Gobierno británico invirtió más de 160 millones de libras esterlinas en mejorar las capacidades de las Unidades Regionales contra el Crimen Organizado (ROCU,s) desde 2013. Y desde 2017 y durante los siguientes tres años, otros 40 millones de libras esterlinas serían destinadas para mejorar las capacidades de esas ROCU,s (Gobierno del Reino Unido 2018, 22).

española, el impacto económico de la actividad criminal queda reflejado, pero en menor medida[44], y en ningún caso se hace mención a las partidas presupuestarias que se dedicarán a la lucha contra el crimen organizado.

Por último, otro factor diferenciador entre ambas estrategias es la autoría del análisis estratégico sobre la afectación del crimen organizado a cada uno de los países. Mientras que en el caso británico fue una agencia independiente[45], ajena a priori a la elaboración de la propia estrategia, quien redactó ese informe estratégico, en el caso español se desconoce quién elaboró ese informe de situación, pudiendo desprenderse que dicho informe se elaboró en el marco de los trabajos de redacción de la estrategia.

Parece más indicado, desde un punto de vista de asegurar la independencia y transparencia de los trabajos realizados, que el informe estratégico de situación sea redactado por algún organismo (o equipo del mismo) que posteriormente no vaya a tomar parte en la elaboración de la propia estrategia[46].

## 7. CONCLUSIONES

Para finalizar este documento, y tras todos los análisis y estudios realizados sobre la EN-COyDG y otras estrategias relacionadas, se alcanzan las conclusiones que se exponen a continuación.

La EN-COyDG es una estrategia sectorial o de segundo nivel, que aborda un determinado campo de actuación definido en su estrategia matriz: el crimen organizado y la delincuencia grave. En esta estrategia sectorial se profundiza con mayor detalle en las actuaciones que se pretenden llevar a cabo para afrontar la amenaza antes citada, recogiendo en la estrategia de segundo nivel los principios y fundamentos que establece la ESN 2017. Cabe afirmar, consecuentemente, que existe una plena alineación entre los fines y objetivos fijados por la ESN 2017 (en lo que al crimen organizado se refiere) y la EN-COyDG.

La EN-COyDG tiene un marcado carácter continuista con respecto a su estrategia predecesora, aprobada en 2011, recogiendo todos los ámbitos de actuación preferentes ya contemplados en 2011 y añadiendo algún ámbito más. En relación con estos ámbitos de actuación, la EN-COyDG asume en su práctica totalidad las prioridades definidas en el Ciclo Político de la UE, si bien no trata una de las diez prioridades fijadas (lucha contra el fraude documental) y añade otra prioridad (lucha contra la corrupción). Podemos afirmar, igualmente, que la EN-COyDG está plenamente alineada con el Ciclo Político de la UE, de tal forma que la lucha contra la criminalidad organizada en el ámbito europeo se traslada prácticamente en su totalidad al ámbito nacional.

El análisis comparado de la EN-COyDG con otras estrategias de segundo nivel españolas, aprobadas en fechas similares, refleja la diversidad metodológica empleada para la elaboración de dichos documentos. Esto se traduce, por ejemplo, en el empleo

44 Por ejemplo, la EN-COyDG incluye las estimaciones del Instituto Nacional de Estadística sobre la repercusión de las actividades ilegales en el PIB nacional, suponiendo estas el 0,87% del PIB español en 2017.

45 La elaboración de este informe estratégico corrió a cargo de la británica NCA (*National Crime Agency, Agencia Nacional contra el Crimen)*.

46 Así ocurre en la elaboración del Ciclo Político de la UE, en el que en base al informe de situación redactado por Europol (SOCTA), el Consejo JAI elige las prioridades que estima más oportunas y sobre las que enfocarse en la lucha contra el crimen organizado.

de diferente terminología para referirse a los mismos conceptos, o en la inclusión de medidas preventivas y de atención a las víctimas (lo que hace de la estrategia en cuestión tener un enfoque mucho más amplio). Esto llama poderosamente la atención, sobre todo teniendo en cuenta que las tres estrategias españolas de segundo nivel analizadas fueron elaboradas prácticamente al mismo tiempo, y derivan de una misma estrategia matriz: la ESN 2017. Quizá de cara a futuras estrategias, sobre todo cuando se tratan de las de segundo nivel, pudiera emplearse un mismo enfoque metodológico que permitiera asimilar con mayor facilidad cada una de estas estrategias.

Puesta igualmente en comparación la EN-COyDG con otras estrategias sectoriales que abordan el crimen organizado (en concreto, la estrategia británica) se observa igualmente una notable diferencia metodológica a la hora de tratar el asunto. La estrategia británica emplea el esquema metodológico conocido como “Las 4 P,s” (Prevenir, Proteger, Perseguir y Preparar la respuesta), muy extendido en la elaboración de las estrategias contra el terrorismo. Este esquema brinda un enfoque mucho más amplio, abordando la cuestión no solo desde un punto de vista reactivo, sino también contemplando medidas preventivas y de actuación sobre víctimas y potenciales criminales.

En definitiva, siendo los enfoques metodológicos variados a la hora de redactar las diferentes estrategias y todos ellos válidos, parece que el esquema popularmente conocido como “Las 4 P,s” pudiera ser el más completo para una adecuada elaboración. Además, el hecho de que su uso esté más o menos extendido a nivel nacional e internacional, y que se emplee no solo en el ámbito de la lucha antiterrorista sino también en el de la lucha contra la delincuencia organizada, permite proponer que sea el esquema metodológico empleado en sucesivas estrategias.

## BIBLOGRAFÍA

Ballesteros Martín, M.A. (2016). En busca de una estrategia de seguridad nacional. Madrid: Ministerio de Defensa.

Bratianu, Constantin, y Balanescu, Georgiana Victoria. Vision, mission and corporate values. A comparative analysis of the top 50 U.S. companies. En Management & Marketing (2008) Vol. 3, No. 3, pp. 19-38.

Cutillas Martínez, José Francisco. (2018) El Ciclo Político de la UE contra la delincuencia internacional organizada y su aplicación en España. Monografía del Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. Madrid: inédito.

Rodao Martínez, Alberto. (2015) El ciclo político de la UE: aplicación y coordinación en España. Trabajo de Fin de Curso de Capacitación para el Ascenso a Comandante de la Escala Superior de Oficiales de la Guardia Civil. Aranjuez: inédito.

Sánchez Gil, Luis Miguel. (2019) Terrorismo y crimen organizado en las estrategias de seguridad nacional españolas. Documento de Opinión IEEE 105/2019. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEEO105_2019LUISAN_terrorismo.pdf (última consulta: 25-10-2020).

## LEGISLACIÓN

Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional (BOE nº 233, de 23 de septiembre de 2015).

Real Decreto 1008/2017, de 1 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional 2017 (BOE nº 309, de 21 de diciembre de 2017).

Orden PRA/115/2017, de 9 de febrero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional por el que se aprueba el procedimiento para la elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional 2017 (BOE nº 38, de 14 de febrero de 2017).

Orden PCI/161/2019, de 21 de febrero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, por el que se aprueba la Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave (BOE nº 46, de 22 de febrero de 2019).

Orden PCI/179/2019, de 22 de febrero, por la que se publica la Estrategia Nacional contra el Terrorismo 2019, aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional (BOE nº 49, de 26 de febrero de 2019).

Orden PCI/487/2019, de 26 de abril, por la que se publica la Estrategia Nacional de Ciberseguridad 2019, aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional (BOE nº 103, de 30 de abril de 2019).

## OTRA DOCUMENTACIÓN

Consejo de la Unión Europea, Presidencia. Nota 10544/2/17 REV 2, de fecha 5-12-2017, dirigida al Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior (COSI) y titulada “Términos de referencia del Ciclo Político de la UE”. Disponible en: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10544-2017-REV-2/en/pdf (último acceso: 24-10-2020).

Gobierno del Reino Unido. Serious and Organised Crime Strategy. November 2018. Disponible en: https://www.gov.uk/government/publications/serious-and-organised-crime-strategy-2018 (último acceso: 25-10-2020).

## PÁGINAS WEB

Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea: Lucha de la UE contra la delincuencia organizada: 2018-2021. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/organized-crime (último acceso: 25-10-2020).

Europol. EU Policy Cycle – EMPACT. Disponible en: https://www.europol.europa.eu/empact (último acceso: 25-10-2020).

Gobierno de España, Ministerio del Interior. La Policía y la Guardia Civil detuvieron a 6.369 personas y desarticularon 554 grupos de crimen organizado en 2010. Disponible en: http://www.interior.gob.es/ca/noticias/detalle/-/journal_content/56_INSTANCE_1YSSI3xiWuPH/10180/997405/ (último acceso: 21-10-2020).

Gobierno de España, Presidencia del Gobierno. Interior prorroga el Plan del Campo de Gibraltar hasta diciembre de 2021 y lo extiende a otras provincias. Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/interior/Paginas/2020/020720-gibraltar.aspx (último acceso: 26-10-2020).

Fecha de recepción: 18/11/2020. Fecha de aceptación: 23/12/2020

# LA POLICÍA BRITÁNICA: UN MODELO DE CONTROL Y RECONOCIMIENTO

JOSÉ DUQUE QUICIOS

CORONEL (R) DE LA GUARDIA CIVIL

## RESUMEN

El modelo policial y de seguridad es uno de los aspectos que caracteriza y personaliza la cultura de un país, su estructura administrativa, su madurez en los riesgos sociales y delictivos, pero sobre todo por ser uno de los más potentes e imprescindibles mecanismos de control de los Estados ante la sociedad, que a su vez nos muestra el grado de madurez y democratización de esta. Analizando durante los últimos 30 años la diversidad en la cooperación policial y sus mecanismos, se observa que en el caso de UK tenía características propias. Así nos centramos en las evaluaciones de sus fuerzas policiales, pero sobre todo en el reconocimiento de la sociedad a su factor humano en diferentes formas y adaptadas a los tiempos. Sus aparatos policiales son, compensados con reconocimiento social, buen posicionamiento en los medios, pero también con recompensas económicas, propias de una sociedad protestante en el que se valora el esfuerzo individual. Este aspecto mismo en general será el objeto de este artículo, con la máxima de: "ver y ser interpretado por un observador externo que trabaja en otro modelo y vive en otra sociedad".

*Palabras clave:* diversidad, reconocimiento, evaluaciones, presupuestos, sueldos.

## ABSTRACT

The police and security model is one of the aspects which defines and personalises a country's culture, its administrative structure, its maturity in both social and criminal risks, but above all else, its function as one of a State's most powerful controls facing its society, which in turn reveals said society's degree of maturity and democratisation. Analysing the diversity of police cooperation and its workings over the last 30 years, In case of the UK, it had its own traits, which are worth analysing. We focused on the evaluation of its police forces but above all on the recognition of society as a human factor in different forms and adapted to the times. Its police forces are, rewarded by social recognition, a good standing in the media, but also with economic rewards, worthy of a protestant society where the individual efforts. In brief, this will be the focus of this article under the maxim of: "being seen and interpreted by an external observer who works with another system and lives in another society".

*Keywords:* diversity, appreciation, assessments, budgets, salaries.

La visión entre los modelos ancestrales y mitologizados de lo que se considera "la función policial", y los nuevos paradigmas en la sociedad anglosajona, es compleja. Las nuevas realidades de seguridad han modelado, sobre todo en Reino Unido, el sentimiento identitario y sociológico de su Policía, algo que sobre todo acontece,

incluso con mayor celeridad, en otras policías de la antigua Commonwealth, referidas a cambios o adaptaciones al "nuevo orden policial".

El artículo está dirigido únicamente a presentar la diversidad de su Policía, el reconocimiento que la sociedad británica tiene de su labor y de sus miembros, y el sistema de evaluaciones y controles periódicos por organismos externos, todo ello dentro de claras estrategias definidas de seguridad, en las que los presupuestos marcan esas nuevas políticas. Obviaremos muchos aspectos generales del modelo policial.

*La sociedad británica, quizás por su espíritu protestante, y por el reconocimiento al esfuerzo individual y del sentido de seguridad, profesa un reconocimiento notable (y que se lo demuestra con hechos materiales) a su Policía, pero también le exige. Y entre muchos aspectos, veremos como su administración establece unos objetivos y la examinará (mediante una comisión independiente) de su competencia y actuación, y su sociedad no solamente se lo agradecerá y reconocerá, sino que le remunerará con un salario superior a la de cualquier fuerza policial europea, así como unas buenas condiciones de trabajo. Por otra parte, ser policía en RU tiene buena imagen: "El reclutamiento y la permanencia de agentes a nivel nacional sigue siendo estable. El número de personas que ingresan en la Policía está en máximos desde hace de 10 años, lo que demuestra que la Policía sigue siendo una carrera deseable y buscada" (Home Office Evidence to the Police Remuneration Review Body (2019/20)).*

## 1. ANTECEDENTES DEL MODELO POLICIAL

El Reino Unido, junto con Estados Unidos, ha compartido tradicionalmente el miedo a una centralización permanente de su fuerza policial. La primera fuerza policial en Reino Unido estaba constituida por miembros no uniformados ni armados (Fijnaut C. y Marx G, 1995) con un rechazo en principio, a las fuerzas policiales.

En 1500 América ya se había descubierto e Inglaterra se caracterizaba por una falta de ley en su territorio y con una preocupante proliferación de criminalidad (Gaines L., Kappeler V. y Vaughn J., 1999)

La sociedad británica contaba con uno de los códigos penales más duros y crueles del mundo: a principios del S XIX había 223 delitos castigados con pena de horca[1]. Los delincuentes que no eran ahorcados eran expulsados a las colonias, una forma alternativa de castigo introducida por una ley de 1718[2].

Robert Peel (considerado el padre y organizador de la Policía británica) asumió el Home Office en 1822, y en 1829 llevó al Parlamento la *Metropolitan Police Act*, que establecía una fuerza de 1.000 efectivos, con una serie de principios posteriormente consolidados como parte de la filosofía para las fuerzas policiales británicas, principios que aún están vigentes, y muchos sirvieron para desarrollar la *Metropolitan Police Act*.

En este modelo policial su Policía es definida como "policía por consenso" (policing by consent) y se considera al policía como un "ciudadano de uniforme", sin armas. Los ciudadanos apoyan a su Policía porque no es opresora, ni puede actuar con excesivos poderes y porque (solo) está armado[3] con el apoyo del público (Reiner R., 1995).

1 Los niños de siete años podían ser condenados a muerte por el robo de un monedero. Entre 1509 y 1547 alrededor de 72.000 personas fueron ahorcadas por la Justicia.

2 https://www.parliament.uk/about/living-heritage/transformingsociety/laworder/policeprisons/overview/earlyprisons/

3 Estas características del policía británico pertenecen al Operational Policing Review, un estudio realizado en 1990 por todas las asociaciones de Policía y que coincide con el art. 7 de la Cartilla del Guardia Civil: "sus principales armas deben ser la persuasión (…)"

El modelo policial británico se caracteriza por su continuo proceso de evaluación interna, introduciendo continuas reestructuraciones, así como modificando y creando nuevos departamentos, una política que siempre sorprende a observadores exteriores, que a veces no entienden como este modelo puede absorber tantos cambios estructurales y competenciales.

*Lo paradigmático del Reino Unido es el modelo policial que introdujo en sus colonias, absolutamente diferente al de la metrópoli*[4]: una fuerza policial paramilitar, armada, acuartelada (Duque, 2006)**,** desarrollando más misiones de orden público que administrativas y entrenada para actuar como agente del Gobierno, tanto en ciudades como en ambientes rurales, frecuentemente en zonas con malas comunicaciones y en donde los nativos no estaban a menudo muy a favor del gobierno colonial.

## 2. ESTRUCTURA DEL MODELO DE SEGURIDAD DEL REINO UNIDO

El Reino Unido está formado por Inglaterra, Gales, Escocia, Irlanda del Norte y un grupo de islas[5]. Su sistema legislativo, judicial y policial no es el mismo en cada una de estas regiones.

En este territorio se despliegan 45 diferentes fuerzas policiales: 43 en Inglaterra y Gales; Policía de Escocia (Police of Scotland)[6] y Servicio de Policía de Irlanda del Norte, PSNI (antigua Royal Ulster Constabulary, RUC) (Duque, 1996). Son totalmente independientes para establecer su estructura y operatividad, con un tamaño de plantillas muy variadas (algunas no superan los 1.000 efectivos) (Duque, 2004). La Isla de Man, situada entre Gran Bretaña e Irlanda, tiene su propia policía y también las dos Islas del Canal (Jersey y Guernsey). A pesar de esta diversidad, nunca ha existido ni un movimiento político ni social serio para crear una sola fuerza que cubriera Inglaterra y Gales (Ludwig, Norton y McLean. A Gwilym Gibbon Centre Working Paper, 2017).

### 2.1. POLICIA METROPOLITANA DE LONDRES (MET)

La Policía Metropolitana de Londres (MET), Metropolitan Police Service, (MPS) cuenta con 31.175 policías profesionales, 12.000 efectivos civiles, 1.255 policías de apoyo a la comunidad (PCSO) y 1.860 policías especiales (special constables, SC), que representa un 25% de toda la policía de los condados. Tiene que hacer frente a una población metropolitana de 9,1 millones de habitantes[7] y donde la vivienda y el nivel de vida, en general, es el doble que en el resto del país. Cressida Dick (primera mujer que llega al puesto de Commissioner- jefa de Policía- en la MET), declaraba que podía perder hasta 3.000 efectivos en 2020[8], lo que señala la dificultad en mantener en sus puestos a esta Fuerza, pues entre 2017 y 2018, 638 efectivos abandonaron la MET y 353 pasaron a otros cuerpos policiales del Reino Unido.

4 Distinto a Francia, que tuvo en la metrópoli el mismo sistema policial que en sus colonias. Ver también Mawby R. (1999), Policing across the world. UCL Press, London, p. 31.

5 Cada una de estas regiones está dividida en condados (counties), que son las unidades político-administrativas, gobernado cada uno por un County Council.

6 En abril de 2013, las ocho fuerzas policiales escocesas, que hasta entonces existían, se fusionaron en una sola en virtud de la Police and Fire Reform (Scotland) Act 2012.

7 El 43% son minorías étnicas y un tercio de los niños de Londres viven en la pobreza relativa occidental.

8 https://www.bbc.co.uk/programmes/b09fgcc4, 2017

Recibe diariamente unas 5.000 llamadas al 999 y 2.400 denuncias. Los delitos sexuales y las desapariciones de personas se han duplicado en los últimos cinco años, haciendo que las investigaciones en estos ámbitos hayan detraído recursos de otros. Toda esta actividad hace que, en el área metropolitana de Londres, el trabajo policial sea un tercio más alto que la media en otras policías.

La MET, con un presupuesto actual de 3,5 billones £[9], según los planes presupuestarios actuales, tiene que ahorrar 250 millones £ en los próximos cinco años (teniendo libertad para utilizar los procedimientos que mejor estime: no recuperando plantilla, ahorrando de cualquier partida, etc.), con lo que habrá ahorrado un billón £ en la última década. Las previsiones señalan que para 2022/23 tendrá que ahorrar 170 millones £, solo asumible si reduce la plantilla, para poder seguir teniendo un aumento anual salarial del 2%. La plantilla de MET se ha reducido más de un 7% desde 2013 (Submission to the Police Remuneration Review Body. Metropolitan Police, 2018/2019).

Algunas unidades de esta Policía son: Unidad de armas de fuego, (Police Firearms unit, SCO19); Comando de Protección, (Protection Command), especializada en la protección de personas[10]; Unidad Nacional de Inteligencia de Desorden y Extremismo Doméstico (National Domestic Extremism and Disorder Intelligence Unit, NDEDIU), que recoge y almacena información en la Base de Datos Nacional de Extremismo Doméstico (National Domestic Extremism Database), adaptada al Sistema Nacional de Inteligencia (Intelligence System, NSBIS)[11].

## 2.2. POLICÍA DE LA CITY

Aparte de la MET, la City of London Police, ejerce como policía integral en una zona de 2,6 km² del Gran Londres, denominada “milla cuadrada dorada”. Cuenta con 753 agentes profesionales, 428 civiles y 6 PCSO, para una población de unos 9.000 residentes, que se convierten en 400.000 cuando la *City se pone a trabajar (Duque, 1997).*

## 2.3. OTRAS POLICIAS

Policía de Transporte, British Transport Police (BTP); Policía Nuclear, Civil Nuclear Constabulary (CNC) y Servicio Nacional de Policía Aérea. Además existen los Basic Command Units (BCU)[12].

9 Para RU, un billón son mil millones.

10 Cuenta con dos ramas: Realeza y Protección Especializada (Royalty and Specialist Protection, RaSP) para la Familia Real y funcionarios del gobierno; y Protección Parlamentaria y Diplomática (Parliamentary and Diplomatic Protection, PaDP), de personal uniformado para los edificios gubernamentales y diplomáticos.

11 Base con individuos fichados como extremistas de ámbito nacional o relacionados con desórdenes públicos.

12 Unidades fundamentales integrales de actuación policial en Inglaterra y Gales. Sus plantillas oscilan entre 100 y 1.000 policías.

## 3. EFECTIVOS POLICIALES DE REINO UNIDO

### 3.1. INGLATERRA Y GALES

A 30 de septiembre de 2019, según el Police Service Strenght (House of Commons Library, Briefing Paper, Number SN-00634, 2020), las plantillas policiales eran:

Inglaterra y Gales: 123.171 policías profesionales (excluyendo British Transport Police y Central Service Secondments[13]), 37.428 mujeres (30%) y 64.411 civiles. Un descenso de 20.600 efectivos, 15% con respecto a 2010[14].

En Reino Unido hay una problemática con el reclutamiento en la Policía: en 2019 las policías de Inglaterra y Gales reclutaron 9.427 policías profesionales (35% mujeres), de las que el 25% lo abandonaron. Para paliar este descenso, en septiembre de 2019, el primer ministro anunció que se reclutarían 20.000 policías profesionales adicionales en Inglaterra y Gales antes de marzo de 2023. En una primera fase, se reclutarán hasta 6.000 policías para fines de marzo de 2021 y se adelantarán 45m £ para 2019, para que en marzo de 2020 estuvieran ya en servicio 2.000 policías (Home Office. Statistical Bulletin 04/20, 2020).

A todos estos efectivos policiales profesionales, hay que añadir otras figuras que sin ser funcionarios policiales, sino auxiliares “cualificados”, con algunas competencias administrativas en los campos de la seguridad[15], suponen un importante incremento de las plantillas policiales:

- Policía de apoyo a la comunidad, (Police Community Support Officer, PCSO), 9.673 efectivos[16].
- Policías especiales (Special Constables) (Duque, 1997), 10.640 efectivos, una procedencia que utilizaron un 5.4% de policías profesionales para ingresar[17].
- Voluntarios de apoyo policial (Police Support Volunteers, PSVs)[18].
- Vigilantes de tráfico (traffic wardens), que vigilan los estacionamientos de vehículos.

Uno de los indicadores de un modelo policial lo señala la ratio policial por habitantes. Cuando el Reino Unido hace su ratio, no introduce en esta cifra ni a su personal civil (casi un 50%) ni al resto de figuras policiales que están en su seguridad pública ya citadas, lo que representa una importante desviación en su ratio, en comparación con

13 Personal destinado temporalmente a los servicios centrales policiales.
14 https://fullfact.org/crime/police-funding-england-and-wales/?utm_source=content_page&utm_medium=related_content, 2018
15 Y con una uniformidad que casi no se distingue de los policías profesionales.
16 Pueden detener a sospechosos hasta 30 minutos antes de que llegue un policía profesional y multar en caso de comportamiento antisocial.
17 Voluntarios que proceden de diferentes ámbitos de la sociedad: maestros, taxistas, obreros, oficinistas, etc. y dedican cuatro horas a la semana como mínimo a la policía local. Conducen vehículos y acuden a concentraciones deportivas y de masas y durante su permanencia en el servicio están cubiertos por un seguro.
18 Ciudadanos voluntarios que realizan tareas que complementan las realizadas por los agentes de Policía.

quienes no contamos con esa variedad de personal. Si algún lector quiere apreciar este sesgo a nivel europeo, puede verlo en algún estudio de este autor[19].

### 3.2. ESCOCIA

En Escocia ha habido un fenómeno distinto con respecto a la Policía, pues en 2019 había 17.259 policías profesionales (63% mujeres), una cifra superior al 30% de 1985.

### 3.3. IRLANDA DEL NORTE

Cuenta con 6.919 efectivos, a los que hay que añadir 2.495 efectivos de personal civil (enero 2020), de los que 67% de sus efectivos son protestantes y 32% católicos.

### 3.4. POLICIA DE TRANSPORTE. BRITISH TRANSPORT POLICE (BTP)

En 2019, contaba con 2.844 policías profesionales, además de 1.387 efectivos de personal civil, 299 PCSO y 287 *special constables.*

### 3.5. CENTRAL SERVICE SECONDMENTS (CSS)[20]

- 381 policías profesionales.

## 4. CONTROL DE LA POLICIA

Desde nuestro punto de vista, el control de la Policía en UK es un tema fundamental. La Policía británica mediante un sistema tripartito (Johnston, 2000), es controlada y fiscalizada por:

### 4.1. MINISTERIO DEL INTERIOR

El Home Office, que aprueba el nombramiento de jefes de policía y sus dimisiones (Duque, 1995), también fija el presupuesto de todas las policías mediante la aplicación de una fórmula de financiación.

Con relación a los presupuestos (Reiner, 1995), los condados pagaban en un principio todo y luego el gobierno central les devolvía el 51%[21]. Actualmente esta proporción ha variado mucho, pues no siguen reglas establecidas, sino según las disponibilidades de los condados.

### 4.2. COMISIONADO DE POLICÍA Y DEL DELITO

En Inglaterra y Gales, el Police and Crime Commissioner (PCC) es un funcionario, no un mando policial, electo en Inglaterra y Gales, encargado de garantizar la efectividad

19 Duque, J. (2005). Recursos humanos en la UE. Revista Guardia Civil, nº 739, pgs. 38-42 y Duque, J. (2005). Mujeres policías en la UE, nº 740, pgs. 36-41.

20 Personal destinado temporalmente en otros servicios policiales.

21 En un principio era de un 25%, y a partir de 1874 se aumentó al 50%.

y eficiencia en la fuerza policial de su condado. Es la voz de la ciudadanía que traslada a su Policía las propuestas que recibe de aquella, consiguiendo un servicio policial eficaz, a la vez que se mejoran las relaciones con la comunidad (Ludwig, Norton y McLean, 2010). Sustituyó a las autoridad policial del condado en noviembre de 2012[22].

### 4.3. JEFE DE POLICÍA

El jefe de Policía se sitúa en el tercer nivel del control. Es un policía, no un político, y es el responsable de la dirección de su Policía. Tiene una total independencia operativa (Duque 1998), aunque ahora es difícil mantenerla cada vez más. Esta independencia, recogida por la ley, ha sido confirmado por repetidas sentencias de los tribunales , lo que significa que ni incluso el Ministerio del Interior, puede dar instrucciones sobre la dirección de su Fuerza (Duque 2006).

### 4.4. COMISIÓN INDEPENDIENTE DE QUEJAS. *INDEPENDENT POLICE COMPLAINTS COMISIÓN (IPCC)*

Realiza una investigación de todas las quejas que se reciben contra las actuaciones policiales en Inglaterra y Gales.

### 4.5. SUPERDENUNCIAS

La Ley de Policía y Delitos de 2017 estableció un nuevo sistema de súper-denuncias contra la Policía, que permite a organizaciones, siempre a través del Secretario de Estado, presentar denuncias por actitudes y comportamientos perjudiciales en la actuación policial. No pueden ser interpuestas por particulares y previamente han tenido que ser consideradas por el inspector jefe de Policía de Su Majestad (Her Majesty's Chief Inspector of Constabulary).

## 5. INSPECCIONES/EVALUACIONES A LAS POLICIAS

Si trasladamos la idea general de Manuel Ballbé y Carlos Padrós sobre la cooperación y la competencia entre Estados, para el asunto que presentamos en este apartado, en el sentido de que "*la competencia, en contraposición a la autarquía, obliga a los poderes tanto públicos como privados a mejorar sus estructuras y sus resultados, estableciendo una serie de evaluaciones y unas clasificaciones según sus resultados" (Ballbé y Padros, 1997),* podemos entender el sentido de las evaluaciones que periódicamente se realizan a las fuerzas policiales de Reino Unido por un organismo independiente, tanto de la Policía como del Ministerio del Interior.

### 5.1. INSPECCIÓN GENERAL DE POLICÍA DE SU MAJESTAD

Aunque la supervisión directa del rendimiento de cada cuerpo policial corresponde ahora al PCC, las fuerzas policiales son auditadas por la Inspección General de

22 Estaba formada por 17 miembros, de los que 9 eran miembros del Consejo del Condado, 3 jueces y 5 miembros independientes.

Policía de Su Majestad (Her Majest'ys Inspectors of Constabulary, HMIC), que desde 2007 pasó a denominarse Inspección de Servicios de Policía y Bomberos y Rescate de Su Majestad (Her Majesty's Inspectorate of Constabulary and Fire & Rescue Services, HMICFRS), un órgano de consulta profesional del secretario de Estado, en la actualidad compuesto por 256 funcionarios.

HMIC se estableció en 1856, para controlar las policías asalariadas profesionales permanentes que se establecieron en cada condado (Ley de Policía del Condado de 1856), con el deber de "investigar el estado y la eficiencia de la Policía", introduciendo la inspección anual de la fuerza.

Los miembros de la Inspección son independientes, tanto del servicio policial como del gobierno, y son nombrados por la Corona (Duque, 1992), en virtud de la Ley de Policía de 1996, sección 54, 1. Su evolución ha evolucionado hasta la Ley de Policía de 1996[23]. HMIC aparte de las inspecciones a las policías de los condados, también lo hacen a otras fuerzas policiales y agencias de seguridad[24]. El actual inspector jefe, en el cargo desde 2012, por primera vez, no procede del mundo policial, como tampoco los miembros de la dirección ejecutiva.

## 5.2. INSPECCIONES PERIÓDICAS

Desde 1856, todas las policías de Inglaterra y Gales son sometidas periódicamente a inspecciones para evaluar su efectividad y su funcionamiento.

En la actualidad, la inspección normalizada realizada por la HMIC, es la conocida por inspección PEEL (police efficiency, effectiveness and legitimacy), que califica tres conceptos: eficiencia (si los servicios que se prestan tienen una buena relación calidad-precio), efectividad (si cada fuerza policial está prestando servicios correctos y funcionando correctamente) y legitimidad (si cada fuerza opera de manera justa, ética y dentro de la ley). Todas las fuerzas son evaluadas y reciben la calificación de: sobresaliente, bueno, requiere mejora o inadecuado, así como su grado de progreso: mejora, sin cambio y empeora. Posteriormente reciben un informe completo que abarca su trayectoria anual, que además se hace público y accesible en la página web. En 2018 y 2019 esta inspección anual adoptó un enfoque integrado, con una duración de una semana, durante la cual los miembros de HMIC se entrevistan con los policías de todos los empleos y niveles.

En nuestro entorno ¿alguna unidad, después que tuviera una inspección, podría recibir esta calificación? ¿qué pensaríamos? ¿se podría publicar en la página web de la unidad calificada algo similar?:

*La policía de (…) no prioriza suficientemente entre los diferentes tipos de demanda y muestra una comprensión limitada de los factores que le afectan. Su falta de comprensión significa que no está adaptando eficientemente los servicios que proporciona y, como resultado, no puede proporcionarlos tan pronto como debería. La fuerza no está haciendo el mejor uso de los recursos que tiene. Ha*

23 Modificada por la Ley de Reforma de la Policía y responsabilidad social de 2011 (Police Reform and Social Responsibility Act 2011) y la Ley de vigilancia y delincuencia de 2017 (Policing and Crime Act 2017).

24 Armed Forces Police; Royal Navy; Royal Military and Royal Air Force Police; British Transport Police; Civil Nuclear Constabulary; HM Revenue & Customs; Ministry of Defence Police; Police Service of Northern Ireland y National Crime Agency.

*cambiado algunos procesos para administrar mejor sus funciones, pero al hacerlo ha creado riesgos. Ha considerado formas más eficientes de trabajar, como trabajar con otros, pero no comprende adecuadamente cuán efectivo es su trabajo conjunto. La gestión financiera de la fuerza es buena y gestiona su presupuesto de manera estricta. Sin embargo, basa sus planes en su escasa comprensión de la demanda. Esta fuerza ha bajado dos grados en el apartado de eficiencia desde nuestra última inspección de 2017, lo cual es un deterioro significativo*[25].

Con esta claridad se expresa el HIMC, en el apartado de efectividad en la inspección de 2018 a una fuerza inspeccionada/evaluada, por lo que es calificada como: inadecuada. Esto aparece en la página web de esa Policía y no es que sea frecuente esta calificación, pero puede suceder.

O también esta:

*Descubrimos que la policía de (…) necesita mejorar la investigación de delitos de odio por discapacidad y mejorar algunos aspectos de la atención a las víctimas. Más de la mitad de los casos que examinamos no se habían tratado bien. Los problemas incluyeron no señalar los casos como delitos de odio por discapacidad. También encontramos que a menudo había retrasos en el proceso de investigación y una falta de supervisión efectiva de los casos (State of Policing. The Annual Assessment of Policing in England and Wales 2018 Her Majesty's Chief Inspector of Constabulary, 2018), que es el informe del inspector jefe de Policía de Su Majestad (Her Majesty's Inspectorate of Constabulary and Fire & Rescue Services, HMICFRS), que contiene la evaluación de las inspecciones realizadas entre abril 2018 y mayo de 2019).*

Aparte de estas inspecciones periódicas, se pueden hacer especializadas: Terrorismo y su respuesta, problemática de la libertad bajo fianza[26], protección infantil (los niños detenidos están en las celdas de las comisarías, algo que se quiere evitar) y otros colectivos vulnerables, enfermedades mentales, lucha contra el fraude, robo de vehículos o inspecciones encargadas específicamente por el secretario de Estado.

Como ejemplo de transparencia, veamos cómo la inspección saca a la luz cualquier actuación o actividad policial que, a muchos de nosotros, desde el esquema constitucional de la seguridad en España, nos pudiera parecer imposible. Se había detectado que el número de delitos registrados no se correspondía con el que figuraba en las estadísticas oficiales. Una inspección de 2014 descubrió que 800.000 delitos denunciados (19 %) no fueron registrados a nivel nacional, por lo que a partir de abril de 2016 se comenzaron estas inspecciones temáticas para corregir este asunto. Y, a pesar de todos estos esfuerzos, la misma Inspección considera que aún alrededor de 610.000 delitos denunciados a la Policía no se registraron (año 2017). La justificación no puede ser más real: *"no hay que darles importancia a las estadísticas, sino a la efectividad". "El registro preciso de los delitos ayuda a las fuerzas a priorizar las investigaciones, administrar sus recursos, planificar el futuro y dar a las víctimas y a la comunidad el servicio que se merecen" (State of Policing.* The Annual Assessment of Policing in England and Wales 2018 Her Majesty's Chief Inspector of Constabulary, 2018).

Otra muestra de actuación: En una de las inspecciones a la National Crime Agency (NCA), HMIC emitió una recomendación que no podía ser más clara:

*Con efecto inmediato, el jefe de policía de la Policía de Transporte Británica debería garantizar que las evaluaciones de inteligencia de su Policía sean compartidas con la NCA (The National tasking,*

25 https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmicfrs/peel-assessments/peel-2018/cleveland/efficiency/, 2018

26 El efecto perverso que representaba los cambios de la Ley de Policía y Delitos de 2017, que entraron en vigor el 3 de abril de 2017, sobre este tema.

*coordination and governance of the response to serious and organised crime. An inspection of the National Crime Agency-led arrangements, 2018).*

## 6. RECONOCIMIENTO DEL POLICÍA

Desarrollaremos ahora uno de los motivos principales de este artículo y los aspectos que le rodean.

### 6.1. HISTORIA DE LOS SALARIOS

Desde que en 1829 se crea la Policía Metropolitana de Londres, la vida profesional y personal de estos policías fue difícil. Los preceptos draconianos de su fundador Robert Peel fueron haciendo mella y la situación empezó a deteriorarse.

En el siglo XIX, el salario de los policías variaba según sus respectivas fuerzas policiales, pues contaban con presupuestos diferentes. Todos los sueldos policiales eran satisfechos por la Secretaría de Estado (Home Secretary), que en 1839 estableció criterios para que las fuerzas policiales fueran pagadas según criterios propios. Luego, en 1886, se adoptaron siete escalas"[27].

Durante la I Guerra Mundial tuvieron gran cantidad de horas extras sin pagar y se les anularon muchos días libres, al mismo tiempo sus salarios se vieron devorados por la inflación[28]. La situación culminó en 1918, en Londres, y en 1919 en Liverpool[29], donde estallaron dos huelgas que obligaron a tomar en cuenta a la Policía y, como consecuencia, el gobierno tuvo que duplicar sus salarios, a la vez que en 1919 creaba la Federación de Policías y el Comité Desborough[30].

Los salarios de los funcionarios civiles que trabajan en la Policía no han tenido nada que ver con los de sus compañeros profesionales con quienes conjuntamente han prestado servicio, nunca estuvieron sujetos a revisión bajo el Factor-X (que más tarde explicaremos).

#### 6.1.1. Comités salariales

Estos comités siempre han estado unidos a los temas salariales y de condiciones de servicio y su negociación con las autoridades gubernamentales. Los más importantes:

The Desborough Committee, 1919.

27 Las escalas no fueron revisadas hasta el final de la I Guerra Mundial, el coste de la vida se duplicó durante la guerra y el salario no se incrementó, por lo que, con la inflación, en 1918 muchas familias de policías cayeron en la pobreza. Se intentaron mejorar las condiciones económicas mediante bonos de guerra, cuyo valor era distinto según los condados, lo que incrementó aún más las diferencias salariales entre las diferentes fuerzas policiales y forzó a que las autoridades policiales trabajaran conjuntamente con las autoridades regionales para rebajar estas diferencias.

28 En 1918, los agentes con 20 años de servicio recibían salarios más bajos que la tasa promedio de los trabajadores no cualificados. En tal situación, la corrupción menor abundaba.

29 Aquí se produjeron muertos y unos 200 detenidos, habiendo enfrentamiento incluso entre policías a favor y en contra de la huelga.

30 Primer comité específico de una larga lista de comisiones creadas a lo largo del tiempo, para tratar temas salariales y de condiciones de servicio. Estas huelgas mostraron la importancia de la Policía para la estabilidad del gobierno.

Consiguió que se duplicaron los sueldos, reduciéndose las diferencias entre las diferentes policías, así como la provisión de casa gratuita o un complemento.

The Oaksey Committee, 1948.

Consideró que Londres tendría un tratamiento especial por su alto coste de vida, creando para policías y sargentos de la MET y de la City un aumento no pensionable, llamada *complemento de Londres*, por un valor de 10 £ al año, que entonces representaba el 3% del salario.

The Royal Commission, 1960.

Aumentó el c*omplemento de Londres* a 20 £.

The Edmund-Davies Committee, 1978.

Revisó los sueldos después de la inflación de 1970 y recomendó el establecimiento de una escala nacional de sueldos, rechazando las condiciones regionales: Fomentó la cooperación entre fuerzas policiales, con la intención de dar al servicio de Policía un sentimiento común de identidad. En 1975 el *complemento de Londres* se extendió y aumentó a 650 £ anuales a todos los empleos[31], excepto a los jefes de Policía de la MET y la City. También recomendó aumentar la plantilla de la MET, que tenía en 1977 el mismo número de efectivos que en 1921.

The Sheehy Committee, 1993.

Aumentó el *complemento de Londres* a 4.000 £ al año, lo que suponía un incremento del 70%.

Por último, añadimos las leyes, comités e informes que desde 1829 hasta 2010/2011 se han ocupado de salarios y condiciones de servicio de la Policía[32].

## 6.2. NEGOCIADORES

La legislación laboral británica de 1996 prohíbe a la policía afiliarse a sindicatos obreros para defender sus condiciones salariales y laborales[33], por esta razón, todas las organizaciones y federaciones policiales, entre ellas la Federación de Policía de Inglaterra y Gales (PFEW)[34], se reúne con el Organismo de Revisión de

31 Lo que suponía el 18% del salario a los policías recién salidos de la academia.

32 The Municipal Corporations Act 1835; County Police Act 1839; The Desborough Committee 1920; The Police Act 1919; The Committee on National Expenditure 1922; The Desborough report de 1924; The Lee Committee 1925; The May Committee on National Expenditure 1931; The Higgins Committee on pay for new entrants 1933; The Oaksey Committee 1949; Sir Malcolm Trustram Eve KC (report in 1951); The Royal Commission 1960; The Edmund-Davies Committee 1978; The Sheehy report 1993; White Paper: Policing A New Century. A Blueprint for Reform 2001 y PNB agreement on police pay and conditions y Winsor Review 2011/12.

33 Así surgió la Federación de Policía, en la que todo policía, desde el momento de su ingreso, hasta su separación del servicio o retiro, o hasta que asciende a superintendente, es automáticamente miembro de esta asociación. No es una organización política, y forma parte del Servicio de Policía. Creada por la Ley de Policía de 1919, después de una huelga en Londres convocada por un entonces ilegal sindicato, esta prohíbe la pertenencia del policía a cualquier sindicato, *trade unions.*

34 Reúne a los policías con empleo inferior a superintendente.

Remuneraciones de la Policía (Police Remuneration Review Body, PRRB)[35]. Frente a estos representantes se sienta la parte oficial, compuesta por representantes de la Secretaría de Estado del Ministerio del Interior, para Escocia e Irlanda del Norte, así como representantes de las autoridades policiales (ahora Police Commissioner of Crime, PCC) de los condados.

## 6.3. SUELDOS Y CONDICIONES DE SERVICIO

*"Obras son amores y no buenas razones". Refranero popular.*

Resulta curioso ver, en el mundo policial de Reino Unido, la cantidad de documentos que sobre sueldos circulan regularmente, tanto por parte de las instituciones gubernamentales como por las organizaciones sindicales. Y esto se debe a que el dinero forma parte de la sociedad anglosajona que, de tradición protestante, considera este elemento como motor de su realidad y que traslada este concepto al "value for money", algo que no está presente en una sociedad judeo-cristiana como la nuestra, que incluso lo rechaza al considerar que "pensar y/o proponer evaluar económicamente el desempeño policial o militar, está fuera del comportamiento que se supone a estos profesionales". Y si esto lo relacionamos con el buen talante que siempre ha tenido la sociedad británica con su Policía, nos lleva a concretar que todo el servicio policial tiene un valor y que este valor hay que compensarlo económicamente.

*El principal propósito del salario es dar la suficiente recompensa tanto para el reclutamiento como para la permanencia, consiguiendo así policías de alta cualificación (Independent Review of Police Officer and Staff Remunerations. Final Report. Volume 2, March 2012)*

A pesar que todos los documentos que se manejan hablan de la incertidumbre que causará el Brexit (aún no había aparecido el corona virus), la Policía para el 2020 ya consiguió sus propósitos: el Consejo del Personal de la Policía votó a favor del acuerdo salarial 2019/2020[36].

El acuerdo supuso un aumento salarial del 2,5% a partir del 1 de septiembre de 2019[37], así como un incremento de la gratificación para los guías de perros (en RU como en muchos países europeos, el perro policía vive con la familia del guía, y este recibe un complemento)[38].

Por primera vez en tres años, el Ministerio del Interior aceptó en su totalidad las recomendaciones del PRRB[39], unas 1.000 £ adicionales de salario anual y pensionable, siendo el mayor incremento que "después de nueve años de congelaciones salariales, se ha tenido desde 2010" (Revista Police. The Police Federation of England and Wales.

35 Organismo autónomo, que ofrece asesoramiento independiente al ministro del Interior y al ministro de Justicia de Irlanda del Norte sobre sueldos, uniformidad, equipo profesional y condiciones de trabajo desde policía a superintendente jefe. Recoge datos y elabora una encuesta sobre salarios y moral de las 43 fuerzas policiales de Reino Unido, lo que le permite tener el pulso verdadero de esa fuerza personal y laboral. Formada por seis miembros, se creó en 2014, reemplazando a la Mesa de Negociación de la Policía (Police Negotiating Board), ver https://www.polfed.org/our-work/police-remuneration-review-body-prrb/

36 En 1992, el policía de base cobraba 11.972 £, entonces 176.850 pts., ver (Duque, 1992). Policía de Kent: Servicio a la comunidad (I). Revista de la Guardia Civil, nº 584, p. 68.

37 https://www.unison.org.uk/news/2019/11/police-staff-pay-2/

38 https://resources.metfriendly.org.uk/police-pay-award-2019-20-announced

39 Asesora y negocia con el Gobierno sobre remuneraciones en la Policía.

August/September 2019, p. 9). Pero la Policía de Escocia aún mejoró esta subida salarial de Inglaterra y Gales y la ha llevado al 6,5%, que se abonará en tres años[40].

Pero solo el 16% de los policías están contentos con su sueldo y su trabajo[41]. Además, solo un 42% de los policías están satisfechos con la relación trabajo profesional/vida personal (Submission to the Police Remuneration Review Body. Metropolitan Police, 2018/2019).

Aunque los salarios no son los mismos en todas las fuerzas, podemos considerar que los sueldos brutos anuales son:

Policía: durante la academia, 23.586 £; recién salido de la academia, 25.560 £; con 7 años de antigüedad, 39.150 £. (la antigüedad se paga anualmente y, en el caso del policía, de un año al siguiente, el incremento puede suponer 2.500 £).

Sargento: con un año de antigüedad, 40.488 £; con cuatro años de antigüedad, 43.998 £.

Inspector[42]: recién ascendido, 50.160 £; con tres años, 54.408 £.

Inspector jefe, recién ascendido, 55.521 £; con tres años, 57.804 £.

Chief Superintendent, entre 81.156 £ y 85.614 £.

Los jefes de Policía, así como sus *assistant* y *deputy*, reciben un salario fijo, en función del personal en plantilla y de la incidencia de la delincuencia en su Fuerza. El jefe de Policía de la MET puede ganar anualmente hasta 194.523 £; el jefe de Policía de la City Police, 142.272 £ y el jefe de Policía de Escocia, 214.404 £[43]. Cuando hablamos de los jefes de policía y nos referíamos a su independencia, aparte de consideraciones institucionales, el montante de su sueldo tal vez podría influir en esa independencia.

También los empleos que no han alcanzado el tope de su escala salarial actualmente reciben un *pago progresivo anual* de un 2%, pero se recibe solo cuando el policía haya sido calificado en su evaluación anual como “satisfactorio”, o superior[44].

Los únicos complementos que pueden tener un policía, son los correspondientes a estar destinados en Londres, donde los alojamientos y el resto el coste de la vida, en general, se puede considerar que es el doble que en el resto de RU.

40 Los colegas del resto del país han comentado esa diferencia sin ningún recato: ver Submission to the Police Remuneration Review Body. Metropolitan Police, 2018/2019)

41 Lo revela una encuesta de 2018. El policía ha perdido 4.300 £ anuales en los últimos ocho años (los maestros han perdido 2.500 £ y los enfermeros, 1.900 £, mientras que los parlamentarios han aumentado su sueldo con arreglo a la inflación).

42 La escala profesional de la policía británica es muy corta: policía (constable); sargento; inspector; chief inspector; superintendent; chief superintendent; assistant chief constable (commander en la MET y City of London Police), deputy chief constable y chief constable (commissioner en la MET y City of London Police). Es de destacar que todos los empleos han comenzado como policías.

43 https://www.scotland.police.uk/about-us/finance/pay-and-grading-structure/, 2020

44 El 34,2% de los agentes reciben un pago progresivo anual, lo que supone un aumento de su sueldo en unas 1.985 £. Sin embargo, dado que la mayoría de los policías están en el punto de pago más alto en su escala, ya no reciben este pago progresivo anual. Además, el nuevo marco de pago y recompensas, que se está desarrollando a partir de 2020, pondrá fin a esta progresión automática de pago.

Las gratificaciones anuales, por estar destinados en Londres son:

*Compensación de Londres (London weighting)*, 2.444 £, una cantidad que trata de paliar el alto nivel del coste de vida, que es pensionable.

*Gratificación* 1, 1.011 £, que gratifica a quien viene destinado a la MET, por aceptar las dificultades de vivir en Londres, no es pensionable.

*Gratificación* 2, 3.327 £, para paliar la carestía de la vivienda en Londres, no pensionable. En 1994 se retiraron a todas las fuerzas una gratificación que había en concepto de vivienda.

La suma de todas estas gratificaciones para Londres puede llegar a 6.782 £, que para otras fuerzas puede quedar reducida hasta 2.000 £. Si un servicio se hace durante la noche y fuera del domicilio, se perciben 50 £.

Entre 2009 y 2011, el policía y el sargento ganaba entre un 10% y un 15% más que las otras profesiones de emergencia y sus iguales en las Fuerzas Armadas, y en el mismo nivel salarial con profesionales que tenían una educación superior. Los policías masculinos estaban en el 75% del percentil de los sueldos, mientras que las mujeres, en estos mismos empleos, estaban en el 80% de ese percentil. Ahora esas diferencias salariales se mantienen, aunque hay variaciones. La MET y la City of London Police son más atractivas en cuestión salarial al resto de fuerzas, siendo Devon y Cornwall los condados con sus fuerzas policiales de menor salario.

Todo lo expuesto nos lleva a justificar que el trabajo policial está basado en el "intrínseco valor del trabajo del policía", y que su sueldo ha sido siempre el reflejo de la naturaleza especial de su trabajo, que, por tener unas especiales demandas profesionales, ha estado sometido a revisiones periódicas. Este hecho lo ha aceptado la sociedad británica, y sus autoridades lo han materializado.

### 6.3.1. Otras prestaciones

Desde el ingreso en la academia, el policía entra automáticamente, salvo decisión contraria, en el Plan de Pensiones de la Policía 2015 (Police Pension Scheme 2015), considerado uno de los mejores. La aportación del policía es de 13,7% del total de los ingresos y la Policía contribuye con un 21,3%. Algunas fuerzas ofrecen la oportunidad de unirse a un plan de salud privado contributivo.

El policía tiene 22 días de vacaciones laborables que llegan a los 30 días, según antigüedad.

En 1990, el Servicio de Transportes de Londres ofreció la posibilidad de viajar gratuitamente en toda la red de transporte, tanto de servicio como fuera de él. En 2001, la City of London Police y la MET llegaron a un acuerdo con la Association of Train Operating Companies para que sus funcionarios pudieran viajar en un radio de setenta millas alrededor de Londres, algo a tener en cuenta, pues esta concesión ascendía a 3.500 £ en 2011.

La edad de retiro obligatorio es a los 60 años para policías, sargentos e inspectores y a los 65 años para el resto[45]. También la pensión se puede coger a los 55 años, pero con reducciones del 4% al 5%.

## 7. ASÍ SE HABLA Y SE CONSIDERA AL POLICÍA BRITÁNICO

Vamos a reflejar en este apartado como se ha hablado de la Policía británica en las diferentes comisiones y documentos oficiales, a lo largo del tiempo:

- El policía tiene una combinación de cualidades morales, físicas y mentales que no se requieren normalmente a otros funcionarios. La carga de discreción y responsabilidad, puestas en manos de un policía, es mayor que en otro servidor público, además de estar en una especial relación con la comunidad, y que mantiene una confianza que es importante preservar.
- El orgullo de pertenecer a una fuerza organizada con tradición, espíritu de cuerpo y camaradería, así como de un status especial y estimación en la comunidad que los policías han ganado.
- La credibilidad que se le otorga. En general los organismos oficiales y los ciudadanos consideran increíble que un policía pueda mentir. De ahí, los grandes escándalos producidos cuando se demuestra que sí lo han hecho.
- El trabajo de la Policía es único. Sus diferentes empleos, responsabilidades y posiciones en una sociedad democrática, combinada con las presiones a las que tienen que hacer frente, hacen que su papel sea distinto a la de otros funcionarios. Por esta razón ACPO[46] piensa que: “es un derecho que los policías tengan un sueldo superior a otros funcionarios públicos porque las presiones y responsabilidades van en el oficio de policía, así como el deber que tienen de prevenir y detectar el delito incluso fuera de servicio” (Independent Review of Police Officer and Staff Remunerations. Final Report, 2012).
- La prohibición de ser miembros de un sindicato además de no poder participar en actividades políticas (una importante restricción de sus derechos individuales cívicos), es importante para generar confianza del ciudadano. Los desarreglos en su vida familiar (ahora conciliación): diariamente los turnos le afectan y le hacen a veces desplazarse a sitios distantes de su domicilio.
- La hostilidad en que los policías tienen que enfrentarse en algunas comunidades en donde residen (especialmente en Irlanda del Norte) y en ciertos barrios marginales.

### 7.1. FACTOR-X

El Factor-X es un concepto que aparece por escrito en documentos oficiales y que describe determinados aspectos policiales, como son las obligaciones, responsabilidades y condiciones de su trabajo, que en algunos casos son únicos y exclusivos. Es

45 Los policías tienen la posibilidad de retirarse con el total de su pensión más pronto que la mayor parte de funcionarios.

46 Asociación de jefes de Policía (Association of Chief Police Officers, ACPO), que después de 2015 se convirtió en el Consejo Nacional de jefes de Policía (National Police Chief’s Council).

aceptar la existencia de estas particularidades, que servirá para revisar los sueldos policiales, para concluir que:

*El sueldo del policía debe ser superior al de otros funcionarios y trabajadores teniendo en cuenta estas especiales particularidades. La existencia del Factor-X ha sido reconocido y utilizado desde todas las revisiones de los sueldos en la policía (Independent Review of Police Officer and Staff Remunerations, Final Report. Volume 2, March 2012).*

Este es el documento que contiene todas las cualidades y, a la vez, las servidumbres que tiene un policía como profesional. Se enumeran, se plasman y se ponen en valor, y sobre esa base se reconoce y se remunera económicamente, sin elogios, premios o gratitud moral.

## 8. HACIA DONDE VA EL SISTEMA. LA NUEVA ESTRATEGIA DE LA SEGURIDAD BRITANICA

Gran parte de la delincuencia con la que hoy en día se enfrenta la Policía británica (y la de todo el mundo), tiene un componente local muy significativo, lo que requiere se concentre en el lugar del delito. Las limitaciones de una fuerza policial del condado le hacen ser impotente frente a los delitos que trascienden las fronteras locales y, en este sentido, el tradicional modelo de las 43 fuerzas locales se enfrenta con esta realidad, siendo aquí donde se quiere introducir el debate sobre la necesidad de una fuerza nacional o centralizada.

Por otra parte, las policías locales tienen sus raíces en su comunidad y son a esta a quienes tienen que rendir cuentas. Y aquí entra el concepto de independencia operativa de la Policía, el quinto principio de Robert Peel, que establece que, en última instancia, la policía debería "buscar y preservar el favor público, no complaciendo a la opinión pública, sino constantemente demostrando ser un servicio absolutamente imparcial, completamente independiente de la política". Y en este contexto de la política policial en el siglo XXI, hay una tensión, creada deliberadamente por el Parlamento, entre el deber del jefe de Policía de mantener el orden y hacer cumplir el derecho penal y tener en cuenta las prioridades locales establecidas por los PCC,s (State of Policing. The Annual Assessment of Policing in England and Wales 2018 Her Majesty's Chief Inspector of Constabulary, 2018).

En 2010 introdujeron cambios profundos en su modelo policial: Se suprimió la autoridad local[47] por el Comisionado de Policía y Delitos (Police and Crime Commissioner, PCC). Se creó el Consejo Nacional de jefes de Policía (National Police Chief's Council, NPCC)[48], remplazando a la Asociación de jefes de Policía (ACPO), nacida en 1948 y suprimida en marzo de 2015[49], y cuya comisión de reforma pretendía que se

47 Estaba formada por 17 miembros, de los que 9 eran miembros del Consejo del Condado, 3 jueces y 5 miembros independientes.

48 En abril de 2015.

49 Un foro en el que los jefes de policía compartieran ideas y coordinaran sus respuestas operacionales estratégicas, asesorando al gobierno en asuntos tales como ataques terroristas y emergencias civiles. ACPO coordinó las operaciones policiales nacionales, las principales investigaciones, la policía transfronteriza y la aplicación conjunta de la ley. Designó a los oficiales superiores para las investigaciones importantes y designó a los oficiales para dirigir las unidades especializadas (especialidades) en diversas áreas policiales y de reducción de la delincuencia. ACPO había sido criticada por no ser responsable ante el Parlamento o el público en virtud de su condición de sociedad limitada, ante Fredom of Information Act (FIO), pero desde octubre de 2011, el Ministerio de Justicia la incluyó como sujeta a esta ley.

convirtiera en “un nuevo organismo nacional, modernizado y simplificado”. También se creó la Agencia Nacional del Crimen (National Crime Agency, NCA), que a su vez sustituyó a la Agencia contra el Crimen Organizado (Serious Crime Agency, SOCA)[50] y la Facultad de Policía (College of Policing)[51].

En el tema presupuestario, para 2018/19, hubo una inversión extraordinaria de 460 millones £ en actividades policiales, incluyendo 50 millones £ más para combatir el terrorismo y 280 millones £ más para las fuerzas locales. Se continuó en 2019/20, aprobando 14.000 millones £ contra el terrorismo, lo que significó un aumento de 970 millones £ con respecto al ejercicio anterior, habiéndose hecho una asignación especial de 14 millones £ extraordinarios para vigilar Londres.

Luego, para atender el factor personal, nunca olvidado para esta sociedad, la Visión Policial 2025 (Policing Vision 2025)[52] introdujo un elemento clave en la nueva reforma y un nuevo enfoque para los salarios, recompensando la competencia y las habilidades, reemplazando estructuras y cambiándolas por un nuevo sistema, basado en el desempeño del puesto de trabajo y el nivel de responsabilidad, desvinculando el tiempo servido y el sueldo.

Las tasas de jubilación se mantienen estables y la mayoría de los policías continúan jubilándose después de completar 30 años de servicio. Sus pensiones son superiores a otros servidores públicos y de otros servicios de emergencia, permitiéndoles llegar a una jubilación antes que la mayoría de otras profesiones (Home Office Evidence to the Police Remuneration Review Body 2019/20 Pay Round, 2019).

Para superar las dificultades con la permanencia de personal muy cualificado, se ha modificado la normativa para poder abonar complementos específicos: El jefe de Policía, usando su autoridad en temas presupuestarios, puede realizar pagos de hasta 4.000 £ para estos complementos. ¡Lo que sucede en una empresa cualquiera!

Y por si esto no fuera suficiente, ya en 2019/2020 se presupuestó un adicional de 153 millones £, por si la policía tuviera que contribuir a un aumento de su contribución a las pensiones del sector público (Home Office Evidence to the Police Remuneration Review Body 2019/20 Pay Round, 2020).

## 9. CONCLUSIONES

Ante un modelo policial como el británico surge siempre la idea de su posible aplicación en España y, en concreto, a la Guardia Civil, pero los modelos de seguridad pertenecen a culturas determinadas (por eso no son exportables), y esos diferentes modelos proceden de estructuras sociales y mentales muy distintas.

El modelo policial británico, en aras de un modelo productivo de corte pragmático y utilitarista, que se adapta con sorprendente flexibilidad desde el punto de vista táctico,

50 Una agencia que se creó en abril de 2006 y se disolvió en octubre 2016.

51 Un nuevo organismo que asumió la responsabilidad del desarrollo profesional, normativo, de orientación y capacitación policial.

52 Establece un plan estratégico policial para los próximos diez años. Servirá para usar mejor los recursos, mantener la seguridad de los ciudadanos, proporcionando un servicio efectivo, accesible y con una buena relación precio-calidad. Ha sido desarrollado por National Police Chiefs’ Council (NPCC), Association of Police and Crime Commissioners (APCC) and National Crime Agency (NCA), ver http://www.empac.org.uk/researching-future-police-vision-2025/.

aunque legislativamente sigue estando muy cargado de normativa consuetudinaria, ha introducido una gestión propia de empresa privada (Duque, 1998), olvidando que "hay que atender todo". Si bien ha logrado una eficiencia mayor, ha relegado la policía de proximidad a una policía "táctica" no vinculada al sistema social. Este aspecto, en cambio, con sus diferencias y defectos, sí lo tiene el modelo español de Policía, integrada socialmente como "servidor público" cercano. Ha incrementado las plantillas con personal civil (Duque, 1993), pues el salario del profesional es casi doble que el del civil. Aquí podríamos implantar más personal civil, aunque el tema de los salarios sería otro tema. Por otra parte, el jefe de Policía británico de cada condado controla y justifica auditadamente su presupuesto, teniendo delegadas las competencias presupuestarias en un director de Administración y Finanzas (Head of Administration & Finance), responsable de la legalidad financiera. En Gran Bretaña, la ley de 1994 hizo que todas las policías se gestionaran como una empresa, marcándose unos objetivos para los que necesitan unos presupuestos adecuados[53], aunque se reconoce que pueden ser costosos (Her Majesty's Chief Inspector of Constabulary. Annual Report 1994/95, 1995). Pero se justifican por el resultado, algo impensable en nuestro modelo, aunque este sea de una altísima valoración en el extranjero por su "voluntad de servicio más allá de lo que estipula el sistema".

La Policía del Reino Unido ha pasado por varias etapas: entre 2002 y 2006 tuvo una época de bonanza en la que los presupuestos fueron generosos y las policías de los condados aumentaron sus plantillas hasta en un 4%[54]. A partir de 2010 vinieron las restricciones que, hasta el 2014, alcanzaron el 20%. En esa deriva presupuestaria se ha llegado a que en muchos condados no se investigue el 40% de los delitos, cifra que quizás para nosotros sería inasumible admitirla públicamente, pero que en Reino Unido sus mandos lo pueden decir abiertamente a sus ciudadanos y publicarlo en los medios. Si la ciudadanía desea reducir esta brecha allí, sabe lo que debe contribuir económicamente. Este sistema de autorregulación presupuestaria en relación con la sociedad civil, ha demostrado ser eficaz hasta reducciones de un 30%, quedando como reservorio los delitos que no se solucionan con más presupuesto, sino con modelos híbridos de implicación social.

Hasta los años 50, la influencia del Ministerio del Interior británico no fue grande, pero a partir de aquí, los cambios de la sociedad británica y los nuevos retos de la delincuencia organizada obligaron a que impusiera su autoridad, nombrando a mandos o a destituirlos en caso de ineficacia, controlando con evaluaciones periódicas a la Policía, regulando formas y métodos de actuación y exigiendo todo tipo de responsabilidades legales y corporativas.

Su Policía solo conserva la esencia de la tradición de su ideólogo y fundador Robert Peel, porque luego su gran dinamismo y sus continuas reorganizaciones han evitado que esa tradición la haya lastrado. En el modelo español, debido a la estructura jurídica continental y no de derecho consuetudinario, estamos atrapados en un régimen estatutario lento en las reformas, sin buscar una ni una estrategia unitaria ni una eficiencia estratégica. Aparte de otros muchos factores, lógicamente, la evolución y transformación de la policía británica, la ha podido constatar este autor, desde su

53 El concepto de rentabilidad supone presión para la Policía, que continuamente tiene que estar demostrando que todo el dinero lo usa adecuadamente, utilizando parámetros de empresa.

54 La MET lo hizo en un 7,7 %.

primer contacto con la Policía del condado de Kent en 1992, cuando su cuartel general en Maidstone, apenas tenía unas cámaras de seguridad de TV y ninguna vigilancia exterior (Duque, 1992).

El centralismo europeo policial, siempre criticado por el británico, "no lo ha querido reconocer en sí mismo", cuando se crearon estructuras nacionales que centralizaran y analizaran la inteligencia dispersa por todas sus Policías (antes NCIS, NCS, SOCA y ahora NCIA). Se centralizaron las actividades contraterroristas en el *Special Branch* de la MET, compartieron bases de datos y laboratorios forenses o creando unidades antidisturbios, todo ello enmarcado en su continuo espíritu de reorganización

Nunca hubo en su sistema un movimiento ni para crear una fuerza nacional policial ni una centralización de la inteligencia (Ludwig, Norton y McLean, 2017), hasta que hace alrededor de 20 años se estableció que la Policía y otros organismos públicos debían intercambiar más información y trabajar conjuntamente. Sin embargo, este grado de cooperación está muy por debajo de lo que sería requerido (State of Policing. The Annual Assessment of Policing in England and Wales 2018 Her Majesty's Chief Inspector of Constabulary, 2018), y en el anterior documento, en su p. 13, entre los temas prioritarios, volvía a incidir en que: "*se necesita una reforma en los ámbitos nacionales, regionales y locales de las 43 fuerzas policiales, pues sus estructuras y funcionamiento son un problema para el intercambio de inteligencia, cooperación y logro de una verdadera eficiencia y eficacia policial".*

No obstante, la crítica permanente al modelo policial británico ha sido su falta de robustez (incapacidad de reunir en determinados momentos volúmenes importantes de efectivos policiales con esa robustez adecuada), por el alto coste económico de su personal, a parte de la obligatoriedad de dotación que estipula la ley y norma en Gran Bretaña (no se puede tener un servicio policial deficiente en su dotación en todos los aspectos, lo que hace que antes de aplicar un sistema o una nueva estructura no se haga si no se garantiza el presupuesto suficiente). En el caso británico este fue un dramático proceso pues, para intervenir en Irlanda del Norte, tuvo que apoyarse en el Ejército. Pero esto ha cambiado, y ahora el Ejército es capaz de desplegar hasta 10.000 de sus efectivos, entre 12 y 96 horas, dentro de la operación Temperer, en apoyo de la Policía y otros servicios de emergencia (CONTEST. The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism, 2018).

El policía británico no es funcionario ni del Estado Central ni del Gobierno local, sino que su estatuto es el de un empleado independiente (que no es sino la expresión de la separación de poderes) al servicio de la Corona británica y, en su nombramiento, jura respeto y obediencia a la Reina, lo que le otorga un carácter de *autoridad,* más que de *agente de la autoridad* (Duque, 2006). Esto le permite a la Policía un estatus único y, en teoría, proporciona a los ciudadanos una protección contra cualquier gobierno que desee ilegalmente usar a la Policía como instrumento contra ellos. Este estatuto le hace estar sujeto exclusivamente a las autoridades judiciales y nunca a las autoridades políticas, más que en el cumplimiento de las funciones administrativas, siempre que no contravengan las leyes.

La tradicional imagen que tenemos del policía británico (Duque, 1993), y que muchos colocamos de magnético en el frigorífico como recuerdo, ha cambiado mucho: El *bobby*, además de un mito (Reiner, 1995), muy bien publicitado por

las películas y novelas británicas (además de las series de James Bond), antes patrullaba solo con un silbato y una defensa de madera (disimulada a lo largo de la pierna del pantalón), pero a cambio contaba con la enorme protección que le proporciona la durísima legislación penal y su aplicación por la Justicia británica. Ahora patrulla en parejas, con chaleco antibalas, un cinturón operativo en el que se ajustan: pistola (cada vez más frecuente), spray defensivo, esposas y radio y, cada vez más, arma larga. Esto es fruto de la distancia creciente de afección con la sociedad y las nuevas tipologías delincuenciales.

Antes, las únicas armas de fuego con que se podía contar viajaban en discretos vehículos turismos, que en una caja fuerte llevaban un par de pistolas y alguna escopeta. Ahora estos vehículos de respuesta armada (armed response vehicles, ARV) "Troyanos" (Duque, 1997) son espaciosos monovolúmenes, ocupados por tres policías, armados con pistolas Glock 17, dos carabinas Heckler & Koch (H&K) MP5SF de 9 mm, dos fusiles de asalto H&K G36C (SF) y tasers, respondiendo a incidentes imprevistos o programados. Además, el número de policías británicos autorizados a usar armas de fuego (AFO) ha crecido considerablemente[55].

Al mismo tiempo sorprende que en el modelo policial británico su Policía pertenece a la comunidad, y el policía se considera como un "ciudadano de uniforme", no armado y totalmente legitimado, pero el modelo que exportó para la Commonwealth fue el de un policía armado, encargado del control de su población, acuartelado y desarrollando más misiones de orden público que administrativas.

La existencia de una policía multiétnica en la que esta pluralidad supone casi el 7% del total de todos los policías británicos (llega al 9% en la región de Londres), y en la que no es requisito ser ciudadano británico para ser policía, y donde la mujer tiene una amplia representación real con casi un 30%. En nuestro modelo, que si se exige ciudadanía para ser policía, la presencia de la mujer no llega al 8%.

La Policía británica cuenta con una serie de mecanismos y grupos de participación ciudadana muy extensa. El voluntarismo en temas de seguridad tiene una larga tradición en su ciudadanía. Su Policía comunitaria mantiene en continuo desarrollo todo tipo de proyectos, debido a las continuas consultas que hace a su comunidad (sobre todo telefónicas), que además le sirve para conocer su nivel de satisfacción. Su gran dilema, como en el resto de todas las policías, es combinar proximidad al ciudadano y responder a los nuevos retos de la delincuencia. Su sociedad también, tradicionalmente, se protege con proyectos como la Red de Vigilancia del Vecindario y del Hogar (Neighborhood Watch y Home Watch Network, NHWN), algo que aquí sería motivo de "pensar en chivatos o colaboracionismo", y que en su caso sí reúne a los vecinos para crear comunidades fuertes y amigables para sentirse seguras.

Una sociedad que desde la infancia presenta institucionalmente, y sin ningún sesgo ideológico a su Policía, que comunica su realidad y, aunque obligada[56], lo hace de forma trasparente, tanto a su sociedad como a sus medios. Una sociedad que

55 No todos los policías británicos pueden ni usar ni tener armas de fuego.

56 En virtud de la Ley de Libertad de Información (Freedom of Information Act, FOI 2000), que proporciona acceso público a la información en poder de las autoridades: obligando a publicar información sobre sus actividades, y reconociendo el derecho de los ciudadanos a solicitar información de esas autoridades.

reconoce al policía (algo consustancial a su ser protestante, como servicio esencial a la comunidad), pero que al mismo tiempo le pide resultados y le somete a evaluaciones y auditorias periódicas, por órganos independientes ajenos a la institución policial, cuyos resultados luego publican, pudiendo ser consultados por los ciudadanos en Internet[57]. Una Policía sometida a una serie de controles y contrapesos (*checks and balances), propios de la cultura y política anglosajona, en especial de Estados Unidos***.** Lo mismo sucede con sus actuaciones profesionales, que son sometidas a una autoridad independientes de quejas. Algo impensable en nuestro modelo, pero que sí podría aplicarse segmentadamente o, al menos, analizar los indicadores en ciertos sectores delictivos.

Después de este reconocimiento, su sociedad recompensa al policía con un valor crematístico (que previamente y para conocimiento del resto de funcionarios, lo hace por escrito, Factor X), un sueldo por encima del resto de funcionarios y sector privado de su país, haciendo que sean los mejor pagados de Europa, y no simplemente con aplausos o felicitaciones. Se puede exigir cuando se les dota y se les remunera. Aquí se podría implantar un sistema de reconocimientos explícitos, no sabemos si acumulativos o parciales, pues ambos sistemas tienen sus problemas.

Además, la Policía británica está en el top mediático. En una de las encuestas de 2018, y publicada en 2019 en nombre de HMICFRS, con una muestra de más de 17.000 entrevistados se señalaba que más del 60% están satisfechos con sus policías (53% superior al año anterior). Casi las ¾ partes de los entrevistados piensan que la Policía responde con efectividad a las llamadas al 999, mientras que las 2/3 partes de quienes contactaron por primera vez están satisfechos. Pero también se señala que el 40% de los encuestados no ve un policía por la noche hace tiempo (Revista Police. The Police Federation of England and Wales. February/March 2019).

En la cinematografía (aunque hay mucha cantidad y mucha temática), la Policía británica aparece en sus dependencias donde hay orden y pulcritud (aunque trate temas escabrosos), ¿la podríamos nosotros imitar? El lenguaje suele ser correcto, sin demasiadas malsonancias ni “violencias” que se pudieran derivar de su actividad profesional (a lo que no estamos acostumbrados en las series norteamericanas)[58].

Cambiarán las cosas si deseamos que cambien y haremos que cambien si facilitamos estructuras solidas e independientes para que lo hagan.

*IN MEMORIAM. Manuel Ballbé Mallol. Catedrático de Derecho Administrativo, mi primer director de Tesis.*

57 En Reino Unido existe la Ley de Libertad de Información (Freedom of Information Act 2000), que proporciona acceso público a la información en poder de las autoridades y por la que se obliga a publicar información sobre sus actividades, reconociendo explícitamente el derecho de los ciudadanos a solicitar esa información.

58 *Line of Duty, serie policial de la BBC, estrenada en junio de 2012, que todos los años ha continuado hasta 2020, está incluida en los 50 mejores shows de la BBC Two de todos los tiempos. Y Una confesión, otra serie de televisión de 2019, dirigida por Paul Andrew Williams, en la que el protagonista se ve procesado por infringir la PACE, Ley de Policía y pruebas penales de 1984 (National Police and Criminal Evidence Act 1984, PACE), promulgada para responder a graves errores judiciales y establecer disposiciones adicionales en relación con los poderes y deberes de la Policía, las personas detenidas, las pruebas penales y las denuncias contra la Policía.*

## BIBLIOGRAFIA

CONTEST. The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism (2018), pgs. 67-74.

Home Office Evidence to the Police Remuneration Review Body 2019/20 Pay Round, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/784079/2019_03_04_Home_Office_to_the_PRRB.pdf

Home Office. Plans for statistical reporting on progress with the recruitment of an additional 20,000 police officers in England and Wales. Information Note for users of police workforce statistics. Statistical Bulletin 04/20 (2020)

https://www.scotland.police.uk/about-us/finance/pay-and-grading-structure/

https://www.parliament.uk/about/living-heritage/transformingsociety/laworder/policeprisons/overview/earlyprisons/

https://www.met.police.uk/SysSiteAssets/foi-media/metropolitan-police/priorities_and_how_we_are_doing/corporate/met-hq-people-change-mps-police-remuneration-review-body-2019.pdf

https://fullfact.org/crime/police-funding-england-and-wales/?utm_source=content_page&utm_medium=related_content.

https://www.polfed.org/news-media/latest-news/2019/government-issues-lifeline-for-police-officers/

https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmicfrs/peel-assessments/peel-2018/cleveland/efficiency/

https://www.polfed.org/our-work/police-remuneration-review-body-prrb/

https://www.npcc.police.uk/Publication/History%20of%20Police%20Office%20Pay%20Framework.pdf

Independent Review of Police Officer and Staff Remunerations. Final Report. Volume 2, March 2012, pgs. 328-667.

Measuring Police Effectiveness. By Anika Ludwig, Mike Norton and Iain McLean. A Gwilym Gibbon Centre Working Paper, (2017). http://ggcpp.nuff.ox.ac.uk/wp-content/uploads/2017/02/Police-Effectiveness.pdf

Police Remuneration Review Body. Executive Summary. Fifth Report England and Wales 2019, pgs. IX-15

Police Service Strenght (House of Commons Library, Briefing Paper, Number SN-00634) (2020), p. 4.

Revista Police. The Police Federation of England and Wales. February/March 2019, p. 15.

Revista Police. The Police Federation of England and Wales. August/September 2019, p. 9.

State of Policing. The Annual Assessment of Policing in England and Wales 2018 Her Majesty's Chief Inspector of Constabulary, pgs.7-130.

Submission to the Police Remuneration Review Body. Metropolitan Police. 2018/2019, pgs. 1-40.

The National tasking, coordination and governance of the response to serious and organised crime. An inspection of the National Crime Agency-led arrangements. July 2018, pgs. 3-32.

Ballbé M. y Padros C. (1997). Estado competitivo y armonización europea, Ariel Sociedad Económica, p. 55.

Duque J. (1992). Policía de Kent: Servicio a la comunidad (I). Revista de la Guardia Civil, nº 584, p. 66; (1993). Policía de Kent: Servicio a la comunidad (II). Revista de la Guardia Civil, nº 585, pgs. 64-65; (1993). Policía de Kent: Servicio a la comunidad (III). Revista de la Guardia Civil, nº 586, p. 75; (1995), El modelo policial anglosajón. Cuadernos de la Guardia Civil, nº 14, p. 67; (1996). Real Policía del Ulster: en busca de la paz. Revista de la Guardia Civil, nº 628, p. 66; (1997). Policía voluntaria en el Reino Unido. Revista Guardia Civil. nº 633, pgs. 78-81; (1997). Policía y Seguridad en la City de Londres, Revista de la Guardia Civil, nº 639, p. 40; (1997). Llevar o no llevar armas. Revista Guardia Civil, nº 642, p. 58; (1998). Gestión de una empresa de Policía: Modelo policial del condado de Kent (Reino Unido). Cuadernos de la Guardia Civil, nº 19, pgs. 212-214; (2004). Modelo policial británico. Cooperación en la diversidad. Revista Guardia Civil nº 723, p. 23; (2005). Recursos humanos en la UE. Revista Guardia Civil, nº 739, pgs. 38-42; (2005). Mujeres policías en la UE. Revista Guardia Civil. nº 740, pgs. 36-41; (2006). Modelo de seguridad británico: Tradición, diversidad, cooperación y centralismo. Cuadernos de la Guardia Civil, nº 33, pgs. 51 y 56.

Gaines L., Kappeler V. y Vaughn J. (1999), Policing in America, Library of Congress, pgs. 64-66

Johnston L., Policing Britain (2000). Risk, Security and Governance, Longman Criminology Series, p. 74.

Mawby R. (1999), Policing across the world. UCL Press, London, p. 31.

Reiner R., (1995) Myt v. Modernity: Reality and unreality in the English model of Policing. Comparisons in Policing: An international perspective, Avebury, pgs. 24 y 36.

**Nota del autor**: Las páginas web han sido visitadas entre 29-2-2020 y 2-7-2020.

Fecha de recepción: 11/05/2020. Fecha de aceptación: 23/12/2020

# RECLUTAMIENTO YIHADISTA EN REDES SOCIALES: YIHAD 3.0 UN ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LAS ACTIVIDADES DE RECLUTAMIENTO A TRAVÉS DE LAS REDES SOCIALES

JOSUÉ EXPÓSITO GUISADO

GUARDIA CIVIL GRADUADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y DE LA ADMINISTRACIÓN POR LA UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE (SEVILLA)

RESUMEN

Este documento pretende la elaboración de un estudio sobre el reclutamiento yihadista a través de las redes sociales, ya que estas se han convertido en una poderosa herramienta de reclutamiento para tales grupos. Para los terroristas, la batalla ideológica a través de los medios digitales es actualmente tan válida y necesaria como la lucha en el propio campo de batalla. Ante ello, gracias al análisis del perfil del simpatizante y de los canales utilizados para la difusión de los mensajes propagandísticos, el presente escrito pretende desarrollar posibles medidas de contraataque a implementar.

*Palabras claves:* Yihadismo, Reclutamiento, Redes Sociales, Terrorismo.

ABSTRACT

This document aims at the development of a new study with jihadist recruitment through social networks, these have become a powerful recruiting tool for these groups. The ideological battle through digital media is as valid and necessary as the fight on the battlefield itself. With this, thanks to the analysis of the profile of the sympathizer and the channels used for the dissemination of propaganda messages, the document intends to develop possible countermeasures to be implemented.

*Keywords:* Jihadism, Recruitment, Social Network, Terrorism.

## 1. INTRODUCCIÓN

A finales de los años 70 comienza a emerger en el mundo un nuevo terrorismo caracterizado por su letalidad, su motivación político-religiosa y por la amplitud y maximización de su extensión geográfica y objetivos políticos, el terrorismo global de corte yihadista (Rapoport, 2002).

Hoy, casi cuatro décadas después de su nacimiento, y habiendo transcurrido por diferentes ciclos de influencia, el terrorismo yihadista no solamente se encuentra en pleno auge sino que se ha adaptado al mundo moderno, dado que el endurecimiento de las medidas de control establecidas tras el 11-S provocó que los yihadistas viesen las oportunidades de utilizar el ciberespacio como un nuevo campo de batalla frente a Occidente.

En un principio, el uso del ciberespacio consintió en la adición a su repertorio básico de armas la creación de foros y portales poco sofisticados, utilizando sitios no indexados por los principales buscadores, es decir, en la *DeepWeb* o Internet profunda.

No obstante, el empleo de medios digitales por parte de los grupos terroristas comenzó hace aproximadamente dos décadas, cuando Al-Qaeda lanzó su primera página web: Azzam.com. Desde entonces, el empleo del ciberespacio y las tácticas de yihadistas en el mismo se han sofisticado considerablemente, revelándose las redes sociales como una alternativa frente al acoso en la red de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de los Estados.

De esta forma, las principales plataformas *online* se han constituido, por un lado, en el medio de intercambio de información predilecto por parte de los grupos yihadistas, y por otro, en su principal herramienta propagandística. Twitter, Facebook, Instagram, Youtube, o incluso Telegram se han convertido en las plataformas estrella de los terroristas para realizar acciones de captación, debido a la amplia difusión y al bajo coste que suponen para estos grupos.

Sin duda, estamos ante una cuestión de ferviente actualidad que precisa de necesaria observación y resolución. Especialmente debido a la importancia del tema para nuestro país, dada la cercanía geografía de países de población mayormente musulmana en las que ha calado el yihadismo y a la existencia de sectores poblacionales vulnerables a la radicalización yihadista, a través de las redes sociales, a causa de situaciones de precariedad. Además, España cuenta con dos ciudades autónomas en el Norte de África, en las cuales se intensifican los factores propiciadores de la radicalización. No podemos olvidar que pesan sobre nuestro país amenazas directas de grupos islamistas con el objetivo de recuperar la antigua Al-Andalus.

Las preguntas a la que desea dar respuesta este escrito serían pues: ¿cómo se desarrollan las actividades de reclutamiento a través de redes sociales? y ¿cómo puede España frenar este fenómeno?

De esta forma, con el interés de ser capaces de responder a esta pregunta correctamente, el presente trabajo se fundamenta sobre el objetivo principal de generar una propuesta de lucha frente al desafío que supone para España el reclutamiento yihadista en las redes sociales. Para ello, a fin de hacer abarcable la problemática, este objetivo será subdividido en dos objetivos secundarios, siendo el primero de ellos el estudio de la situación contextual actual en la que se enmarca el reclutamiento yihadista en las redes sociales; el segundo de ellos se centra en la elaboración de una propuesta de medidas que contrarresten la propaganda yihadista.

Para la realización del presente trabajo, y lograr la consecución de los objetivos planteados en el punto anterior, utilizaremos principalmente dos fuentes de información. Por un lado, la metodología empleada se basará en el análisis descriptivo a través de material bibliográfico relevante para el desarrollo de la materia. Por otro, el trabajo se sustenta en la propia investigación a través de la búsqueda, localización y seguimiento de ciertos perfiles de carácter islamista en redes sociales, al objeto de observar la utilización de las mismas que realizan los simpatizantes de los movimientos yihadistas.

## 2. TERRORISMO, PROPAGANDA Y REDES SOCIALES: CONCEPTOS ENTRELAZADOS

El término “terrorismo” posee numerosas definiciones en la literatura académica. La violencia física, la ilegitimidad, el deseo de generar terror y la persecución

de objetivos políticos son algunos de los elementos distintivos de este fenómeno (Guelke, 1995: 19).

No obstante, a pesar de la pluralidad de definiciones existente, para el desarrollo de este trabajo hemos considerado oportuno ceñirnos a la propuesta por Fernando Reinares (1998:15-16):

*«(…) un conjunto de acciones violentas que generan, en un determinado agregado de población, efectos psíquicos desproporcionados respecto a sus consecuencias materiales y que tiene como fin condicionar las actitudes de dicho colectivo social y orientar sus comportamientos en una determinada dirección».*

Es decir, el terrorismo sería una forma de participación política no convencional caracterizada por recurrir a actos sistemáticos de violencia concatenados temporalmente contra objetivos cuya pérdida genera un gran temor entre la población atacada. Además, es un fenómeno que posee una importante dimensión comunicativa, puesto que con la publicidad de sus acciones los terroristas logran satisfacer un doble objetivo: por un parte, coaccionar a sus enemigos y, por otra, ganar partidarios (Reinares, 2008), siendo este último aspecto donde se centrará especialmente nuestro interés en lo que a la confección de este estudio se refiere.

Existen cuatro factores que intervienen en la aparición de grupos terroristas (Oberschall, 2004: 26-27):

1. La existencia de un descontento e insatisfacción social que el grupo terrorista pretenderá asumir. De esta forma, cuanto mayor sea el descontento social, mayor será el volumen de población que simpatiza con el grupo.
2. La reivindicación de una ideología legitimadora, esto es, sistemas de creencias capaces de provocar la justificación de la violencia en aras de ofrecer una explicación sobre las causas del descontento social, identificando enemigos y generando líneas de actuación.
3. Capacidad para organizar, es decir, para reclutar, financiar, promover la lucha armada, liderar, coordinar, tomar decisiones, etc.
4. La existencia de una oportunidad política.

Estos factores combinados entre sí generan el deseo de numerosos individuos a unirse a la causa reivindicada por el grupo terrorista. En el caso del terrorismo yihadista¸ y más concretamente del grupo terrorista Estado Islámico[1], se trataría de un terrorismo de tipo internacional, pues pretende alterar de manera deliberada la estructura y la distribución de poder en regiones enteras del planeta y cuyos actores han extendido sus actividades por un amplio número de países (Reinares, 2005).

En lo que al mundo digital se refiere, Aaron y Zelin (2013:3) distinguen cuatro fases en el avance de los grupos yihadistas: la primera de estas cuatro fases comenzaría en 1984, cuando comenzaron a utilizarse soportes audiovisuales destinados a transmitir sermones y notas escritas por los líderes terroristas. Un ejemplo de la utilización de estas prácticas lo encontraríamos en Abdullah Azam. La segunda fase se remontaría a mediados de los 90, con la aparición de las primeras webs *Top-downs*, es decir,

1 También conocido por sus siglas en inglés, ISIS, o por la denominación árabe DAESH.

aquellas en las que el control y el contenido era monopolizado por las organizaciones yihadistas, siendo ellas quienes decidían qué contenidos era necesario publicar y difundir. Habría que esperar 10 años para alcanzar la tercera etapa, centrada en concreto en la utilización de foros interactivos, como puede ser el foro *Global Islamic Media Front* (GIMF)[2]; por último, en 2007 comienza la fase más puramente evolutiva del fenómeno, con el *boom* de las redes sociales como Twitter, Facebook, Youtube, Instagram y ciertos blogs.

Lo cierto es que las redes sociales se han configurado como el instrumento más acertado de propaganda ideológica para los grupos yihadistas. Su éxito responde a varios factores, entre los que se puede destacar que apenas se necesiten recursos económicos para su utilización –basta con un simple smartphone con conexión a Internet–, su facilidad de acceso y utilización, la existencia de libertad de publicación –lo cual permite evadir los controles de formato y contenido típicos de los medios tradicionales–, la gran capacidad de difusión geográfica a escala global con la que cuentan, su inmediatez[3] y la capacidad recaudatoria de fondos económicos para la causa que poseen (Lejarza Illaro, 2015).

Las campañas propagandísticas persiguen principalmente tres objetivos (Lejarza Illaro, 2015):

1. El reclutamiento: la propaganda está especialmente diseñada para captar la atención de grupos vulnerables o marginales, apelando a los sentimientos de dichos grupos sobre la injusticia de su situación –especialmente, las campañas de propaganda de estos grupos centran su mirada en los menores, para quienes incluso llegan a adaptar el formato de la propaganda ideológica en forma de dibujos animados, videos musicales o juegos.

2. La incitación: ello significa animar implícitamente a la comisión de un acto terrorista.[4]

3. La radicalización: un proceso de adoctrinamiento que permite transformar a los individuos reclutados en muyahidines[5].

En este sentido, en 2012, se publicaba en *Al-Fida* y *Sumukh al-Islam*, dos foros yihadistas ampliamente conocidos: “Cualquier musulmán que intente hacer la yihad electrónicamente contra el enemigo es considerado, en un sentido u otro, un muyahidín, en tanto que reúne las condiciones de la yihad y la intención sincera y el objetivo de servir al islam y defenderlo, aun cuando está lejos del campo de batalla” (Weimann,

2 Aunque tanto en los foros como en las webs *Top-downs* existe la figura del administrador que gestiona el portal, la ventaja comparativa de los foros radica en la posibilidad de que los propios usuarios generen contenido, pudiendo aportar posts, imágenes o videos. Todo ello aumenta considerablemente el área de influencia del grupo terrorista.

3 El transcurso de un suceso y su narración en las redes no precisan de intervalos de tiempo. El ISIS llegó a escribir 40.000 tweets en un día mientras avanzaba sobre la ciudad iraquí de Mosul (Telegraph Reporters, 2015).

4 Dentro de este objetivo, encontraríamos la generación de un fenómeno en alza en la actualidad: el surgimiento de la figura del denominado “lobo solitario”. Esto es, un individuo que, habiendo sido incitado, adiestrado, reclutado y radicalizado en las redes sociales comete acciones en solitario, sin pertenecer implícitamente a ningún grupo terrorista. La presencia de este tipo de terrorista se ha generalizado en Occidente en los últimos años, donde los ataques más recientes han sido protagonizados por individuos que se ajustan a este perfil.

5 Un muyahidín es en última instancia aquel individuo que hace la yihad, es decir, un combatiente por el Islam.

2014: 3). De esta forma, se abría la posibilidad de participar activamente en la yihad sin tomar parte físicamente en actos violentos[6].

## 3. EL RECLUTAMIENTO YIHADISTA EN REDES SOCIALES

### 3.1. PERFIL DEL POSIBLE RECLUTADO

Si queremos abordar el fenómeno del reclutamiento por parte de grupos yihadistas en redes sociales es imprescindible estudiar primeramente el perfil humano objetivo de este tipo de organizaciones. Por ello, en las siguientes líneas trataremos de exponer las motivaciones que pueden llevar a un individuo a radicalizarse en sus convicciones religiosas y aproximarse a una organización de índole terrorista.

En este sentido, cabe destacar como las principales motivaciones individuales que propician el acercamiento al yihadismo (Fanjul Fernández, 2015):

1. La necesidad que siente el individuo de pertenecer a un grupo cohesionado;
2. la vivencia de una crisis de identidad;
3. la percepción de ser excluidos de la sociedad;
4. el efecto de los valores y las motivaciones que el grupo terrorista transmite con objeto de ser atractivos, pues no podemos olvidar que cualquier proceso de captación, radicalización y reclutamiento se fundamenta en la premisa de que el individuo asuma como propios los valores del grupo, de forma que estos den sentido a su vida y a sus acciones (Jordán, 2009: 203-209);
5. la posibilidad de alcanzar prestigio dentro del grupo;
6. la necesidad de comunicación social entre individuos.

Como podemos observar a través de las motivaciones expuestas, se van perfilando los rasgos que caracterizan a un individuo que se siente marginado y apartado de la sociedad. Por ello, principalmente los perfiles más proclives a adoptar los discursos radicales provenientes de la propaganda yihadistas son los de jóvenes descendientes de inmigrantes musulmanes, es decir, individuos nacidos y socializados en Occidente que no sienten ningún vínculo emocional hacia su país de nacimiento[7]. Como consecuencia, la alteración sufrida a causa de su crisis de identidad provoca que encuentren atractivo el concepto de nación del islam propuesto por grupos terroristas como Al-Qaeda o Estado Islámico (Reinares, 2017).

También es importante puntualizar que los efectos de la propaganda yihadista se ven influenciados, además de por la edad y la falta de autoestima del individuo, por

6 No obstante, no podemos obviar que un aumento de la propaganda *online* y de ciberataques podría generar un incremento considerable de individuos radicalizados y determinados a cometer ataques (Weimann, 2014: 4).

7 Según el psicólogo y psicopedagogo Abdelkader Masfene, este sentimiento de crisis de identidad surge debido a dos procesos paralelos. Por un lado, la marginación, los conflictos emocionales o la pertenencia a entornos familiares desestructurados genera un vacío en el concepto de pertenencia a una nación, vacío que, por otro lado, se ve a su vez intensificado debido a que los padres transmiten el discurso de no pertenencia al país de acogida (Cano Peñas, 2016).

otras características socioculturales de los receptores, como pueden ser el género, el nivel educativo o las creencias previas. Así, puede afirmarse que aquellos individuos con un nivel educativo más alto son menos susceptibles a los métodos persuasivos de los yihadistas e, igualmente, las mujeres son más susceptibles a la persuasión (Fanjul Fernández, 2015).

Los terroristas son conscientes de las vulnerabilidades de los individuos a los que se dirigen y conocen la importancia del *marketing* y de las estrategias de comunicación. Por ello, basan su discurso en las emociones del receptor del mensaje, intentando explotar sus sentimientos de injusticia y exclusión, al mismo tiempo que idealizan y cargan de heroicidad a los integrantes de la organización. En suma, el objetivo es despertar deseos en el simpatizante de pertenecer al selecto grupo que encabeza la lucha suprema[8].

## 3.2. ANÁLISIS DEL PROCESO DE CAPTACIÓN

Los estudios realizados sobre el proceso de captación indican que existen principalmente tres fórmulas distintas en función del espacio donde se realice: en el ámbito familiar, en el círculo social próximo y en el espacio virtual (Vicente, 2018). No obstante, en nuestro caso únicamente analizaremos la incidencia del espacio virtual, y más concretamente de las redes sociales, sobre el proceso de captación, puesto que entendemos que estas pueden ser utilizadas por grupos terroristas para explotar la necesidad de pertenencia gregaria de los simpatizantes y se han conformado en la actualidad como una de las principales armas utilizadas por los terroristas.

El método para captar a los internautas es el siguiente (Wallace, 2015): en un primer momento, las organizaciones terroristas buscan perfiles de posibles simpatizantes, aquellas personas que comienzan a seguir ciertos grupos de Facebook o a diversos perfiles de Twitter caracterizados por exacerbar una visión del Islam radicalizado[9]. Estos perfiles suelen caracterizarse por hacer alusiones veladas a la yihad e incluso, en los más radicalizados, se alaba directamente a Osama bin Laden o a miembros del Estado Islámico. La idea de estas cuentas es transmitir una imagen atractiva, casi divertida, de la yihad a los más jóvenes: el investigador, Frantz Glasman afirma que incluso ha visto en redes sociales fotos de jóvenes yihadistas haciendo batallas de bolas de nieve (Europe1.fr, 2014)[10].

8 Dado que el mensaje es percibido de forma distinta, sería necesario establecer una distinción entre diferentes tipos de simpatizantes, puesto que, si el individuo en un principio no buscaba la participación hablaríamos de captación y reclutamiento, mientras que, si libremente se acercó a la organización con el interés de formar parte de ella hablaríamos de afiliación. La diferencia estriba en que en la afiliación el perfil del individuo se caracteriza por buscar una doctrina a la que adherirse y en los procesos de captación, el sujeto es guiado con el empleo de diversas estrategias (Rodrígez-Caballeira, 2001).

9 Las corrientes del Islam más radicalizadas de la cuales se nutren generosamente los grupos yihadistas son el salafismo y el wahabismo.

10 Estudios sobre el consumo de Internet entre jóvenes españoles afirman que a partir de los 13 años es cuando se tiene un mayor acceso a Internet, se dispone de presencia en redes sociales, se está sujeto a un menor control por parte de los padres de sus actividades en Internet, existe una predisposición más elevada a revelar información personal y una mayor tendencia a hablar con desconocidos en el entorno virtual (Garmendia et al,2016); por ello, no es de extrañar que a partir de dicha edad es cuando se comience a producir la captación yihadista de jóvenes en redes sociales.

Una vez la organización es consciente de estos perfiles se establece el primer contacto a través de Twitter o Facebook. Según Stéphane Berthomet, en esta fase el internauta encuentra una comunidad entera de gente que se muestra favorable a acogerle dentro de su "familia", animándole a continuar junto a ellos, favoreciendo así el proceso de radicalización al excitar ese sentimiento de pertenencia al grupo. Al mismo tiempo, en esta fase se provee al objetivo de una gran cantidad de documentos sobre la necesidad de la yihad. Para Berthomet, la presión psicológica ejercida por la organización, a través de la carga de informaciones sobre el individuo, es tan poderosa que se produce ciertamente un lavado de cerebro, una manipulación como la que realizan las sectas. El psicólogo y profesor de la *Université du Québec à Montréal* (UQAM), Ghayda Hassan, coincide al afirmar que, en general, lo que los reclutadores hacen en esta fase es detectar la debilidad de la persona, es decir, su tolerancia a la influencia (Bastien, 2015).

Posteriormente, se suele producir una migración de las conversaciones a plataformas como Ask.FM donde los posibles reclutas preguntan cuestiones del tipo "¿cómo es la vida en el ISIS?" o "¿cómo puedo ayudar a mis hermanos en la lucha?". Finalmente, las conversaciones se profundizan en aplicaciones de mensajería privada como Kik, Whatsapp o Telegram –esta última tiene especial relevancia debido a la posibilidad de sumarse a ciertos canales o grupos que permiten una difusión mayor del contenido adoctrinador.

A partir de esta etapa pueden dibujarse dos itinerarios distintos en un primer momento, pero con idéntico final: por un lado, el simpatizante puede verse seducido por las ideas del reclutador y confiar en él, lo que daría lugar a una continuación del proceso radicalizador; o, por otro lado, puede mostrar reticiencias. En este último caso, cuando no se produce la adhesión al discurso radical impartido por el reclutador, este tenderá a buscar elementos de la personalidad individual del reclutado que le permitan estrechar el vínculo entre reclutador y reclutado.

Un ejemplo de este estrechamiento de vínculos lo podríamos encontrar acudiendo al testimonio de Raja El Aasemi, marroquí de 18 años detenida en España por un delito de integración en organización terrorista dado durante su proceso judicial. En septiembre de 2015, tras expresar El Aasemi su desánimo en redes sociales, fue contactada por una reclutadora, que rápidamente aprovechó la situación de inestabilidad psicológica producida por un desencanto amoroso propio de la edad para establecer una relación de amistad y estrechar lazos a través de la red.

*«Al volverme de Marruecos cogí depresión por motivos familiares y amorosos. La conocí a ella. Era muy simpática y me dijo que quería ser mi amiga. [...] Empezó a hablarme de Estado Islámico y a contarme lo que ocurría en Siria. Me ponía imágenes muy buenas del sitio. [...] Yo era muy inocente, sensible. Ella era muy cariñosa conmigo.»*[11]

Tras hacerse su amiga y contactar con ella, primero telefónicamente y después físicamente, El Aasemi comenzó el proceso de radicalización que la llevaría primero a consumir contenido yihadista; en segundo lugar a sumarse a la tarea propagandística; y finalmente a realizar ella misma de reclutadora, incitar a la comisión de atentados e intentar viajar a Siria (Sánchez, 2016).

11 Declaración de la joven a preguntas de su abogado durante la primera sesión del juicio contra ella, correspondiente al Sumario 4/2016 del Juzgado Central de Instrucción Núm. 2, celebrada el 5 de marzo de 2017 en la Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Primera. (Vicente, 2018).

De esta forma, una vez superadas las reticiencias –si estas hubiesen existido– se da por establecida la captación y, a partir de este momento, se alecciona a los ciber-muyahidines en la forma de difundir los contenidos yihadistas en la red: se les pide crear una cuenta de correo de Yahoo para dedicarla únicamente a la batalla. Después, con dicha cuenta se registrarán en Facebook, Twitter y el resto de redes bajo un pseudónimo que haga referencia a la yihad y compartirán los contenidos de las páginas y los contactos yihadistas. Este proceso comienza mientras el individuo objetivo es aún un simpatizante. No obstante, debido a la exposición cada vez más frecuente a los contenidos y la propaganda yihadista, finaliza con un individuo profundamente radicalizado y convencido de su deber para con la yihad, capaz de viajar a zonas de conflicto para apoyar a sus hermanos en la lucha o atentar en su propio país.

En el caso de El Aasemi, la espiral de radicalización la llevó al proselitismo más activo en favor de los postulados del Daesh a través de Facebook, donde bajo el pseudónimo de *Raacha Elaasemy* difundía vídeos y contenidos de carácter yihadista, trataba de persuadir a otros perfiles de las bondades del Daesh, e incluso terminaba todos sus *posts* con la frase en árabe «El terrorismo es un deber» (Sánchez, 2016).

Otro ejemplo más de la importancia de integrar al iniciado en la maquinaria propagandística del grupo podríamos observarlo al estudiar la Operación Ghuraba, en la cual se le concedió a una joven en proceso de reclutamiento el perfil de administradora de un grupo de Facebook para publicar contenido propagandístico (Vicente, 2018).

En este sentido, es pertinente destacar la importancia de implicar a los individuos objeto de reclutamiento en las actividades yihadistas con vistas a afianzar su compromiso y dedicación[12], pues no podemos olvidar que uno de los principales objetivos de los grupos yihadistas en Internet es crear comunidades virtuales que permitan una mayor agilidad en las comunicaciones y una mayor difusión de su propaganda. En suma, el proceso de captación del internauta permite convertir al individuo consumidor de contenidos y propaganda[13] en un productor de los mismos (Torres Soriano, 2014) y, en síntesis, en otro ciber-reclutador en potencia.

### 3.3. INCIDENCIA DEL RECLUTAMIENTO A TRAVÉS DE REDES SOCIALES EN ESPAÑA

Entre el año 2004 y el año 2019 han sido más de dos centenares los yihadistas condenados o muertos en nuestro país, de los cuales casi un centenar se han dedicado a labores de radicalización y reclutamiento (Reinares et al, 2019) –a estos datos habría que añadir aquellas operaciones policiales que no culminaron con éxito o que aún no han concluido.

Las investigaciones policiales determinan la existencia de estructuras estables de publicación y distribución de propaganda yihadista a través de las redes sociales y

12 En bastantes ocasiones esta implicación lleva al individuo objeto de reclutamiento a participar en delitos relacionados con la exaltación del terrorismo o el reclutamiento, incluso a veces sin ser plenamente conscientes de ello.

13 Los reclutadores suelen alternar dos técnicas: por un lado, tras realizar un examen de la información del individuo tratan de buscar brechas en su personalidad que permitan que el mensaje salafista cale en su ideario; por otro lado, se difunde de forma masiva material propagandístico con la intención de que los individuos vulnerables de ser reclutados muestren interés y se vean atraídos a establecer la conexión de propia iniciativa.

plataformas web. Estas plataformas harían posible la difusión de los contenidos a miles de individuos, segmentándose posteriormente a los simpatizantes en pequeños grupos que se comunicarían mediante diversas aplicaciones de mensajería instantánea en su proceso de radicalización (ABC, 2016).

En nuestro país, las redes sociales e Internet pueden influir especialmente sobre los hijos o nietos de inmigrantes marroquíes, es decir, sobre musulmanes de segunda o tercera generación; pues estos individuos son quienes parecen estar más necesitados de marcar su identidad musulmana, y pueden percibir la comunidad yihadista en la red como una «ummah» virtual (Torralba,2019).

Para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE) es especialmente significativa la influencia que ejercen las redes sociales en los denominados actores solitarios. Sin remontarnos mucho en el tiempo podemos citar el caso de un mauritano de 26 años, detenido en Tenerife en noviembre de 2019. El individuo mostraba signos de haber realizado el proceso radicalizador de forma autodidacta a través de Internet. Según fuentes policiales, no solamente consumía y difundía los contenidos propagandísticos que había interiorizado, a través de sus diversos perfiles en redes sociales, sino que además buscaba activamente contenidos de alto nivel de detalle operativo (manuales detallados sobre fabricación de explosivos o técnicas para la ejecución de ataques y asesinatos) (La Razón, 2019).

Para España la capacidad de autoradicalización de este tipo de individuos supone un problema, en tanto en cuanto se producen por parte de productoras yihadistas vídeos en los cuales se fija nuestro país como un objetivo específico de la yihad, dada la relevancia de Al-Andalus. En el último de ellos, de diciembre de 2019, producido por la productora Hussan Aldeen Media, se amenaza al Rey Felipe VI y a nuestro ministro del Interior, Fernando Grande Marlaska; se hace referencia a lugares específicos de nuestro país como el aeropuerto de Barajas, los estadios Santiago Bernabéu y Nou Camp, el Palacio Real...; e igualmente se realiza una exaltación de los atentados cometidos por Daesh en Barcelona y Cambrils y de sus autores, a los que se refieren como “leones del Estado Islámico en Andalucía” (La Razón, 2020).

En este sentido, parece alarmante que la propaganda yihadista haya adquirido junto con el árabe, el inglés y el francés, al español como lengua vehicular de su contenido, pues los órganos del Daesh especialmente han potenciado sus mensajes en español en las redes sociales, lo cual genera que para los reclutadores yihadistas sea más fácil adoctrinar en el radicalismo a musulmanes españoles de segunda generación que desconocen el árabe.

En los últimos años (principalmente 2018 y 2019), la relevancia propagandística del Daesh enfocada en España se ha visto fuertemente mermada debido a la debilidad del grupo terrorista, no obstante, perduran los vídeos de Muntasir Media. Así, el 20 de diciembre de 2019, Muntasir Media publicaba un vídeo titulado «Mensaje a la Ummah» (en español) sobre el estilo de vida del “enemigo”, en el cual aparecen imágenes de programas de televisión y localizaciones emblemáticas (Puerta del Sol y el Teatro de la Comedia). Sin embargo, es en otro producido por la misma productora con fecha de 14 de noviembre de 2019 y titulado «Ba’yah de Muntasir», donde claramente podemos ver las intenciones de los yihadistas a través de las siguientes declaraciones en español y árabe: «Este es un mensaje a

los puercos kuffar de España (…) Mienten, mienten, estamos aquí, somos Muntasir Media. Somos el Califato en Andalucía, estamos en donde menos te lo esperas, y atacaremos cuando menos te lo esperes (…) Enhorabuena hermanos y hermanas, tu Khilafah tiene células por toda la España (…) Nosotros en Muntasir Media damos bay'ah al Khalifah de los musulmanes (…)» (GESI, 2019).

La fuerza del Daesh se ha visto fuertemente mermada en la actualidad debido a las derrotas militares sufridas en Siria, especialmente la pérdida de las estructuras Estatales del grupo y el Califato han hecho que el Daesh haya perdido gran parte del magnetismo que poseía para atraer a numerosos fieles a hacer la yihad en Oriente Medio, no obstante, que el grupo haya perdido capacidad para reclutar combatientes, para luchar sobre el terreno, no necesariamente significa que el terrorismo vaya a desaparecer, dado que es en estos momentos de debilidad cuando los yihadistas tratarán de golpear a Occidente para conseguir nuevamente relevancia mediática.

### 3.4. LAS PRINCIPALES DIFICULTADES QUE ENFRENTAN LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO EN LA MONITORIZACIÓN DEL YIHADISMO EN REDES SOCIALES

Las FCSE encuentran ciertas dificultades a la hora de localizar y eliminar a los yihadistas en las redes sociales.

El primer problema surge debido a las medidas de seguridad establecidas por los propios grupos terroristas ya que, desde los distintos foros, se enseña a los usuarios a acercarse a los contenidos yihadistas sin levantar sospechas: acceder siempre a redes sociales y a los contenidos a través de una vía *proxy*[14] , utilizando VPN's[15] o haciendo uso en la medida de lo posible de las redes Tor[16] para navegar sin ser descubiertos.

A ello hay que sumarle dos dificultades más: la primera de ella es que los organismos e instituciones estatales no pueden bloquear cuentas sin el apoyo implícito de las plataformas digitales en las que se alojan[17] y la segunda descansa en la propia impotencia de las plataformas digitales, pues el fenómeno se parece ciertamente a una hidra: al cerrar una cuenta que hace apología de la violencia se abren otras tres. Aparte, hay que sumarle la utilización de ciertas aplicaciones móviles que permiten sortear los controles impuestos y verter su propaganda sin censura en las redes (Calero, 2016).

Por otro lado, existe otro problema más profundo, pues las redes sociales son únicamente la manifestación pública del conocimiento que se propaga a través de distintos foros y webs[18], es decir, se nutren en última medida de estos foros para extraer el contenido de su propaganda. Y es extremadamente complicado deshabilitar estas

14 Un *proxy* es un *software* que, actuando como intermediario entre nodos, permite enmascarar la IP del ordenador y navegar anónimamente.

15 Un VPN es un *software* que permite camuflar la IP del ordenador adjudicándole una distinta a la original con otra localización geográfica.

16 Red que permite acceder a Internet de forma anónima. Más concretamente, Tor oculta el origen y destino del tráfico en red, dificultando así la monitorización de las conexiones.

17 Algunos analistas afirmaban en 2015 que las empresas como Twitter, Facebook, Google, Yahoo, YouTube, WhatsApp, Skype, Tumblr e Instagram estaban facilitando la yihad (Carmon & Stalinsky, 2015).

18 Por ejemplo, en la revista *online* Inspire se podía encontrar artículos como: «Haz una bomba en la cocina de tu madre», donde detallaban explícitamente la forma de convertir ollas exprés en artefactos explosivos, como el utilizado en los atentados del maratón de Boston en 2013.

plataformas virtuales, pues si bien es posible bloquear o anular los sitios administrados por organizaciones terroristas, lo cierto es que, ante el bloqueo, los yihadistas simplemente cambian de nombre y se trasladan a otro servidor de alojamiento, replicándose –incluso se está dando últimamente que los portales virtuales sean en ocasiones sustentados a través de los servicios de pequeñas empresas donde la legislación a aplicar es confusa y ni siquiera tienen habilitados sistemas visibles de interacción de demanda a la plataforma. De tal forma, la propia policía tiene problemas a la hora de localizar a la persona a quien dirigirse para solicitar la información sobre las cuentas.

Desde noviembre de 2019, la Unidad de Referencia de Internet (IRU, por sus siglas en inglés) de EUROPOL ha estrechado aún más el cerco a la actividad yihadista en Telegram, cerrando con la colaboración de la plataforma rusa miles de canales y cuentas ligados al yihadismo[19]. Si bien la primera consecuencia directa de esta operación es la disminución del alcance e impacto del mensaje en la comunidad digital (siendo más complicado para los interesados en este tipo de contenidos tener acceso al mismo y reduciendo su eficacia radicalizadora y reclutadora), no podemos obviar que expulsar a los reclutadores y propagandistas de las plataformas más conocidas tiene un precio: estos buscarán refugio en otras plataformas más clandestinas y difíciles de monitorizar para las FCSE[20](Alamillos,2019).

En conclusión, podríamos afirmar que los principales problemas a los que tienen que hacer frente nuestras FCSE surgen debido a que existe tal cantidad de perfiles yihadistas en las redes que se produce un desbordamiento –nuestros investigadores no poseen los recursos materiales y humanos necesarios para investigarlos, perseguirlos y anular todos los perfiles propagandísticos y de reclutamiento que existen en las redes sociales. Por ello, pensamos que es necesario una mayor inversión en recursos humanos y tecnológicos y una mayor formación entre el personal de las FCSE para combatir el yihadismo. Todo ello sin olvidar que lo primero que debemos tener claro es que no se puede acabar con el reclutamiento en redes sociales y que, por tanto, el enfoque correcto debe ser el de contener y evitar la impunidad.

## 3.5. ENFRENTANDO EL TERROR: MEDIDAS PARA LUCHAR CONTRA EL RECLUTAMIENTO YIHADISTA EN REDES SOCIALES

A lo largo del presente artículo, hemos venido exponiendo las dificultades que entrañan la detección y eliminación del reclutamiento yihadista en el nuevo contexto cibernético, hasta el punto de concluir que es materialmente imposible acabar con este tipo de prácticas, dado que las redes sociales constituyen un entorno propicio para aquellos individuos que desean aprovecharse de los mecanismos existentes para propagar sus mensajes propagandísticos y de odio.

Ante esta situación, nos vemos obligados a desarrollar un planteamiento humilde, siendo el único enfoque posible el de contener y evitar la impunidad en las redes, es

19 Las cifras son sorprendentes, según cifras de ISIS Watch, el 27 de noviembre de 2019 se suspendieron 10.345 cuentas, canales o contenido terrorista y en los tres días sucesivos a dicha fecha se eliminaron 2.096, 2.959 y 3.516 perfiles respectivamente.

20 Telegram se encontraba ampliamente monitorizado y producía un nivel de Inteligencia para las FCSE que se perderá si los yihadistas se deslocalizan hacia plataformas más clandestinas y difíciles de rastrear.

decir, debemos fomentar la contención del fenómeno y no buscar su completa erradicación, al resultar esto último prácticamente imposible.

A pesar de las dificultades expuestas, es imprescindible hacer frente desde las instituciones públicas al reclutamiento yihadista en Internet. Por ello, en el presente apartado propondremos medidas realistas basadas fundamentalmente en dos aspectos: por un lado, en el fomento de distintas actividades de contranarración y pedagógicas, pues no podemos olvidar que en la educación se manifiesta en este ámbito el factor clave para vencer en la batalla discursiva contra el odio y, por otro lado, en la dotación de una fuerza de ataque virtual contra los perfiles yihadistas en las redes sociales capaz de reducir cuantitativamente el número de reclutadores[21].

Invertir en medidas contranarrativas y pedagógicas se muestra una actividad imprescindible para combatir los mensajes de odio vertidos en las redes por los yihadistas: educación, integración e igualdad de oportunidades deberían ser los tres pilares sobre los que descanse la lucha contra el reclutamiento en Internet.

En primer lugar, es necesario aceptar que no podemos enfrentar las narrativas yihadistas centrándonos únicamente en el contenido *online. S*i queremos que nuestra narrativa sea la aceptada, es imprescindible que las ideas den el salto al mundo tangible y se potencie la labor educativa y de concienciación en distintos ámbitos de la sociedad.

En este sentido, los colegios, institutos y universidades se tornan escenarios de necesaria actuación, ya que en la actualidad son escasas las campañas de concienciación sobre los peligros de la red, la seguridad en Internet y las amenazas provenientes del yihadismo en estos entornos, máxime en contraposición al volumen de actividad propagandística producida por este. Creemos necesario apostar por el fomento en el espacio cívico de todo tipo de iniciativas educativas y culturales, y el refuerzo de las que ya se están realizando, pues encontramos característico observar cómo en los colegios e institutos se imparten jornadas de concienciación sobre las drogas o el sexo seguro y, sin embargo, medidas tan excepcionales como las del Plan Director de la Guardia Civil no pueden concienciar sobre los peligros del yihadismo por la limitación de recursos humanos y materiales. Ante esto, apostamos por incentivar desde las instituciones públicas charlas, talleres y jornadas de concienciación en los entornos educativos en las que participen miembros de las FCSE, psicólogos, formadores, educadores y miembros de la comunidad musulmana.

Además, consideramos de vital importancia que esta labor pedagógica sea completada con políticas de apoyo que faciliten el arraigo y la cohesión de los jóvenes musulmanes españoles, buscando de esta forma evitar la marginación social y educativa de focos particularmente deprimidos.

Por otro lado, estimamos necesario combatir los discursos yihadistas en las redes sociales mediante las propias redes y realizar la misma labor de concienciación a través de estos medios, por lo que apostamos por la ampliación de las funciones de

21 En tanto en cuanto, la finalidad de la detección y eliminación de perfiles en redes sociales es llegar en última instancia a la propia detección y detención física de los reclutadores, evitando así la impunidad.

la ya existente plataforma Stop-Radicalismos[22], siendo precisa la creación de perfiles en las redes sociales donde se viertan contranarrativas, testimonios de personas que han sufrido el yihadismo y contenidos antiyihadistas fundamentados sobre una argumentación consistente.

Por último, cabe destacar que toda iniciativa social resulta deseable, puesto que, por un lado, el Estado debe enfrentarse a la limitación de recursos y, por otro, la participación de la sociedad puede agilizar la labor de identificación de perfiles y contenidos yihadistas, siendo especialmente necesaria la participación de ciertos colectivos e individuos pertenecientes a la comunidad islámica española en la lucha contra el yihadismos en las redes sociales[23].

En conclusión, sería necesario crear foros de expresión y discusión, tanto físicos como virtuales, alejados de los extremismos y la violencia, quedando de esta forma todo reducido a buscar y establecer los incentivos necesarios para que aquellas iniciativas individuales o colectivas que apoyen los objetivos de seguridad contra el yihadismo en las redes resulten atractivas.

No obstante, en última instancia, le corresponde al Estado combatir las amenazas de índole terrorista, y específicamente a sus Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, por lo que creemos necesario establecer mejoras en las capacidades de estas, es decir, debemos apostar por la inversión en material humano y tecnológico de nuestros Cuerpos de Seguridad.

Respecto al material humano, es indudable que nuestras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad son de las mejores del mundo en la lucha contra el terrorismo, dado que, lamentablemente, ETA se encargó de obligarnos a dotarnos de las herramientas necesarias para combatir a dicho enemigo, por ello únicamente podemos resaltar la importancia de seguir aumentando la cantidad de agentes y mejorando su formación.

En cuanto al material tecnológico, observamos necesario dotar a nuestros agentes de más y mejor tecnología, siendo necesario invertir en I+D+i, de forma que, por un lado, se puedan crear herramientas tecnológicas capaces de automatizar la detección y eliminación de posts, vídeos o imágenes de contenido yihadista[24] y, por otro, se cuente con mejores herramientas para compartir información entre los distintos Cuerpos de Seguridad [25].

22 El programa español Stop-Radicalismos, por el momento, se limita a ejercer de buzón de denuncias y ni siquiera posee una cuenta de Twitter propia, sino que se sirve del *hashtag* #StopRadicalismos*,* para que las cuentas de la Policía, la Guardia Civil o el Ministerio del Interior emitan mensajes vinculados al reclutamiento yihadista, todo ello a pesar de que en el diseño inicial de esta iniciativa, que emana de la Estrategia Nacional de lucha contra la radicalización violenta, estaba previsto también incluir métodos de contranarrativa.

23 La creación de blogs, portales virtuales o cuentas en redes sociales de conocedores del Islam que muestren una interpretación más amable del mismo podría ayudar a crear corrientes de pensamiento opuestas a los contenidos propagandísticos difundidos por los reclutadores yihadistas.

24 En este sentido, las investigaciones deberían basarse en los algoritmos diseñados para la detección y eliminación de contenidos de pornografía infantil.

25 A este respecto, sería sumamente interesante abordar la creación de una base de datos conjunta entre Guardia Civil y Policía Nacional que absorba la información de las bases de datos propias de ambas instituciones –un ejemplo práctico a este respecto lo encontraríamos en el aplicativo Viogen al que pueden acceder ambos Cuerpos sin distinciones.

## 4. CONCLUSIÓN

Como hemos visto a lo largo del presente documento, la utilización por parte de los grupos yihadistas de las distintas plataformas *online*, especialmente de las redes sociales, se ha configurado en los últimos años como una de las herramientas fundamentales para la radicalización y el reclutamiento de individuos occidentales.

La amplia difusión y el bajo coste que suponen estas herramientas, unido a la lentitud e incapacidad de los Estados modernos para generar una respuesta eficaz en el mundo digital, ha generado un problema de necesaria resolución, problema al que a lo largo de este análisis hemos intentado dar una respuesta mediante la proposición de distintas medidas destinadas a combatir las tareas de radicalización y reclutamiento de estos grupos a través de las redes sociales.

No obstante, estamos ante una problemática capaz de mutar continuamente y de adaptarse al entorno. Seguramente, cuando se implementen las medidas necesarias para combatir a los terroristas en las redes sociales, estos migren a nuevas corrientes en el uso de Internet, dificultando nuevamente la labor de las FCSE, puesto que no podemos olvidar las limitaciones propias del Estado y del Estado de Derecho. Es por ello que lo más importante será mantener una actitud proactiva.

Incluso sabiéndonos perdedores en la guerra no podemos dejar de intentar seguir ganando batallas.

## BIBLIOGRAFÍA

Aaron & Zelin, (2013), “The State of Global Jihad Online, A Qualitative, Quantitative, and Cross-Lingual Analysis”, Richard Borow Fellow, Washington, New American Foundation. Extraído en enero de 2020 de: http://www.washingtoninstitute.org/uploads/Documents/opeds/Zelin20130201-NewAmericaFoundation.pdf

ABC, (2016), “Detenidos en Irún, Aranjuez y San Sebastián tres yihadistas relacionados con Daesh”, ABC. Extraído en enero de 2020 de: http://www.abc.es/espana/abci-detenido-aranjuez-peligroso-actor-solitario-daesh-201611300737_noticia.html

Alamillos. A., (2019), “El ISIS busca nueva plataforma: la Europol asedia su propaganda en Telegram”, El Confidencial. Extraído en enero de 2020 de: https://www.elconfidencial.com/mundo/2019-12-03/ahogado-por-telegram-el-isis-busca-otras-aplicaciones-para-seguir-con-su-propaganda_2362587/

Bastien. K., (2015), “Les réseaux sociaux, là où naissent des djihadistes”, Radio-Canada.Ca. Extraído en enero de 2020 de: http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/737864/fabrique-djihadistes-reseaux-sociaux-internet-radicalisation?_escaped_fragment_

Calero. F.J., (2016), “Así es el proselitismo yihadista en las redes: ideas del S.XIV difundidas con tecnología del XXI”, ABC. Extraído en enero de 2020 de: http://www.abc.es/internacional/20140630/abci-como-proselitismo-yihad-redes-201406292105.html

Cano Paños. M.A., (2016), “Relación de las jornadas sobre terrorismo yihadista: riesgos, análisis y respuestas.”, Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, núm. 18-r1, pp. 1-29, Universidad Miguel Hernández, Elche. Extraído en enero de 2020 de: http://criminet.ugr.es/recpc/18/recpc18-r1.pdf

Carmon. Y. & Stalinsky. S., (2015), “Terrorist Use of U.S. Social Media Is A National Security Threat”, Forbes. Extraído en enero de 2020 de: http://www.forbes.com/sites/realspin/2015/01/30/terrorist-use-of-u-s-social-media-is-a-national-security-threat/

Europe1.fr, (2014), “Comment le djihad recrute sur le web”, Acceil, International, Europe.fr. Extraído en enero de 2020 de: http://www.europe1.fr/international/comment-le-djihad-recrute-sur-le-web-176609

Fanjul Fernández. M.L., (2015), “El mensaje persuasive radical: yihadismo y redes sociales”. Documento de Opinión, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).

Garmendia. M., Jiménez. E., Casado. M. y Mascheroni. G., (2016), “Net Children Go Mobile: Riesgos y oportunidades en internet y uso de dispositivos móviles entre menores españoles (2010-2015)”, Red.es/Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibersitatea, Madrid.

Grupo de Estudios de Seguridad Internacional, (2019), “Referencias a España en la propaganda yihadista”, GESI, Global Strategy, Universidad de Granada. Extraído en enero de 2020 de: http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/referencias-espa%C3%B1-en-la-propaganda-yihadista

Guelke. A., (1995), “The Age of Terrorism and the International Political System”, Nueva York, Tauris.

Jordán. J., (2009), “Procesos de radicalización yihadista en España. Análisis Sociopolítico en tres niveles”, Revista de Psicología Social”, Vol. 24, Nº 2.

La Razón, (2019), “La Guardia Civil detiene a un “lobo” solitario ya radicalizado para cometer atentados”, La Razón. Extraído en enero de 2020 de: https://www.larazon.es/espana/20191122/qqkeggyvsbhbtgv4o2yzecyvti.html

La Razón, (2020), “Amenazas de muerte al Rey, Rajoy, Marlaska y contra Madrid y Barcelona”, La Razón. Extraído en enero de 2020 de: https://www.larazon.es/espana/20200126/gopgo7t6bbduxi7zd3autil7lu.html

Lejarza Illaro. E., (2015), “Terrorismo islamista en las redes-La yihad electrónica”, Documento de Opinión, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).

Oberschall. A., (2004), “Explaining Terrorism: The Contribution of Collective Action Theory”, Sociological Theory, vol. 22, No. 1, pp. 26-37.

Rapoport. D., (2002), “The Four Waves of Rebel Terror and September 11”, Anthropoetics, vol. 8, No. 1, pp. 119-142.

Reinares. F., (1998), “Terrorismo y Antiterrorismo”, Barcelona, Paidós.

Reinares. F., (2005), “Conceptualizando el terrorismo internacional”, Análisis, Real Instituto ElCano. No. 82/05.

Reinares. F., (2008), “Riegos y amenazas del terrorismo global”, Panorama estratégico 2007/2008.

Reinares. F., (2017), “Jihadist mobilisation, undemocratic Salafism and terrorist threat in the EU”, Real Instituto ElCano.

Rodríguez-Caballeira. A., (2001), “Sectas coercitivas y juventud”, Injuve, Estudios de Juventud, 2001, nº 53.

Sánchez. C., (2016), “Lo único aceptable es cortar cabezas”, El País. Recuperado enero de 2020 de: https://elpais.com/ccaa/2016/11/25/valencia/1480094070_104604.html

Telegraph Reporters, (2015), “How the terrorist are using social media: Terrorist Groups are “embracing the web” more than ever”, The Telegrahp. Extraído en enero de 2020 de: http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/islamic-state/11207681/How-terrorists-are-using-social-media.html

Torres Soriano. M.R., (2014), “Al Andalus 2.0.: La ciber-yihas contra España”, Biblioteca GESI, Granada.

Wallace. M., (2015), “Testify Before House Committee on Foreing Affairs”, Counter Extremism Project. Extraído en enero de 2020 de: http://www.counterextremism.com/press/counter-extremism-project-ceo-mark-wallace-testify-house-committee-foreign-affairs

Weimann. G., (2014), “New Terrorism and New Media”, Wilson Center Research Series, vol2. Extraído en enero de 2020 de: http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/STIP_140501_new_terrorism_F.pdf

Fecha de recepción: 01/02/2020. Fecha de aceptación: 23/12/2020

# EL TERRORISMO EN EL NORTE DEL CÁUCASO

JOSÉ LUIS GRACIA CÁCERES

JEFE DE ÁREA. SERVICIO EJECUTIVO DE LA COMISIÓN DE PREVENCIÓN DEL BLANQUEO DE CAPITALES E INFRACCIONES MONETARIAS (SEPBLAC)

## RESUMEN

El Norte del Cáucaso es una importante región geoestratégica que está formada por varias repúblicas autónomas integradas en la Federación Rusa, cuyos habitantes pertenecen a una multitud de grupos étnicos que profesan mayoritariamente la religión musulmana. Aunque el denominador común de los terroristas que operan en el Cáucaso Norte es el fundamentalismo islámico, la evolución del terrorismo ha seguido caminos diferentes en los principales territorios de dicha región. Las repúblicas norcaucásicas presentan varios elementos en común: su elevada pobreza, el alto nivel de corrupción, sus élites gobernantes nombradas y sostenidas desde Moscú, y el apoyo económico del Gobierno ruso. Dicha situación junto con otros factores -especialmente el religioso- contribuye a la pervivencia del terrorismo en la región. Aunque la estrategia contraterrorista del Gobierno ruso ha dado excelentes resultados en los últimos años, los abusos y violaciones de derechos humanos que, según algunas organizaciones internacionales, practican sistemáticamente las fuerzas antiterroristas, lleva a cuestionar la eficacia a largo plazo, lo que a su vez plantea un futuro incierto. Varios factores han contribuido al descenso de la actividad terrorista en el Cáucaso Norte, destacando la salida de numerosos terroristas a Siria e Irak que vienen retornando a sus lugares de origen -tras el golpe internacional al Estado Islámico- o bien se establecen en otros países próximos a Rusia desde los que potencialmente pueden acceder a occidente, generando en aquellos un grave problema de seguridad.

*Palabras clave:* Emirato del Cáucaso (Imarat Kavkaz), islamismo, factor predisponente, factor mantenedor, factor precipitante, factor predisponente, Vilayat Kavkaz.

## ABSTRACT

The North of Caucasus is an important geostrategic región that consists of several autonomous republics integrated into the Russian Federation, whose inhabitants belong to a great number of ethnic groups that profess mostly Muslim religión. Although the common denominator of the terrorists operating in the North Caucasus is Islamic fundamentalism, the evolution of terrorism has followed different developments in the main territories of that región. The North Caucasian republics have different elements in common: their high poverty, the heigh level of corruption, their ruling elites appointed and sustained from Moscow, and the economic support of the Russian Government. This situation in conjunction with other factors, especially religious ones, contributes to the survival of terrorism. Although the counter-terrorist strategy of the Russian Goverment has yielded excelent results in recent years, the human rights abuses and violations which, in accordance with several international organiations, are sistematically practised by anti-terrorist forces, leads to questioning long-term effectiveness, which

in turn raises an uncertain future. Several factors have contributed to the decrease in terrorist activity in the North Caucasus, highlighting the departure of numerous terrorists to Syria and Iraq who have been returning to their places of origin -following the international coup against the Islamic State- or establish themselves in other countries close to Russia from which they can potentially access the West, generating in those countries a serious security problem.

Keywords: Caucasian Emirate, (Imarat Kavkaz), islamismo, maintainer factor, precipitating factor, predisposing factor, Vilayat Kavkaz.

## 1. INTRODUCCIÓN

La Federación Rusa es un país muy complejo, tanto por su dimensión y peculiares características geográficas como por la pluralidad étnica, religiosa y lingüística de sus más de 142 millones de habitantes. La fe cristiana ortodoxa es una de las principales señas de identidad del país y, aunque la Constitución rusa declara el Estado como aconfesional, reconoce al cristianismo ortodoxo, al islam, al judaísmo y al budismo como religiones que configuran parte de su legado histórico (Pardo, J., 2017).

Los musulmanes de Rusia viven principalmente en el Cáucaso Norte (formado por las repúblicas de Osetia del Norte, Chechenia, Ingushetia, Daguestán, Adiguesia, Karabino-Balkaria y Karachai-Cherkesia). Osetia del Norte es la excepción, ya que la mayoría de su población es cristiana ortodoxa. Además de las comunidades musulmanas existentes en las mayores ciudades de Rusia, existe una creciente inmigración de ciudadanos de fe islámica, con origen en repúblicas fronterizas tales como Kirguizstán, Uzbekistán y Tayikistán (Tardivo, G., 2012 y Karadere, M., 2017).

El Cáucaso representa para Rusia un importantísimo enclave geoestratégico como puente de comunicación entre Europa y Asia Central. No en vano, un elevado volumen de petróleo y gas procedente de Asia Central y del propio Cáucaso se canaliza hacia países europeos a través de esta última región (Gángara, M., 2018).

La mayoría de los musulmanes de Rusia son suníes, localizándose en el Cáucaso una pequeña minoría de chiíes -especialmente en Daguestán- (Karadere, M., 2017).

Los orígenes del terrorismo en Rusia se remontan a varios siglos atrás. Ya desde el siglo XVI existían disposiciones legales para combatir los frecuentes asesinatos, por motivos políticos, de dignatarios y funcionarios. En el siglo XX se practicó el denominado “terrorismo de estado” cuyo objetivo consistió en aniquilar a todas aquellas personas hostiles al régimen totalitario de la Unión Soviética. El terrorismo se agravó desde la ruptura de aquel país, principalmente debido a las desigualdades socioeconómicas y a la falta de control sobre el mercado de armas, adquiriendo inicialmente a un carácter más específico y nacionalista, y posteriormente, otro marcadamente religioso (Laskowska, K., 2011).

## 2. FACTORES PREDISPONENTES, PRECIPITANTES Y MANTENEDORES DEL TERRORISMO EN EL CÁUCASO NORTE

Se entiende por factores predisponentes aquellos que aparecen mucho antes de la integración de una persona en un grupo terrorista, es decir, son los factores que

contribuyen a que el individuo simpatice con dicho grupo o que se perciba ideológicamente próximo a él. Los factores precipitantes son los que surgen muy poco antes de la integración de un individuo en un grupo armado y los factores mantenedores, los que contribuyen a mantener el vínculo efectivo entre el individuo y dicho grupo.

La identificación de los factores citados es muy importante para el diseño de las políticas contraterroristas de prevención.

Borum, Randy (2011) identifica varias fases en el proceso de radicalización. En las dos primeras el individuo focaliza un acontecimiento o suceso que le desagrada y percibe como injusto. En la tercera, el sujeto se centra en el que cree responsable de la injusticia (una persona, colectivo o nación), demonizándola hasta el punto de justificar la necesidad de la agresión.

La percepción de situaciones injustas no solo opera como factor predisponente, sino que también lo hace como factores precipitante y mantenedor.

Moghaddam, F (2005) sostiene que una persona intenta afrontar circunstancias adversas y mejorar su situación y, cuando no lo consigue, genera internamente sentimientos de frustración que desplaza hacia el agente causante (al que llega a percibir como enemigo). Si la persona no compensa internamente dicha tendencia, el sentimiento de ira crece hasta el punto de llegar a simpatizar con ideas extremistas o a acercarse a grupos terroristas.

Sokiranskaia, E. (2019) en su estudio sobre el extremismo en el Cáucaso Norte identifica varios factores que contribuyen a la radicalización y los clasifica en personales, microsociales y macrosociales:

- **Factores personales**: crisis de identidad, pérdida de autoestima, fracasos en la vida, vínculo o amistad con una persona radicalizada o extremista, necesidad de pertenecer a un grupo, de dar un giro a la propia vida, sentimiento de profunda victimización, deseo de venganza (ante injusticias, por amigos o familiares asesinados), deseo de seguir principios religiosos y de contribuir a construir una sociedad basada en ellos, compasión y necesidad de apoyo a las víctimas (musulmanas) de conflictos armados, necesidad de estatus social y de beneficios económicos.
- **Factores microsociales**: influencia de grupos (redes sociales, amistades próximas, compañeros de colegio), apertura de grupos radicales al reclutamiento de nuevos miembros, cohesión de grupo (promoción de una fuerte pertenencia al grupo y, al mismo tiempo, demonización de lo que queda fuera del grupo), influencia de los grupos recluidos en prisión. Además, en el caso de las mujeres cuyas expectativas de vida se encuentran seriamente limitadas por las tradiciones locales, el matrimonio con yihadistas se suele considerar como un acto de liberación.
- **Factores macrosociales**: déficit de legitimidad democrática, desconfianza en las instituciones públicas, elevada corrupción, represión política de los opositores, desigualdades sociales (a este respecto cabe incidir en que Chechenia, Daguestán e Ingushetia están entre las repúblicas más pobres de la Federación rusa, encontrándose también entre las de mayor paro y de más alta natalidad), ausencia de oportunidades profesionales; violación de los derechos humanos

(discriminación contra grupos minoritarios, abusos de las fuerzas del Estado ruso (detenciones arbitrarias, torturas, fabricación de pruebas falsas, ejecuciones extrajudiciales, etc).

En la taxonomía de Sokiranskaia, E. (2019) se entremezclan factores predisponentes, precipitantes y mantenedores.

La mayor parte de factores macrosociales se corresponden con factores predisponentes y mantenedores, como por ejemplo la existencia de elevada corrupción, desigualdades sociales, violaciones de derechos humanos, o la ausencia de oportunidades profesionales (especialmente para los jóvenes).

Muchos de los factores personales son precipitantes: fracasos en la vida, amistad con una persona radicalizada, deseo de venganza, crisis de identidad, fuerte necesidad de proteger a las víctimas de acciones violentas, etc.

Los factores microsociales se concentran en la influencia de los grupos, y pueden operar como elementos precipitantes y como elementos mantenedores.

La edad es un factor muy importante en la radicalización, por eso son especialmente vulnerables y susceptibles a la propaganda radical los adolescentes y las personas jóvenes, que intentan descubrir su propia identidad, dándose el efecto contrario en las personas de edad madura, especialmente por la presencia de elementos que tienden a reforzar los vínculos familiares y sociales (como pueda ser, por ejemplo, el nacimiento de hijos).

La insatisfacción de los jóvenes con sus propias vidas, especialmente por su impotencia para elevar su nivel de vida, su bajo estatus social, los problemas económicos que afrontaban, se consideran factores desencadenantes para que aquellos percibieran al islam como medio necesario para dar un giro a sus vidas (Migacheva, K. y Frederick, B., 2018).

Los jóvenes daguestaníes -que quedaban excluidos del mercado laboral dada la elevada corrupción y el nepotismo de las autoridades locales- traumatizados por la crueldad del tratamiento de las fuerzas de seguridad fueron un blanco muy fácil para la propaganda de promoción de la yihad y la resistencia armada de las bandas terroristas (International Crisis Group, 2008). Además, la impunidad de los efectivos policiales que -en aplicación de la ley anti-wahhabista- llevan a cabo acciones contra sospechosos de ser extremistas (detenciones arbitrarias, torturas, “fabricación de pruebas”, etc) Human Right Watch (2015).

Hedenskog, J. (2020) señala como causas profundas del terrorismo en el Cáucaso Norte, la injusticia social, la intolerancia religiosa, las élites impopulares, la erosión de valores tradicionales y factores históricos tales como la influencia de la deportación masiva del pueblo checheno durante la Segunda Guerra Mundial. Se corresponden, por tanto, con factores macrosociales de elevadas componentes precipitante y mantenedora.

Los grupos juegan un papel muy importante para entender los mecanismos de violencia y radicalización. En este sentido, varios autores, como Borum, Randy (2011) y Harper, Erika (2018), coinciden en sostener que la mayoría de los combatientes del Estado Islámico y Al-Qaeda fueron reclutados a partir de las redes sociales.

Harper, Erika (2018) destaca la importancia de los factores personales como la motivación de ganancia económica u otros como el afán de aventura o la auto purificación.

Los terroristas norcaucásicos –al igual que otros terroristas- tienen un fuerte sentimiento de pertenencia a la organización, lo que les permite demonizar todo lo que no pertenezca a ella y, de esta forma, legitimar el uso de la violencia. Con carácter general, los comandos terroristas yihadistas siguen estrictos principios de organización para asegurar la lealtad y la cohesión del grupo. El aislamiento emocional es clave en la radicalización.

Aunque, como se ha indicado, las condiciones socioeconómicas hacen a los individuos más vulnerables a la radicalización y a la influencia de grupos extremistas, según Tamara Kharroub (2015), varios estudios no han encontrado correlación entre bajos ingresos y mayor radicalización o entre el nivel de educación y el apoyo al terrorismo. Sokiranskaia Ekaterina (2019) constató que muchas de las personas reclutadas como terroristas en el Norte del Cáucaso eran de clase media, incluso procedentes de entornos más bien cultos, y también muchas familias daguestaníes de gran estatus económico se unieron al Estado Islámico, vendiendo sus casas y propiedades para empezar una nueva vida “en la tierra del islam”.

Finalmente, debemos incidir en que las violaciones de los derechos humanos producen fuertes respuestas emocionales, toda vez que alimentan nuevos actos violentos, y refuerzan la victimización. Dichas circunstancias junto con otros factores (corrupción, poder y control de los recursos por parte de las élites dirigentes) contribuyen al desarrollo de sentimientos de estigmatización, discriminación, humillación y frustración, que pueden operar en el individuo como factores predisponentes, precipitantes y mantenedores del extremismo violento.

## 3. ESTRATEGIA CONTRATERRORISTA

El organismo responsable de la lucha contraterrorista en Rusia es la Russian Federal Security Service (FSB), heredera del Comité de Seguridad del Estado (KGB). Actualmente los funcionarios del FSB siguen confiando en la efectividad de los viejos métodos soviéticos basados en la respuesta coercitiva contundente (Hedenskog, J., 2020).

Rusia ha endurecido progresivamente su legislación antiterrorista, introduciendo definiciones vagas que por una parte facilitan las detenciones por parte de las fuerzas de seguridad pero, por otra, pueden servir arbitrariamente como instrumento tanto para aliviar como para intensificar los cargos contra una persona (Mazurova, N., 2016).

Las autoridades gubernamentales rusas vienen llevando a cabo redadas contra mezquitas consideradas salafistas, ejecutando detenciones contra creyentes, y con acusaciones de “falsos positivos” para justificar la ejecución de hombres jóvenes que son presentados como terroristas (Navarro, I. y otros, 2019).

Algunas organizaciones defensoras de los derechos humanos han venido denunciando violaciones graves de tales derechos por parte de las autoridades rusas en aplicación de la ley antiterrorista, así como la impunidad que resulta de la presunta fabricación parcial o total de pruebas, situación que estaría favoreciendo dicha ley (Human Right Watch, 2015 y European Country of Origin Information Network, 2020).

La estrategia del Gobierno de Moscú en las regiones norcaucásicas ha venido consistiendo en asegurarse la lealtad de las élites locales. Todas las repúblicas del Cáucaso Norte están gobernadas por dirigentes del partido que gobierna en Rusia, no habiendo sido ninguno de ellos elegido democráticamente, sino designados por el propio presidente del país (Morales, J. 2012).

El Gobierno ruso ha aprovechado la situación de inestabilidad en Siria e Irak y, en el contexto de terrorismo internacional, ha favorecido la salida de terroristas caucásicos hacia dichos países, estrategia que contribuyó a la reducción de los ataques terroristas en suelo ruso. Sin embargo, el retorno de combatientes a Rusia o a otros países limítrofes representa una seria amenaza de aumento de radicalismo violento y terrorismo (Mora, J, 2016).

## 4. APROXIMACIÓN HISTÓRICA AL TERRORISMO EN EL NORTE DEL CÁUCASO

### 4.1. CHECHENIA

Aunque la República Autónoma de Chechenia se creó en 1936, poco después Stalin integró en ella el territorio de Ingushetia (CICR, 1999). No obstante, en el año 1992, esta última decidió reintegrarse en el territorio ruso (Múgica, J., 2015).

En 1991, el exgeneral soviético de etnia chechena Dzhokhar Dudayev declaró unilateralmente la independencia de Rusia y, tras la falta de reacción del Gobierno de aquel país, el territorio checheno devino *de facto* en república independiente hasta el año 1994. Desde la declaración de independencia las nuevas autoridades fueron incapaces de frenar la criminalidad galopante que se materializó en numerosos secuestros, homicidios, asaltos, saqueos, e incluso en otros delitos como la falsificación de divisas (Erofev, A., 2018).

La subida al poder de Dudayev se solapó con el auge de jóvenes radicales como Shamil Basayev o el saudí Amir Khattab (ex yihadista en Afganistán en los años ochenta), quienes comenzaron a expulsar, robar y asesinar a los no-chechenos que vivían en su territorio, lo que provocó el éxodo de una significativa minoría de etnia rusa (Ruiz, F., 2012).

Basayev -que era partidario de la corriente radical wahabí, distinguiéndose por sus fuentes convicciones religiosas- protagonizó en 1995 el primer acto terrorista con toma de rehenes en el hospital de Budyonovsk (ciudad fuera de territorio checheno, situada en el Krai de Stravopol), que se saldó con numerosas víctimas, propiciando una tregua que las tropas rusas aprovecharon con éxito para reorganizarse con éxito (Erofev, A., 2018).

El islamismo tenía muy poco peso en el proceso de independencia de Chechenia, como así lo prueba el hecho de que, cuando en 1992 fue publicada la Constitución de dicho territorio independiente, aquella seguía un modelo parlamentario nacionalista secular (Ter, M., 2015).

En el año 1994 una facción opositora a Dudayev, auxiliada con armamento facilitado por el Gobierno ruso, lanzó una ofensiva para derribarle y, poco después, aquel intervino militarmente en Chechenia, entre otras razones para restaurar la integridad

territorial del país y evitar un efecto dominó en otras repúblicas, que podrían seguir el mismo ejemplo (Erofev, A., 2018).

Otros autores, como Vacas, F. y Calvo, J. (2005), añaden, además, otros factores explicativos de la intervención militar, como los geoestratégicos, geoeconómicos -fundamentalmente, el transporte de gas y petróleo desde el mar Caspio a los países occidentales, al que se ha hecho referencia anteriormente- y los basados en las relaciones entre la civilización del islam y la del cristianismo ortodoxo ruso.

Tras el acuerdo de paz firmado en 1996 entre Yeltsin y Masjadov (guerrillero de ideología moderada y sucesor de Dudayev) la autoproclamada República Chechena de Ichkeriya se volvió a sumir en un profundo caos y violencia permanente. Esta situación condujo a un aumento de la criminalidad que fue aprovechado por extremistas islámicos locales y extranjeros (incluyendo a Al-Qaeda) para establecerse en el área (Berman I., 2019).

Buena parte del territorio checheno quedó bajo control de grupos guerrilleros independientes y bandas criminales que se financiaban con el comercio ilícito de armas, tráfico ilegal de estupefacientes, petróleo y, sobre todo, con el cobro de rescates por secuestros. En 1997, Masjadov introdujo la ley islámica (sharia) en la legislación chechena y permitió el apoyo financiero salafista de países como Egipto, Jordania o Arabia Saudí; la construcción de mezquitas salafistas y la promoción de campos de entrenamiento militar, que sirvieron para acoger a jóvenes de otras regiones del Cáucaso y de Asia Central. Asimismo, la llegada de combatientes yihadistas árabes, liderados por el saudí Imar ibn al-Jattab, introdujo el factor religioso en la insurgencia. De este modo al-Jattab, financiado con fondos del Golfo Pérsico y gracias a su amplia experiencia militar, fue ganando popularidad entre los guerrilleros locales, a pesar de que su fe salafí chocaba abiertamente con la sufí de los chechenos (Ter, M. 2015).

La introducción de la sharía propició numerosas ejecuciones públicas y el régimen de Masjadov fue incapaz de detener el auge del wahabismo y de grupos islámicos radicales liderados por Basayev, lo que propició un cisma entre los nacionalistas seculares chechenos y los musulmanes extremistas o fundamentalistas. En 1999 un millar de guerrilleros norcaucásicos, liderados por Basayev, penetraron en Daguesán desde Chechenia con el fin de establecer una república islámica, encontrándose con la resistencia de la población local que era contraria a vivir en un estado islámico independiente de Rusia, lo que motivó que los atacantes se replegaran de nuevo al territorio checheno (Ruiz, F., 2012).

En septiembre de 1999 se produjeron gravísimos atentados en Moscú y otras ciudades rusas que provocaron más de 300 muertos (Pitalev, I., 2013).

Aunque las autoridades rusas culparon de los ataques a los terroristas chechenos, estos negaron tajantemente su responsabilidad. Varios autores apuntan a que la dirección de dichas acciones habría sido promovida por el propio gobierno ruso -entre ellos, Aleksandr Litvinenko y Yuri Felshtinski, 2007-, apoyando su teoría en el hecho de que un grupo de vecinos descubriera a varios miembros del FSB colocando explosivos en el sótano de su bloque de pisos.

En 1999, Vladimir Putin fue designado por Yeltsin primer ministro, dimitiendo este último a finales de dicho año por los escándalos de corrupción en los que estaba implicado, lo que condujo a Putin a la presidencia interina del país (Barcelona Centre for International Affairs, 2014).

La respuesta del Gobierno ruso ante los ataques terroristas fue contundente, al lanzar el ejército una ofensiva sobre territorio checheno, justificada como operación antiterrorista, ocultando la verdadera intención que era hacerse de nuevo con el control en Chechenia, como finalmente se logró tras la eliminación de los "residuos de insurgencia armada" en el año 2004. En las acciones militares del ejército ruso se emplearon masivamente bombardeos aéreos y artillería pesada que produjeron miles de víctimas (Eforev, A., 2019).

En el año 2000 la posición de Masjádov se debilitó, toda vez que algunos de los sectores de la guerrilla decidieron desobedecer sus órdenes. Tal fue el caso de Basáyev que organizó terribles atentados terroristas que causaron numerosas víctimas civiles, entre los que cabe destacar el ataque al Teatro Dubrovka en Moscú, en 2002, o la tristemente célebre toma de la escuela de Beslán, en 2004. La respuesta del Gobierno ruso fue asesinar a Masjádov en marzo de 2005 (Ter, M., 2015).

La citada cadena de atentados reforzó la posición militarista rusa contra Chechenia y, especialmente, tras los atentados del 11-S en los Estados Unidos de América, momento a partir del cual el Gobierno ruso incidió en la importancia de la prevención y de la "tolerancia cero" contra el terrorismo y, paralelamente, en la negación de que existieran causas justificativas del terrorismo (Ezkurdia, A., 2004).

Igualmente, los ataques terroristas del 11-S permitieron a Rusia justificar su estrategia contraterrorista en el Cáucaso Norte, situándola en el contexto de la lucha internacional contra el terrorismo. No obstante, no sería hasta el comienzo de la intervención rusa en Siria, en septiembre de 2015, cuando aquel país se expuso abiertamente al terrorismo internacional, como se constató poco después con la explosión de una aeronave civil rusa cuando sobrevolaba el Sinai (Hedenskog, J., 2020).

Masjádov fue sucedido por Abdul-Jalim-Sadulayev, siendo asesinado este último en 2006 y sucedido por Doku Umarov, quien representaba la facción más radical de la insurgencia. En 2007 Umarov disolvió la República Chechena de Ichkeria y anunció la creación del Emirato del Cáucaso del que se proclamó emir, extendiendo de este modo el terrorismo yihadista al norte del Cáucaso (González, D. 2015).

Tras la segunda guerra de Chechenia, la estrategia del Gobierno ruso consistió en atraer a los líderes rebeldes moderados, de ahí la designación, en el año 2000, de Ajmat Kadyrov (combatiente en el bando independentista en la primera guerra de Chechenia) como jefe de la administración de Chechenia, cargo que desempeñó hasta que fue asesinado en 2004. Desde entonces hasta la actualidad el cargo de presidente de Chechenia lo desempeña su hijo Ramzan Kadyrov (Albiac, A., 2017).

En el año 2009, Moscú declaró el fin de las principales operaciones antiterroristas en Chechenia, cediendo la seguridad a las autoridades locales. Con el paso de los años Ramzan Kadyrov ha ido adoptando una estrategia más autoritaria para castigar a los insurgentes y escarmentar a los que les apoyan, contribuyendo en cierto modo al resultado positivo en la reducción del terrorismo a corto plazo (Ruiz, F., 2012).

### 4.2. DAGUESTÁN

Daguestán es la mayor república norcaucásica, la de mayor diversidad étnica, el territorio más islamizado de la Federación Rusa y -al mismo tiempo- el más

empobrecido. Su población la forman numerosas etnias unidas por el islam, religión mayoritaria (European Country of Origin Information Network. 2020). Desde el año 2006 es presidente de la república de Daguestán Mukhu Aliyev.

Las tensiones interétnicas emergen regularmente, sobre todo para el control de las tierras y para los puestos del Estado. La diversidad étnica presenta un efecto neutralizador, siendo una de las razones que diferencian la situación de Daguestán con la de Chechenia. En este sentido, a diferencia de Chechenia, la élite política de Daguestán siempre ha sido fiel a Moscú, de hecho la primera guerra de Chechenia fortaleció dicha tendencia y debilitó las escasas aspiraciones independentistas de Daguestán (Vacas, F. y Calvo, J., 2005).

El poder económico se concentra en manos de unos pocos que ocupan elevadas posiciones o cargos a nivel de república o en las principales ciudades. Así, por ejemplo, Said Amirov (alcalde de Makhachkala de 1998 a 2013) controlaba los principales negocios de construcción de su ciudad, así como el mercado de la madera; un hijo del expresidente Magomedov controlaba la producción local de pan y un complejo industrial (International Crisis Group, 2008).

En Daguestán el nivel de corrupción es particularmente elevado y se solapa con un potente mercado negro y una economía basada en los clanes o élites que entablan un mano a mano con Moscú para conservar el poder. La corrupción es tan elevada que incluso diversos puestos ministeriales se pueden comprar directamente a Moscú. El propio presidente de Daguestán reconoce que el mercado negro representa el 70% de la economía generada en dicho territorio, lo que supone una pérdida de ingresos por impuestos de unos 6.000 millones de rublos (unos 253 millones de USD). Sin embargo, dicha circunstancia no impide que Daguestán reciba elevados subsidios del Gobierno ruso (International Crisis Group, 2008).

La militancia islamista en Daguestán surgió a mediados de los años noventa, como unión entre los señores de la guerra independentistas chechenos y la comunidad salafista de Daguestán. Más concretamente, las ideas salafistas de “guerra santa” datan de 1992, año en que Bagautdin Magomedov (Kebedov) –considerado como padre de la yihad en Daguestán- estableció una escuela coránica en Kizilyurt (Daguestán), llamando a la guerra santa contra los infieles en el año 1996 (European Country of Origin Information Network, 2020).

En el año 2012 el Gobierno ruso desplegó una importante presencia militar en la región, en el marco de una operación antiterrorista y, al año siguiente, Putin reemplazó a Magomedov por Ramazan Abdulatipov, llevando a cabo un endurecimiento de la lucha antiterrorista. Tales hechos se solaparon con el llamamiento de Doku Umarov para impedir la celebración de los Juegos Olímpicos de Sochi de 2014. La mayor parte de los ataques terroristas en el Cáucaso Norte tuvieron lugar en Daguestán (Magomedov, Z. 2014).

Posteriormente, en el año 2017 se produjo una caída en el número de víctimas del conflicto armado en la región norcaucásica si bien aumentó el número de heridos civiles, lo que se puede asociar a una mejora de la situación en Daguestán debido principalmente al aniquilamiento de los líderes terroristas por parte de las fuerzas especiales de Rusia (European Country of Origin Information Network, 2020).

Actualmente la principal causa del terrorismo en Daguestán se debe a los movimientos yihadistas y, en menor medida, a las tensiones interétnicas.

## 5. EL EMIRATO DEL CÁUCASO (IMARAT KAVKAZ)

La idea pancaucásica no era nueva. En el año 1917 los musulmanes del entonces autoproclamado Emirato del Cáucaso Norte se aliaron con los comunistas y cuatro años más tarde constituyeron la República Soviética de los Motañeses que, poco tiempo después, se dividió en varias provincias autónomas –como Chechenia e Ingushetia- que tras su unificación en 1934 alcanzaron dos años más tarde el rango de República Socialista Autónoma. Posteriormente, durante la invasión alemana de la Unión Soviética Stalin acusó a los chechenos de ayudar a Hitler deportando a Kazajstán cerca de 400.000 personas (Ruiz, F., 2012).

Al final de la era soviética se produjeron profundos cambios en las repúblicas norcaucásicas. Así, por ejemplo, tras la Perestroika se permitieron las prácticas tradicionales sufistas que anteriormente estaban prohibidas, lo que permitió un mayor acercamiento a la religión. Entre los reformistas que fomentaban un islam de rituales sufistas destacaban dos facciones, una moderada y otra radical. La facción moderada abogaba por la expansión pacífica del islam y la convivencia, igualmente pacífica, con los cristianos, mientras que la facción radical, promovida por Bagauddin Kebedov, pretendía imponer la sharía, fundando con dicha finalidad la Jaamat islámica de Daguestán en el año 1989 como plataforma para difundir su doctrina. En el año 1997 Kebedov fue obligado a exiliarse a Chechenia en donde trasladó su Jamaat difundiendo sus enseñanzas, si bien no estaba entre sus objetivos la separación de Dagusán de Rusia. (International Crisis Group, 2008).

Shariat Jamaat fue un grupo terrorista creado en el año 1999 por unos pocos daguestaníes. Dicha organización fue absorbiendo a otros grupos armados como Jennet Jamaat (creado en el año 2002 e integrado tres años más tarde en la estructura de Shariat Jamaat). En el año 2007, coincidiendo con la proclamación del Emirato Caucásico, el entonces líder Abdul Madzhid juró lealtad a Dokka Umarov.

Las acciones terroristas se fueron incrementando desde el año 2003, por parte de varias organizaciones (especialmente Shariat Jamaat), que asesinaron a varios cientos de personas integrantes de las fuerzas de seguridad locales y federales rusas, administradores, altos cargos regionales, políticos y periodistas (International Crisis Group, 2008).

Imarat Kavkaz fue proclamado en octubre de 2007, por Doku Umarov, sucesor de Basayev, después de la muerte de este último en una explosión acaecida en julio de 2006. Umarov abolió la República Chechena de Ichkeriya, declarando como enemigo a cualquiera que atacara a los musulmanes o al islam, con independencia del país o territorio en el que se encuentre (Fredholm, M., 2016).

En efecto, el Emirato del Cáucaso vino llevando a cabo diversos ataques terroristas contra civiles y fuerzas de seguridad rusas, causando cientos de víctimas mortales, incrementándose de un modo especial entre los años 2008 a 2012, en los que fueron asesinadas más de 2.000 personas en los cerca de 2.500 ataques terroristas (Fredholm, M., 2016).

Desde 2009 el Emirato del Cáucaso se dotó de una estructura organizativa sobre una base regional, mediante la creación de cinco vilayats que cubrían todo el territorio de las siete repúblicas norcaucásicas y la región de Stavropol. La citada organización no disponía de una estructura jerárquica piramidal, sino una red bastante flexible que operaba de forma independiente. A su vez, cada vilayat se subdividía en Jamaats en los que se designaba a un emir local. En mayo de 2009 Doku Umarov creó un órgano consultivo, el Majils ul-Shura, compuesto de nueve emires locales facultados para elegir su sucesor en caso de muerte (OFPRA, 2018).

En enero de 2011 Doku Umarov reivindicó un atentado en el Aeropuerto Domodedovo de Moscú, en el que murieron 37 personas y, como consecuencia de ello, en marzo del mismo año las Naciones Unidas inscribieron al Emirato del Cáucaso en la lista de organizaciones terroristas vinculadas a al-Qaeda (Naciones Unidas, 2011). Umarov falleció por envenenamiento en septiembre de 2013.

Rustan Magomedovich Aselderov (alias Abu Muhammad) fue líder de Vilayat Kavkaz entre enero de 2012 y diciembre de 2014 y encabezó el denominado “Frente Daguestaní de Imarat Kavkaz”, en sustitución de Doku Umarov. Lideró un grupo de unos 160 terroristas que operaron tanto en Daguestán como en Chechenia e Ingushetia y fue responsable del asesinato de los líderes religiosos de Daguestán que no compartían las posiciones extremistas radicales de Imarat Kavkaz. Aselderov fue inscrito en listas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en diciembre de 2016 (Naciones Unidas, 2017), resultando finalmente abatido por fuerzas especiales del FSB.

Desde el año 2012 la salida de terroristas norcaucásicos con destino a Siria e Irak para combatir en las filas del Estado Islámico -facilitada por el Gobierno ruso- debilitó fuertemente a dicha organización (Pardo, J., 2017).

Rusia logró importantes éxitos en la lucha antiterrorista desde los meses anteriores a los Juegos Olímpicos de Solchi de 2014 y poco después, tras la muerte de los líderes de Emirato Aliaskhab Kebékov y Magomed Suleimánov (Ter, M., 2015).

En el año 2014 Abu Mujammad (Aliaskhab Kederov) reemplazó a Umarov como líder de Emirato del Cáucaso, si bien fue abatido al año siguiente en el marco de una operación especial antiterrorista llevada a cabo por fuerzas de élite rusas en Daguestán. Tras dicha intervención se produjo una disminución importante de los yihadistas del Norte del Cáucaso y, paralelamente, un aumento de terroristas que se pasaron al Estado Islámico. En el citado año también comenzaron las deserciones de algunos comandantes intermedios, con el objeto de unirse al Estado Islámico y, al año siguiente, los emires de las cuatro principales vilayats, que forman el Cáucaso Norte, juraron fidelidad a Al Baghdadi (muerto en 2019 tras una acción de los Estados Unidos en Siria), nombrando este último al líder daguestaní Abu Muhammad al-Kadari (Rustam Asilderov) como nuevo emir de la provincia del Cáucaso del Estado Islámico (Vilayat Kavkaz). Los servicios secretos rusos le abatieron dos años más tarde en una operación especial (Ter, M., 2015).

El líder terrorista que permaneció fiel al Emirato Caucásico fue Said Abu Muhammad Arakinsky. (European Country of Origin Information, Network, 2020).

La lucha armada cobró una nueva dimensión desde que algunas facciones juraran lealtad al Estado Islámico (Pokalova, E., 2015). La principal de ellas es Vilayat Kavkaz,

primordial grupo terrorista de la Federación Rusa. Vilayat Kavkaz está compuesto por diversas etnias de Chechenia, Ingushetia y Daguestán. La población local no solo le presta apoyo financiero a través del zakat islámico (donaciones con fines de caridad), sino también logístico, esencialmente mediante armas, viviendas y provisión de víveres (Berman, I., 2019).

En mayo de 2015, Kederov fue reemplazado por Magomed Suleimanov (Abu Usman Gimrinskiy), quién también sería asesinado meses después (Fredholm, M., 2016).

En el año 2016, según el Ministerio del Interior ruso, 3.417 personas partieron de Rusia para unirse a los yihadistas que combatían en Irak y Siria, elevándose dicha cifra a unas 5.000 personas en el año 2017 (Barrett, R., 2017). Asimismo, en dicho año los servicios especiales antiterroristas abortaron varios ataques que se iban a perpetrar en varias ciudades, al intervenir un elevado volumen de armamento, cortar los canales de su suministro, abatir a 129 terroristas y capturar a otros 900. Además, también cortaron recursos de internet, que se utilizaban con fines de propaganda y para el reclutamiento de nuevos miembros. También, se lograron éxitos contra la financiación del terrorismo, congelando más de 2.000 cuentas bancarias de sospechosos de colaborar con terroristas (Kovacevic, F., 2016). En años posteriores los servicios especiales rusos consiguieron igualmente notables éxitos en la lucha contraterrorista (Sokiranskaia E., 2019).

La principal fuente de ingresos del Emirato Caucásico consistía en la extorsión a funcionarios y a hombres de negocios, e incluso en la materialización de asesinatos por encargo de empresarios y políticos rivales. Los logros en la lucha antiterrorista vinieron acompañados por éxitos en la detención de medios de financiación del terrorismo, especialmente notables desde el año 2016.

El declive de los actos terroristas en el Cáucaso Norte se puede explicar en base a varios factores, de los que caben destacar: a) la fijación de objetivos selectivos por parte de las autoridades federales (incluyendo a familiares de los terroristas), b) el despliegue de unidades contraterroristas de élite en operaciones especiales y la retirada de las fuerzas de policía local que antes intervenían con dicha finalidad, c) la infiltración de agentes antiterroristas, y d) la notable salida de terroristas para luchar en las guerras de Siria e Irak (el ruso fue el tercer idioma más hablado en el Estado Islámico tras el árabe y el inglés). En relación con este último factor, hubo terroristas caucásicos que lucharon en las filas del Estado Islámico y otros que lo hicieron en el bando de otros grupos islamistas como la facción de al-Qaeda Jabhat al-Nusra (Jabhat Fatah Al-Sham) (Hedenskog, J., 2020)

La situación de violencia extrema en Daguestán no ha sido ajena a la citada tendencia bajista, hasta tal punto que dejó de considerarse como conflicto armado. No obstante, aún se vienen produciendo incidentes que han causado decenas de víctimas mortales. Así, durante el año 2018, Vilayat Kavkaz se atribuyó un ataque en febrero contra una iglesia cristiana ortodoxa en Kizlar, en el que murieron seis personas y otras cinco resultaron heridas; o un ataque con armas de fuego contra un vehículo policial que causó tres víctimas (International Crisis Group, 2008). A lo largo del año 2019 se volvieron a perpetrar nuevos ataques (European Country of Origin Information Network, 2020).

Muchos terroristas desplazados al campo de batalla en Siria e Irak han regresado a sus países de origen. En el caso de Rusia y de otros países que pertenecían a

la extinta Unión Soviética, lo habrían hecho el 10% de los 9.000 que habría salido (Barrett, R., 2017).

Las dificultades que pueden tener muchos combatientes que participaron en las guerras de Irak y Siria, para regresar a sus lugares de origen en el Norte del Cáucaso, representan una seria amenaza para otros países a los que podrían desplazarse para continuar sus actividades terroristas, uniéndose a células ya existentes o para actuar en solitario. Países próximos, como Turquía y Ucrania cuentan con diásporas significativas de norcaucásicos, donde los excombatientes establecen vínculos con terroristas locales para acceder a armamento, financiación y documentación falsa que permiten la continuidad de sus actividades terroristas. No en vano, el atentado en el año 2016 en el Aeropuerto de Estambul lo organizó un terrorista checheno que combatió en las filas del ISIS. La potencial amenaza sobre la Unión Europea es evidente, sobre todo si se tiene en cuenta que, en países como Francia, Bélgica, Alemania y Austria, también existen minorías originarias del norte del Cáucaso, entre las que los excombatientes potencialmente pueden reclutar compatriotas para sus acciones terroristas en los países occidentales (Ratelle, J., 2018).

## 6. CONCLUSIONES

El terrorismo en el Cáucaso Norte es un fenómeno muy complejo que hunde sus raíces en épocas anteriores a la formación de la Unión Soviética, habiendo adquirido un fuerte componente desestabilizador desde su desintegración, en una región de notable importancia geoestratégica.

Aunque la motivación principal actual del terrorismo norcaucásico está estrechamente ligada al fundamentalismo islámico, su evolución ha seguido caminos diferentes en los principales territorios de dicha región. En el caso de Chechenia, históricamente el terrorismo tuvo como principal motivación el independentismo, mientras que en Daguestán aquella se atribuía principalmente a las tensiones interétnicas.

La estrategia de Moscú en sus territorios del Cáucaso ha consistido en asegurarse la fidelidad de las élites que los gobiernan, lo que viene consiguiendo con la contrapartida de un fuerte respaldo económico que dichas élites estarían utilizando principalmente para afianzar su estatus y poder. Esta estrategia es, por tanto, doblemente ventajosa para los gobernantes locales, ya que la lucha antiterrorista se dirige contra otros líderes que amenazan el poder político y económico de dichas élites. No en vano, las fuerzas locales han contribuido decisivamente al aniquilamiento sucesivo de líderes terroristas, en estrecha cooperación con las fuerzas antiterroristas rusas.

En los últimos años el servicio especial contraterrorista ruso ha conseguido reducir significativamente los ataques insurgentes tras endurecer su legislación antiterrorista y las respuestas de las fuerzas de seguridad como reacción a los atentados, habiendo contribuido también a dicho resultado la numerosa salida de terroristas para combatir en las guerras de Siria e Irak. No obstante, las violaciones de los derechos humanos de las fuerzas de seguridad rusas -que vienen denunciando algunas organizaciones internacionales- cuestionan la eficacia de dicha política.

La estrategia contraterrorista en el Norte del Cáucaso no se puede considerar efectiva a largo plazo, toda vez que las medidas no contrarrestan el efecto de los factores

precipitantes y mantenedores de la actividad terrorista. Así, el apoyo del Gobierno ruso a las élites locales, a pesar del efecto favorable en la lucha contraterrorista, presenta al mismo tiempo el efecto adverso y pernicioso de perpetuar las situaciones de injusticia y desigualdad social, toda vez que en los territorios del Norte del Cáucaso coexiste un alto nivel de pobreza con un elevado nivel de corrupción. Asimismo, los abusos y violaciones de derechos humanos alimentan deseos de venganza en las personas del entorno próximo o incluso lejano de las víctimas, operan triplemente como elemento precipitante, predisponente y mantenedor del extremismo.

Cabría sostener que el principal fracaso de las autoridades rusas ha sido su incapacidad para impedir el avance del islamismo radical en la región, no habiendo sido capaz de desplegar una estrategia dirigida a introducir una contranarrativa susceptible de neutralizar el fundamentalismo islámico. Posiblemente la introducción de la sharia junto con la financiación que la insurgencia recibió del exterior a finales del siglo pasado habrían sido elementos catalizadores de la expansión del islamismo radical en el Cáucaso Norte.

La estrategia actual en la lucha contraterrorista en el Norte del Cáucaso supone inherentemente la persistencia de factores precipitantes y mantenedores de la actividad terrorista en dicha región, lo que configura un futuro incierto.

Los combatientes norcaucásicos que tras luchar en Siria e Irak deciden establecerse en países occidentales (entrando ilegalmente o incluso con estatuto de refugiado) suponen una seria amenaza para la seguridad, tanto por las acciones terroristas individuales que puedan perpetrar, como por la influencia y propagación del islamismo radical en el seno de comunidades e inmigrantes musulmanes de dichos países.

## BIBLIOGRAFÍA

Albiac, A. (2017). Kadyrov, el ultimo señor feudal en la Rusia del zar. (Extraído de: https://www.huffingtonpost.es/adrian-albiac-cano/kadyrov-el-ultimo-senor-feudal-en-la-rusia-del-zar_a_22106979/).

Barcelona Centre for International Affairs -CIDOB- (2014). Boris Yeltsin. (Extraído de: https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/europa/rusia/boris_yeltsin).

Barrett, R. (2017). Beyond the Caliphate: Foreign Fighters and the Threat of Returnees. The Soufan Center. October 2917. (Extraído de: https://thesoufancenter.org/wp-content/uploads/2017/11/Beyond-the-Caliphate-Foreign-Fighters-and-the-Threat-of-Returnees-TSC-Report-October-2017-v3.pdf).

Berman, I. (2019). American Foreign Policy Council (AFPC). World Almanac of Islamism. Russia. 2019 (Extraído de: http://almanac.afpc.org/Russia).

Borum, R. (2011). Radicalization into Violent Extremism II: A Review of Conceptual Models and Empirical Research. (Extraído de: https://opev.org/wp-content/uploads/2019/10/BORUM-Randy.-Radicalization-into-Violent-Extremism-II_-A-Review-of-Conceptual-1.pdf).

Comité Internacional de la Cruz Roja - CICR (1999). Informe de situación: Conflicto en Chechenia, Cáucaso Norte, Federación Rusa (Extraído de: http://finsol.es/media/files/ReliefWeb%20report_El%20Conflicto%20en%20Chechenia.pdf).

Gángara, M. (2018). La política exterior rusa en la zona post-soviética: el arco de inestabilidad Báltico-Caucásico. Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE, 3(I), 45-65 (Extraído de: http://www.uajournals.com/ojs/index.php/cisdejournal/article/view/327/250).

Eforev, A. (2019). La segunda guerra chechena (Extraído de: https://www.descifrando-laguerra.es/la-segunda-guerra-chechena-i/).

European Country of Origin Information Network (2020). General Security Situation and Events in Dagestan. (Extraído de: https://www.ecoi.net/en/countries/russian-federation/featured-topics/general-security-situation-and-events-in-dagestan/).

Ezkurdia, A. (2004). El efecto "11-S" en el conflicto checheno. (Extraído de: https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1129421.pdf).

Fredholm, M. (2016). Doku Umarov, Founder of the Caucasus Emirate: From Secularism to Jihadism. Combating Terrorism Center of West Point. United States Military Academy. 2016 (Extraído de: https://ctc.usma.edu/wp-content/uploads/2018/01/Doku-Umarov1.pdf).

González, D. (2015). Cruzada y yihad en el Cáucaso. (Extraído de: https://elordenmundial.com/cruzada-y-yihad-en-el-caucaso/).

Harper, Erika (2018). Reconceptualizing the drivers of violent extremism: an agenda for child and youth resilience, WANA Institute. (Extraído de: https://www.tdh.ch/sites/default/files/tdh_wana_pve_en_light.pdf).

Hedenskog, J. (2020). Russia and International Cooperation on Counter-Terrorism. (Extraído de: https://www.foi.se/rest-api/report/FOI-R--4916--SE).

Human Right Watch (2015). Russia's Abusive Response to the Daguestan Insurgency. (Extraído de: https://www.hrw.org/report/2015/06/18/invisible-war/russias-abusive-response-dagestan-insurgency).

Human Right Watch (2020). Russia Events of 2019 (Extraído de: https://www.hrw.org/world-report/2020/country-chapters/russia#60e6d6).

International Crisis Group (2008). Russia's Dagestan: Conflict Causes. Europe Report Nº 192-3 June 2008. (Extraído de: https://www.refworld.org/pdfid/4845551a2.pdf).

Karadere, M. (2017). Russia and the Region's Muslims: A History of Relations (Extraído de: https://insamer.com/en/russia-and-the-regions-muslims-a-history-of-relations_1056.html).

Kharroub, T. (2015). Understanding Violent Extremism: The Social Psychology of Identity and Group Dynamics, Arab Center Washington DC, 25 September 2015 (Extraído de: http://arabcenterdc.org/research-paper/understanding-violent-extremism-the-social-psychology-of-identity-and-group-dynamics/).

Kovacevic, F. (2016). Security Threats: FSB Counterspionage Successes of 2016. (Extraído de: https://www.sott.net/article/338414-Security-Threats-to-Russia-FSB-Counterespionage-Successes-of-2016).

Laskowska, K. (2011). Terrorism in Russia-Mechanisms of Development and a Strategy to

Counter it. University of Bialystok (Extraído de: https://www.researchgate.net/profile/Katarzyna_Laskowska2/publication/287708735_Terrorism_in_Russia_-_Mechanisms_of_Development_and_a_Strategy_to_Counter_It/links/5e07ad3b92851c8364a295c7/Terrorism-in-Russia-Mechanisms-of-Development-and-a-Strategy-to-Counter-It.pdf).

Litvinenko, A. y Felshtinski, Y. (2007). Rusia dinamitada. Tramas secretas y terrorismo de Estado. Alba, 2007.

Magomedov, Z. (2014). Dagestan: Russia's hottest spot. (Extraído de https://www.opendemocracy.net/en/odr/dagestan-russias-hottest-spot/).

Mazurova, N. (2016). (Rep.). American Security Project. Retrieved November 3, 2020, from http://www.jstor.org/stable/resrep06041).

Migacheva, K. y Frederick, B. (2018). Religion, Conflict, and Stability in the Former Soviet Union. Rand Corporation (Extraído de: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR2100/RR2195/RAND_RR2195.pdf).

Moghaddam F. (2005). A Staircase to Terrorism. American Psychologist. February-March 2005. (Extraído de: https://www.antiterrortoday.com/images/docs/Wk%206-B%20Terrorism%20background%20psychology%20Moghahaddan.pdf).

Mora, J. (2016). Yihad 3.3: Las amenazas de los [combatientes] terroristas. Instituo Español de Estudios Estratégicos (disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2016/DIEEEA46-2016_Yiyad3.3_RetornoCombatientes_JAMT.pdf).

Morales, J. (2012). Rusia en la sociedad internacional. Facultad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional.

Múgica, J. (2015). Las guerras del siglo XXI: Chechenia. (Extraído de: https://descubrirlahistoria.es/2015/05/las-guerras-del-siglo-xxi-chechenia/).

Navarro, I. y otros (2019). Alerta 2019! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz. Escola de Cultura de Pau. Icaria Editorial.

Naciones Unidas, Consejo de Seguridad (2011). Doku Khamatovich Umarov. (Extraído de: https://www.un.org/securitycouncil/es/sanctions/1267/aq_sanctions_list/summaries/individual/doku-khamatovich-umarov).

Naciones Unidas, Consejo de Seguridad (2017). Rustam Magomedovich Aselderov (Extraído de: https://www.un.org/securitycouncil/es/sanctions/1267/aq_sanctions_list/summaries/individual/rustam-magomedovich-aselderov).

Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides -OFPRA- (2018). Fédération de Russie. L'Emirat du Caucase. Situation en août 2018. (Extraído de: https://www.ofpra.gouv.fr/sites/default/files/atoms/files/1806_rus_emirat_du_caucase.pdf).

Pardo, J. (2017). Federación Rusa y yihadismo radical. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Septiembre 2017 (Extraído de: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2017/DIEEEA56-2017_Rusia_y_yihad_JMPSGO.pdf).

Pitalev, I. (2013). Los principales actos terroristas en la reciente historia de Rusia, (Extraído de: https://actualidad.rt.com/actualidad/view/115712-atentados-mayores-rusia-

anos-ultimos).

Pokalova, E. (2015). The Islamic State Comes to Russia? 2015. (Extraído de: https://warontherocks.com/2015/07/the-islamic-state-comes-to-russia/).

Ratelle, Jean-Françoise (2018). Terror Threat from Russian-Speaking Jihadists Won't End with World Cup, and the West Should Care (Extraído de: https://www.russiamatters.org/analysis/terror-threat-russian-speaking-jihadists-wont-end-world-cup-and-west-should-care.

Ruiz, F. (2012). La Rusia caucásica y la relación de la Federación con el Cáucaso Sur. El Gran Cáucaso. Ministerio de Defensa. Cuadernos de Estrategia (nº 156). Extraído de: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_156_Gran_Caucaso.pdf).

Sokiranskaia, E. (2019). Conflict Analysis and Prevention Center (CAPC). Will New Waves of Radicalization in the North Caucasus be prevented? (Extraído de: http://cap-center.org/wp-content/uploads/2019/02/CVE_En.pdf).

Tardivo, G. (2015). Islamic Radicalization in Russia. International Institute for Counter-Terrorism. (Extraído de: https://www.ict.org.il/UserFiles/ICT-IRI-Russia-Tardivo.pdf).

Ter, M. (2015). El Emirato del Cáucaso, el otro frente de Rusia. Notes Internacionals. Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB). Octubre 2015 (Extraído de: https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionals/n1_129_el_emirato_del_caucaso_el_otro_frente_de_rusia/el_emirato_del_caucaso_el_otro_frente_de_rusia).

Vacas, F. y Calvo, J. (2005). El conflicto de Chechenia. Conflictos Internacionales Contemporáneos. Ministerio de Defensa. (Extraído de: https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/e/l/el_conflicto_de_chechenia.pdf).

Fecha de recepción: 16/11/2020. Fecha de aceptación: 23/12/2020

# LAS BANDAS JUVENILES LATINAS EN ESPAÑA Y SU CONSIDERACIÓN JURÍDICA

JOSÉ MIGUEL ROMERO PARRA

CAPITÁN DE LA GUARDIA CIVIL. DOCTORANDO EN EL PROGRAMA DE DOCTORADO DE DERECHOS Y CIENCIAS SOCIALES DE LA UNED

## RESUMEN

Las bandas juveniles latinas suponen un problema de seguridad ciudadana en España desde comienzos del presente siglo. Estas bandas están muy relacionadas con los flujos migratorios con destino hacia España producidos a finales del siglo pasado y principios de este.

Estas bandas son similares a otras pandillas juveniles del continente centroamericano, pero nada tienen que ver con las conocidas maras que asolan con sus actividades delictivas dicho territorio.

Las actividades delictivas de estas bandas en nuestro país han sufrido una evolución en su consideración jurídica, pasando de ser meras defensoras de territorios, hasta ser consideradas en jurisprudencia reiterada del Tribunal Supremo como criminalidad organizada, ya sea como asociación ilícita o como organización criminal.

*Palabras clave:* asociación ilícita, bandas juveniles latinas, criminalidad organizada, organización criminal y grupo criminal.

## ABSTRACT

Latin youth gangs are a tremendous problem of citizen safety since the beginning of the current century. Theses gangs are deeply linked to migratory flows towards Spain since the late last century and the beginning of the XXIst century.

These gangs are similar to other youth gangs from Central America, but fortunately they do not have anything to do with those very well-known *maras* that ruin their countries.

The legal concept of the criminal activities of the Latin youth gangs in Spain has evolved from just being considered as defenders of the territory to the current legal consideration as organized crime at the Supreme Court, either as unlawful associations or as criminal groups.

*Key words:* Latin youth gangs, organized crime, unlawful association, criminal organization and criminal group

# 1. LAS BANDAS JUVENILES: CONCEPTOS Y ASPECTOS CRIMINOLÓGICO.

## 1.1. CONSIDERACIONES PREVIAS

Antes de comenzar a desarrollar este artículo, resulta imprescindible identificar y clarificar el uso que se hace del concepto de banda y de todas aquellas definiciones vinculadas al mismo (grupo, tribu, pandilla).

Si consultamos el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, observamos cómo el término grupo se define como "pluralidad de seres o cosas que forman un conjunto, material o mentalmente considerado"; por otro lado, el término pandilla se refiere a ese "grupo de personas que se asocian con fines delictivos o embaucadores"; por último, el término banda, viene definido en la RAE como, entre otros, "pandilla juvenil con tendencia al comportamiento agresivo" (RAE, 2019).

Por todo ello, podemos observar que, ya con la propia definición de banda latina, quedan determinadas las características esenciales de las mismas, referidas tanto a la agrupación de personas como a sus fines delictivos o comportamientos agresivos y lo único que quedaría por matizar es la horquilla de edad de sus integrantes.

Al referirnos al término juvenil, señalando a los integrantes de estas bandas, se observan, según el origen de la fuente que se consulte, distintas edades:

- *El Centro Nacional de Pandillas*[1] de Estados Unidos considera que los integrantes de estas bandas oscilan entre los 12 y 24 años.
- La Red *Eurogang*[2]*,establece un intervalo de edad desde la adolescencia hasta los 22-25 años.*
- *La Secretaría de Estado de Seguridad*[3] (en adelante SES), determina que la edad de los integrantes de estas bandas oscila entre los 14 y 30 años.

Por último, no hay que confundir, como veremos a lo largo del presente artículo el término *mara*[4], con la definición de banda latina, motivo de este artículo, ya que aquel se circunscribe a las graves actividades delictivas desarrolladas por las distintas pandillas en el continente americano y que, debido a la importancia del mismo, desarrollaremos más adelante.

## 1.2. CONCEPTO INTERNACIONAL DE BANDA JUVENIL/GANG

El término *gang (bandas juveniles de delincuentes) según Medina* (2010), ha tenido mucha importancia en la criminología norteamericana y además es un término que mantiene un alto grado de conflictividad conceptual en su traducción al castellano o a otras lenguas europeas, como denota la confusión entre mara y banda latina que

1 https://www.nationalgangcenter.gov/

2 Es un colectivo internacional de investigadores europeos y estadounidenses que estudian las pandillas juveniles y su influencia en las sociedades. https://www.esc-eurocrim.org/index.php

3 Instrucción 23/2005, de la SES, para la implantación, desarrollo y ejecución del "Plan de actuación y coordinación policial contra grupos organizados y violentos de carácter juvenil" modificada posteriormente, entre otras, por la Instrucción nº 6/2019 de la SES, que impulsaron el citado Plan.

4 https://dle.rae.es/mara

veremos más adelante; no obstante, podremos determinar una primera definición de este concepto en la otorgada por el sociólogo de la Escuela de Chicago THRASER en los años 20 del pasado siglo (Córdoba, 2015).

Según Kazyritsky (2008, como se citó en Thraser, 1963, p.13):

*"La banda es un grupo transitorio formado originalmente de una manera espontánea y después integrado a través del conflicto. Se caracteriza por los siguientes tipos de comportamiento: las reuniones cara a cara, pasar el tiempo en la calle sin ningún objetivo específico, el movimiento a través del espacio como una unidad, el conflicto y la planificación. El resultado de este comportamiento colectivo es el desarrollo de tradiciones, de una estructura interna irreflexiva, de un sentimiento de pertenencia al grupo (esprit of corps), de la solidaridad, de la moral compartida, de la conciencia grupal y del apego hacia un territorio local".*

A pesar de que la enunciación de THRASER supuso el origen de la definición de este fenómeno, y ha sido referente en multitud de estudios sobre el mismo a nivel mundial, aparecieron muchas discordancias entre los especialistas del continente americano y europeo sobre su definición, llegando a un consenso a través de la definición otorgada por la Red *Eurogang como "*grupo juvenil, duradero, con orientación hacia la calle y otros espacios públicos y con una identidad grupal definida de forma primordial por la participación en actividades delictivas" (Klein, Weerman y Thornberry, 2006, p.418).

Esta definición otorgada por la Red *Eurogang*, no es compartida por la totalidad de los expertos, hecho este que se extiende hasta la actualidad, ya que no existe un criterio uniforme sobre las bandas juveniles de delincuentes, aunque todas ellas poseen similitudes en los diferentes países donde actúan, de ahí que se puede determinar que, según Klein (1995), "el mundo de las bandas es demasiado complejo para ser explicado a través del uso de una sola teoría" (p.55).

### 1.3. CONCEPTO NACIONAL DE BANDA JUVENIL

En España, los grupos juveniles antisociales son clasificados en tres grupos, según Sabater (1967, p 139):

*"- Grupos de gamberros: jóvenes escandalosos, agresivos, con afán de destruir mobiliario público y privado. Cometen mayormente delitos contra la propiedad, contra la libertad sexual y otros delitos violentos.*

*"- Reuniones tumultuarias: no tienen una dirección organizada. Sus participantes no llevan una indumentaria particular, no suelen tener antecedentes penales y los delitos que cometen suelen ser alteraciones del orden público, destrucciones arbitrarias, insultos…*

*- Pandillas de delincuentes: son grupos organizados y en muchas ocasiones son expresión de una antisocialidad radical o de un deseo de evasión de los problemas sociales o psicológicas que padecen".*

Por tanto, hay que señalar que ya se conceptualizaban las pandillas de delincuentes como grupos organizados desde hace cincuenta años (Córdoba, 2015, p.139); no obstante, una de las primeras referencias que se realizan sobre este tipo de delincuencia aparece en la memoria de la Fiscalía General del Estado (en adelante FGE), de 1998 que subrayaba "que solo en las grandes ciudades (Madrid, Barcelona, Valencia o Sevilla) se habían detectado bandas juveniles […] alguna de las cuales ofrecía ya una estructura rígidamente jerarquizada" (Landrove , 2007, p.4).

A pesar de ello, para encontrar una definición concreta de bandas juveniles en nuestro país, tenemos que retrotraernos al año 2003, cuando a raíz de unos enfrentamientos entre bandas juveniles de origen latino, con el resultado del fallecimiento de un menor de edad, se tramita en la Cámara Baja una Proposición no de Ley sobre "actuaciones para prevenir e impedir la aparición y consolidación de grupos de jóvenes violentos y organizados" (Boletín Oficial de las Cortes Generales, 2004, p. 9-10); su aprobación conlleva el consenso general de las fuerzas políticas sobre la gravedad de las actividades criminales de estas bandas.

Como consecuencia de lo anterior, la SES establece la Instrucción nº 23/2005 que da viabilidad al "Plan de actuación y coordinación policial contra grupos organizados y violentos de carácter juvenil (en adelante Plan), que junto a las modificaciones posteriores[5] determina el concepto de banda juvenil/grupo violento de carácter juvenil, al indicar en su instrucción segunda que la componen (Secretaría de Estado de Seguridad, 2005):

*"Los integrados por menores de edad, o conjuntamente por menores y jóvenes entre 14 y 30 años, como edades de referencia, que presentan estructuras de cohesión y disciplina interna, cuyas actividades derivan en conductas, en algunas ocasiones, de carácter violento que generan alarma social".*

Además, el Plan establece una clasificación de estos grupos en cuatro bloques diferenciados (Secretaría de Estado de Seguridad, 2006):

*"Por Grupos violentos antisistema de extrema derecha se entenderán aquellos grupos de inspiración neonazi, fascistas, xenófoba, antisistema, etc.*

*Por Grupos violentos antisistema de extrema izquierda se entenderán los grupos de ideología antisistema de extrema izquierda, movimientos ocupas radicales y movimiento antifascista radical.*

*Por Grupos violentos de origen latino se entenderán las bandas creadas a semejanza o inspiración de la que operan en los países iberoamericanos.*

*Otros, donde se incluirán aquellas bandas que no sean clasificables en los puntos anteriores, como, por ejemplo, grafiteros, etc".*

A partir de este momento ya se dispone en España de una definición, a nivel institucional, de banda juvenil latina que es reforzada por parte de la doctrina como bien afirma Moya (2008, p.81) señalando a estas bandas como "aquellos grupos de jóvenes que comparten una cultura latina, cuya conducta y actuación reproduce esquemas organizativos semidelictivos de las bandas que operan en tales países y que pueden constituir una amenaza al orden público en España", a pesar de lo anterior, otros autores consideran que son los medios de comunicación social los encargados de vincular estas actividades delictivas a las bandas latinas a través de la estigmatización de sus actividades culturales y de su estética (Feixa, Porzio y Recio, 2006).

### 1.4. BANDAS JUVENILES LATINAS Y SU APARICIÓN EN ESPAÑA

De todos es sabido que las migraciones producidas a lo largo de la historia, entre España y los países latinoamericanos, han sido de gran trascendencia para ambas zonas, no obstante, los flujos de inmigrantes que recibió España a finales del siglo

5 Instrucción nº6/2009 y nº 4/2013 de la Secretaría de Estado de Seguridad, para reimpulsar y dar continuidad al "Plan", Instrucción nº 2/2014, por la que se prorroga la vigencia del "Plan" e Instrucción nº. 17/2014, para dar continuidad al "Plan", estableciendo su carácter de permanencia.

XX y principios del XXI contribuyeron, según Kazyrytski (2016, p. 4), "a que grupos de origen latinoamericano, se convirtiesen en parte inherente del paisaje de muchos centros urbanos de España"

En cuanto a los posibles motivos de esta fuerte migración, es ampliamente aceptado que se debió, además de la similitud lingüística, a las condiciones políticas y económicas de varios países latinoamericanos a finales de los noventa, que provocan la expulsión de centenares de miles de personas (Manrique y Esteban, 2006), junto con el endurecimiento de las fronteras de los EE.UU, a raíz de los atentados del 11S y la demanda de mano de obra en España (Soriano, 2008); todo ello hizo que fuésemos el destino prioritario en las migraciones desde países latinoamericanos.

Este elevado volumen de inmigración, junto con las propias características de sus ambientes familiares (desestructuración familiar, escasos ingresos, falta de atención a los menores), y la inquietud por las diferencias culturales, empujaron a muchos jóvenes latinoamericanos a integrar estas bandas para así asegurarse esa protección y cuidados de los que adolecían.

Por otro lado, y según Núñez (2007, p. 7):

*"Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad empiezan a ser conscientes de la presencia de grupos de jóvenes, mayoritariamente de origen sudamericano, que se agrupaban en bandas, y de cómo el número de miembros que las integraban se multiplicaba de un día para otro, además de analizar su comportamiento delictivo se inició un estudio en profundidad sobre la conducta que muestran estos jóvenes una vez que pasan a formar parte del grupo, así como aquellos factores que intervienen y que les impulsan a ligarse a una banda de estas características".*

Reforzando el razonamiento que vincula la aparición de las bandas latinas al fenómeno migratorio referido, se encuentra la Sentencia 6561/2013, de 12 de diciembre del Tribunal Supremo (en adelante TS) que, en su fundamento jurídico segundo, determina que:

*"El fuerte fenómeno migratorio que España vive en estos años y, en especial, la inmigración de procedencia latina hace incrementar exponencialmente la formación de estas tribus en las grandes urbes españolas. En busca de una autoafirmación racial frente a una sociedad que, en determinados casos o circunstancias, se percibe hostil a la integración, las tribus latinas actúan como mecanismo de protección, resistencia y micro-integración, por definición dentro del grupo".*

Una vez contrastado el hecho de la aparición de las bandas latinas en España, y los motivos por los cuales sus integrantes se integraban en ellas, debemos recurrir a la jurisprudencia del TS para observar la constancia por vía judicial de la creación de las primeras bandas de este tipo en nuestro país a través de la Sentencia (en adelante STS) 5971/2012, de 19 de diciembre, sobre la asociación ilícita *Latin kings,* estableciendo en su antecedente primero, que "a las 22.00 horas del día 14 de febrero de 2000, en la Plaza de la Constitución de la localidad de Galapagar, […] procedió a la fundación en España de la Sagrada Tribu América Spain (S.T.A.S.) de la Todopoderosa Nación de los Reyes y Reinas Latinos (A.L.K.Q.N.)" y la STS 1745/2014, de 25 de enero, en su antecedente primero determina*:*

*"La sociedad secreta la Trinitaria se fundó en 1987 en una prisión de Nueva York (EUA) por el dominicano Felipe Desiderio "Chapas" con la finalidad de aglutinar todos los internos de dicho origen para hacer frente a otros colectivos similares tales como Dominican don't play , Bloods o Latin Kings. En España se fundó en 2001 en la prisión de Alcalá Meco, (Alcalá de Henares), y a partir de 2007 se tuvo conocimiento de su expansión en Lleida, y Barcelona, y está formada actualmente por un grupo al menos de 100 personas".*

En la actualidad, el fenómeno de las bandas latinas en España ha evolucionado y ha experimentado un crecimiento notable, bien en su número debido a su escisión en otras y a la aparición de nuevas, bien al incremento de miembros de las mismas, que ya no son únicamente latinoamericanos, sino que forman parte de ellas muchos jóvenes españoles. Otro de los aspectos que se debe recalcar es la aparición en este escenario de los conocidos como *MENAS (Menores Extranjeros No Acompañados) que se han integrado en las bandas latinas o han conformado sus propias bandas y para luchar con ellas.*

## 1.5. DIFERENCIAS ENTRE LAS PANDILLAS JUVENILES (MARAS) Y LAS BANDAS LATINAS

En España, asiduamente se habla del término mara y banda latina de una forma muy similar, no obstante ambos son muy diferentes, ya que "la violencia juvenil que desarrollan las maras en Centroamérica tiene pocos puntos de contacto con lo que suponen las bandas juveniles latinoamericanas en el contexto europeo" (Sánchez de Rojas, 2017, p 83); además, hay que partir de la premisa esencial, identificada por Martínez (2008, p. 12) sobre que:

> *El problema de los países centroamericanos se constituye como un problema social, con pocas o ninguna solución previsible, mientras que, en España, las bandas latinas constituyen un problema de desarraigo social y divergencia de identidad, por lo tanto, son dos realidades completamente diferentes.*

A pesar de que, tanto a unas como a otras, se les conoce también como pandillas juveniles, lo cierto es, que en nuestro país no actúan las denominadas *maras* que desarrollan sus actividades delictivas en países como El Salvador, Honduras, Guatemala, e incluso México.

Estas *maras* dejaron atrás sus orígenes de defensores a ultranza de sus territorios y se convirtieron, según Savenije (2007)," en redes transnacionales de delincuencia organizada produciendo consecuencias sociales graves en términos de violencia y delincuencia y provocando respuestas fuertemente represivas por partes de las autoridades de sus países" (p. 637).

Los ejemplos de represión más significativos los encontramos en los países referidos anteriormente:

- El Salvador: Plan Mano Dura y Ley Antimaras (2003), Ley contra Actos de Terrorismo (2006), Ley de proscripción de maras, pandillas, agrupaciones, asociaciones ilícitas y organizaciones de naturaleza criminal (2010) y las denominadas "medidas extraordinarias" (2016).
- Guatemala: Plan Escoba (2003) y Ley Anti maras (en tramitación parlamentaria en la actualidad).
- Honduras: Cero Tolerancia (1998), Ley de Prevención, Rehabilitación y Reinserción de Personas vinculadas a las Pandillas (2001), Plan Libertad Azul (2002), Ley Antimaras (2003) reformada en 2015.

En estos países, donde se sufre la actividad delictiva de las maras, se define a los mismos de la siguiente forma:

- En el Salvador, se considera a las maras como:

*"grupos bien estructurados con una clara motivación criminal que viven de una especie de economía ilegal a través de acciones como la extorsión, el secuestro, el robo de vehículos y mercancías y el asesinato por encargo"* (Molina, 2018, p. 7).

- En Guatemala, por su parte, consideran a estas pandillas como "ejemplo del empleo de la violencia, y repara en la orientación de estos grupos, hacia las actividades de trasgresión de la legalidad como herramienta de afirmación y empoderamiento" (Reséndiz, 2016, p. 111).
- En Honduras las *maras, "utilizan la violencia o la amenaza de violencia para generar temor en una comunidad, y controlar el barrio"* (Pastor, 2016, p. 146).

Para finalizar este apartado señalamos la consideración que tiene la Oficina Federal de Investigación de los Estados Unidos (FBI) de las maras como "una empresa delictiva que tiene estructura organizativa, que actúa con una continua conspiración delictiva, que emplea la violencia y cualquier otra actividad delictiva para mantener la empresa" (Merino, 2018, p.4).

Sin embargo, las bandas que delinquen en España, aunque son consideradas organizaciones criminales por los órganos judiciales, se constituyen como un fenómeno diferente al referido de las maras, tanto en su origen, gravedad de actividades delictivas como en su finalidad.

## 2. CRIMINALIDAD ORGANIZADA

La criminalidad organizada es considerada, a nivel global, como una de las preocupaciones más importantes en su política criminal, lo que supone la exigencia de herramientas válidas para la represión penal de la misma. Por esta razón, tanto por parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como desde el ámbito de la Unión Europea (en adelante UE) se han regulado herramientas de lucha contra este tipo de delincuencia, que han sido recogidas por el ordenamiento jurídico español para conformar las actuales vías de represión que determina el Código Penal español contra la criminalidad organizada.

### 2.1. MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL

Las dos herramientas fundamentales a nivel normativo de lucha contra la criminalidad organizada, que han tenido una relevancia trascendental en la modificación de la calificación jurídica de este tipo de criminalidad en nuestro ordenamiento jurídico, han sido: la Convención de Naciones Unidas contra la criminalidad transnacional organizada del año 2000 (en adelante Convenio de Palermo) y la Decisión Marco 2008/841 del Consejo de la Unión Europea (en adelante el Consejo) del año 2008, relativa a la lucha contra la delincuencia organizada.

El Convenio de Palermo, ratificado por el estado español mediante Instrumento de ratificación de fecha 21 de febrero de 2002 y, por tanto, de obligado cumplimiento para

los países firmantes, determina en su artículo segundo los conceptos que considera como delincuencia organizada transnacional (ONU, 2000, p 5):

*"Por "grupo delictivo organizado se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material".*

*"Por "grupo estructurado se entenderá un grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni haya continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada".*

Por su parte, el Consejo mantiene esa división dual de las figuras y obliga en su artículo segundo a que todos los estados miembros tipifiquen como ilícito penal una o ambas de las conductas relacionadas con la organización delictiva de su artículo primero (Consejo de la Unión Europea,2008, p 43):

*"Organización delictiva, es una asociación estructurada de más de dos personas, establecida durante un cierto período de tiempo y que actúa de manera concertada con el fin de cometer delitos sancionables con una pena privativa de libertad o una medida de seguridad privativa de libertad de un máximo de al menos cuatro años o con una pena aún más severa, con el objetivo de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material".*

*"Asociación estructurada, es una organización no formada fortuitamente para la comisión inmediata de un delito ni que necesite haber asignado a sus miembros funciones formalmente definidas, continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada".*

## 2.2. MARCO JURÍDICO NACIONAL

La Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio (en adelante LO 5/2010), y Ley Orgánica 1/2015, por las que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, han definido la configuración jurídico penal de lucha contra la criminalidad organizada en nuestro Código Penal.

La actual "triple vía de represión de la criminalidad organizada en España" (González, 2013, p.96) fue consecuencia principalmente de lo señalado en el preámbulo de la LO 5/2010 (Gobierno de España, 2010):

*España tiene contraídas obligaciones internacionales, especialmente en el ámbito de la armonización jurídica europea, que exigen adaptaciones –a veces de considerable calado– de nuestras normas penales.*

*El devenir de los pronunciamientos jurisprudenciales ha demostrado la incapacidad del actual delito de asociación ilícita para responder adecuadamente a los diferentes supuestos de agrupaciones u organizaciones criminales.*

Por todo ello, actualmente el Código Penal español recoge tres vías de represión de las actividades delictivas de la criminalidad organizada (Bretones, 2015, p. 6):

*El delito de asociación ilícita (515 y ss del Código Penal), destacando el apartado primero donde se recoge la asociación para delinquir: Son punibles las asociaciones ilícitas, teniendo tal consideración: 1.º Las que tengan por objeto cometer algún delito o, después de constituidas, promuevan su comisión.*

*Los subtipos agravados de determinados delitos (17 en la actualidad) por la pertenencia del culpable a la organización criminal, teniendo especial consideración lo establecido en el artículo 369 bis del Código Penal.*

*Por último, y como tercera vía, el Capítulo VI del Título XXII (Delitos contra el orden público) denominado De las organizaciones y grupos criminales introducido por la LO 5/2010 y que contiene los artículos 570bis, 570ter y 570 quáter del Código Penal, que determinan las figuras de:*

- *Organización criminal es la agrupación formada por más de dos personas con carácter estable o por tiempo indefinido, que de manera concertada y coordinada se repartan diversas tareas o funciones con el fin de cometer delitos.*
- *Grupo criminal es la unión de más de dos personas que, sin reunir alguna o algunas de las características de la organización criminal definida en el artículo anterior, tenga por finalidad o por objeto la perpetración concertada de delitos. (p.6)*

Teniendo en cuenta la dificultad para discernir cuando nos encontramos ante cualquiera de estas figuras, se han establecido criterios jurisprudenciales por parte de la Sala segunda del TS, que fijan los contornos de las mismas de la siguiente forma (Villegas y Encinar, 2020, pp. 2, 3, 10, 14,16 y 19):

- *Ambas figuras (organización/grupo criminal) exigen, en primer lugar, una pluralidad de personas. En concreto, y en principio, la unión de más de dos personas.*
- *Las notas características de las organizaciones criminales son:*
    - *Debe tener estabilidad en el tiempo o estar constituida por tiempo indefinido, lo que excluye los supuestos de transitoriedad, que habrían de incluirse, en su caso, en la figura del grupo criminal.*
    - *Exige un reparto de diversas tareas o funciones, de manera concertada y coordinada.*
    - *Tiene como fin cometer delitos, para ello está predeterminada*
- *Estas organizaciones criminales se distinguen de la mera codelincuencia en que están dotadas de cierta estabilidad y estructura.*
- *Las organizaciones criminales, frente al grupo criminal, requieren este carácter estable o su constitución o funcionamiento por tiempo indefinido y, además, que de manera concertada y coordinada se repartan las tareas o funciones entre sus miembros.*
- *Las notas características del grupo criminal son:*
    - *Unión de más de dos personas.*
    - *Concertación. No exige ni el contacto personal entre los integrantes del grupo ni la presencia necesaria de todos y cada uno de los integrantes del grupo en todas y cada de las infracciones que al mismo se atribuyan.*
    - *Finalidad delictiva. Se puede sancionar, aunque se constituya para la comisión de un único delito.*
- *El grupo operará de manera residual respecto a la organización criminal, ya que no se exige estabilidad temporal y reparto de funciones. Basta la no concurrencia de uno de los elementos estructurales del tipo de organización delictiva, para que surja la figura de grupo criminal.*
- *Los delitos de grupo criminal y organización criminal son homogéneos, de manera que si la acusación se realiza conforme a este último delito cabe que el Tribunal aprecie la existencia de grupo, sin vulnerar con ello el principio acusatorio.*
- *Las notas características de la asociación ilícita (art.515.1 CP) según las Sentencias del TS, 346/2013 y 448/2018 son:*
    - *"Una pluralidad de personas asociadas para llevar a cabo una determinada actividad.*
    - *La existencia de una organización más o menos compleja en función del tipo de actividad prevista.*

- *Consistencia o permanencia, en el sentido de que el acuerdo asociativo ha de ser duradero y no puramente transitorio.*
- *El fin de la asociación que, en el caso del art. 515.1 CP, ha de ser la comisión de delitos, lo que supone una cierta determinación de la ilícita actividad, sin llegar a la precisión total de cada acción individual en tiempo y lugar".*

- *La diferencia entre la organización criminal del art. 570 bis CP de la asociación ilícita del art. 515.1 CP radica, en que esta última es un delito que atenta contra el derecho de asociación, por lo que se castiga el ejercicio abusivo de tal derecho.*

## 3. EVOLUCIÓN DE LA CONSIDERACIÓN DE LAS BANDAS JUVENILES LATINAS DESDE UN PUNTO DE VISTA JURÍDICO-PENAL EN ESPAÑA

### 3.1. POSICIÓN DOCTRINAL. UNA ANTES Y UN DESPUES DE LA LEY ORGÁNICA 5/2010

La aparición de estas bandas en el paisaje de las ciudades de España, a comienzos del siglo XXI, supuso un debate entre los expertos que señalaban sus acciones delictivas y aquellos otros que "evitaban criminalizar a estos jóvenes implicados en grupos de conductas desviadas y pretendían interpretar este fenómeno dentro del contexto social, económico y político de la época" (Scandroglio, López y San José, 2008, p.70).

Tal es así que "en Cataluña se promovieron entre los años 2006 y 2008, procesos para convertir a las bandas latinas denominadas *Latin King y Ñetas,* en asociaciones culturales y así conseguir su distanciamiento de la delincuencia" (Corral, 2008, p.195), hecho que fue considerado tiempo más tarde como un error por parte del Consejero de Interior de Cataluña.

Una vez superada esta cuestión, el debate se centró en la controversia suscitada entre los expertos sobre la consideración de si las actividades delictivas de estas bandas se encuadraban en la denominada criminalidad organizada; para un sector estas bandas se constituían como auténticas estructuras de criminalidad organizada, debido a su organización y unidad de acción delictiva, mientras que para otros esas actividades delictivas tienen que ser interpretadas de forma esporádica y por circunstancias de agrupamiento temporal (Córdoba, 2015).

Se puede afirmar que, durante los primeros años de vida, las bandas latinas se centraron principalmente en proteger sus territorios de otras bandas rivales, sin estructura ni organización propia de la criminalidad organizada, incluso sin mucha actividad delincuencial; con el transcurso del tiempo estas acciones han "evolucionado hacia delitos violentos, contra la propiedad, desórdenes públicos, agresiones a otros jóvenes, lesiones y en menor medida con intentos de homicidio y homicidios consumados" (Vicente et al. 2012, p. 388).

Estas actividades delictivas se han incrementado y agravado hasta el punto que, con anterioridad a la entrada en vigor de la LO 5/2010, una parte de la doctrina consideraba, como señala Zorrilla (2008, p. 3), "su evolución a grupos perfectamente estructurados, muy violentos y con una estrecha vinculación con el crimen organizado".

A partir de la reforma legislativa del año 2010, donde se crean las figuras de organización y grupo criminal, pueden incardinarse en las mismas como bien determinan

Serrano y Serrano (2011, p. 1040), "conceptos tan heterogéneos como grupos de motoristas, bandas juveniles, grupos de jóvenes que zigzaguean en su delincuencia […] dependiendo de la interpretación que haga la jurisprudencia de tan amplios conceptos".

A partir de este momento, son los órganos jurisdiccionales junto con la fiscalía, los que debían determinan si la criminalidad de estas bandas debía ser considerada criminalidad organizada.

### 3.2. TRASCENDENTAL POSTURA DE LA FÍSCALÍA RESPECTO DE LA PROBLEMÁTICA DE LAS BANDAS LATINAS

La Fiscalía General del Estado (en adelante FGE) ha señalado permanentemente, desde el origen de esta problemática en España, la gravedad de los ilícitos penales cometidos por las bandas latinas y han sido en concreto las Fiscalías de la Comunidad Autónoma de Madrid (en adelante Fiscalía de la CAM), principalmente, y la de la Comunidad Autónoma de Cataluña las que han incidido en mayor medida, debido a la presencia mayoritaria en sus territorios de estas bandas latinas.

La primera referencia que se hizo sobre estas bandas la realizó la fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, donde destacaba (FGE, 2005, p.371):

*"La novedosa presencia en nuestro país de bandas de jóvenes delincuentes que, insertos en pandillas a modo de maras, atemorizan y violentan a otros menores con prácticas cuasi mafiosas que, desafortunadamente, incluso degeneran en peleas en la vía pública con utilización de instrumentos peligrosos y armas blancas, llegando a causar heridas mortales".*

Durante estos más de 15 años desde esa primera referencia la FGE, y más concretamente la Fiscalía de la CAM, ha ido haciendo palpable la peligrosidad de las actividades delictivas de estas bandas y su consideración como criminalidad organizada, como se puede observar en las diferentes Memorias de la FGE:

- Se presenta el fenómeno por parte de la Fiscalía de la CAM como "un fenómeno nuevo en el ámbito de la delincuencia organizada importado desde Estados Unidos por los inmigrantes latinoamericanos: las bandas latinas" (FGE, 2006, p. 543).
- La Fiscalía de la CAM, alerta sobre dicho fenómeno ya que:

*La evolución de numerosas bandas juveniles provenientes de otros ámbitos culturales respecto de las que hasta ahora sus manifestaciones delictivas se concretan en reyertas entre grupos rivales […] hacen temer por su futura integración en organizaciones criminales* (FGE, 2007, p.697).

- La Fiscalía Anticorrupción establece la ineficacia del delito de asociación ilícita contra las bandas latinas puesto que "carece de una estructura penológica adecuada y expone la necesidad de castigar la asociación u organización de una forma más coherente y adecuada "(FGE,2008, p.1020).

Ese giro punitivo, demandado por la Fiscalía sobre la criminalidad organizada, se produjo en nuestro ordenamiento jurídico con la entrada en vigor de la LO 5/2010; con esta modificación del Código Penal, la FGE reforzó su postura sobre la consideración de estas bandas a través de la Circular 2/2011, de la Fiscalía

General del Estado sobre la reforma del Código Penal por Ley Orgánica 5/2010, en relación con las organizaciones y grupos criminales (FGE, 2012, p. 1366) donde destaca que:

*"En esta materia merece también especial atención el fenómeno criminal de las bandas juveniles latinas ("Latin Kings", "Ñeta", "Dominicans don't Play", "Forty Two", Trinitarios", "Bling bling" ... ) cuya estructura y actuación se encuadra en parámetros muy característicos que podemos resumir en los siguientes términos: a) se trata de grupos organizados y jerarquizados, que se articulan en torno a una estructura rígida y piramidal, con obediencia ciega a sus dirigentes, y con sumisión a un conjunto de "reglas" y "leyes" propias b) sus integrantes poseen una fuerte cohesión interna, una adhesión incondicional de sus miembros al grupo, un destacado distanciamiento del entorno social originario (familia, grupo escolar, trabajo...) y asumen roles perfectamente definidos dentro de su categoría; c) se integran, de forma predominante, por inmigrantes sudamericanos que ideológicamente defienden la supremacía de todo "lo latino"; d) su actividad criminal, extremadamente violenta, se ejecuta en grupos de 10 a 15 o más individuos, cuando se trata de delitos contra la vida o la integridad física, y peleas o riñas tumultuarias entre bandas rivales o bien en grupúsculos de 3 a 5 miembros en los casos de robos con violencia o amenazas".*

La Fiscalía de la CAM sigue constatando, en la actualidad, las graves actividades delictivas de este tipo de bandas en su territorio y realiza los correspondientes escritos de acusación a sus integrantes en los procesos judiciales por asociación ilícita y organización criminal.

En la Tabla 1, se puede observar el volumen de delitos, detenidos y presos de estas bandas en el intervalo de 2008 a 2015 en la Comunidad de Madrid:

**Tabla 1. Resumen de detenidos/presos y delitos cometidos por bandas latinas 2008-2015 en la Comunidad de Madrid.**

| Detenidos/ presos/ delitos | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Grupo Latino** | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | TOTAL Detenidos/ Prisiones/Delitos |
| **Dominicans Dont Play** | 58/22/13 | 20/12/18 | 10/7/9 | 10/4/4 | 12/5/10 | 6/3/4 | 11/4/5 | 38/7/11 | **154/60/74** |
| **Latin King** | 9/3/11 | 8/3/7 | 20/11/8 | 29/4/5 | 16/1/6 | 12/3/3 | - | 17/2/5 | **111/27/45** |
| **Ñeta** | 40/6/8 | 18/2/4 | 10/2/8 | 63/3/11 | 13/5/10 | 36/3/9 | 33/10/6 | 34/2/11 | **214/23/67** |
| **Trinitarios** | 3/0/2 | 6/5/1 | 4/0/3 | 40/1/8 | 18/1/6 | 23/10/10 | 29/11/14 | 48/9/23 | **142/26/67** |
| **Otros (Forty-Two,MyFamily,Blood)** | 4/1/1 | 2/2/2 | - | 2/0/1 | - | 1/1/1 | 4/0/1 | 2/0/1 | **11/3/7** |

*Fuente: Recuperado de la Memoria de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Madrid, 2019, p.97.*

En la última Memoria de la Fiscalía de la CAM, se puede observar la peligrosidad de las actividades delictivas que desarrollan este tipo de bandas (Tabla 2) y el concepto de criminalidad organizada que se tiene de estas, ya que "en el año 2018 se formularon un total de 15 escritos de acusación, apreciando en todos ellos el delito de organización criminal junto a otros delitos de los que se acusaba a algunos o a todos los investigados"(Fiscalía de la CAM, 2019, p. 82).

**Tabla 2. Actividad criminal de las bandas latinas en la Comunidad de Madrid durante el año 2018.**

| 2018 | Homicidio intentado | Homicidio consumado | Lesiones | Riña tumultuaria /tenencia armas | Robo violencia | Amenazas/detención ilegal/otros | Total | Detenidos/ Prisiones |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Dominicans Dont Play | 5 | 1 | 3 | 4 | 4 | 2 | **19** | 36/8 |
| Latin King | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | **1** | 6/0 |
| Ñeta | 1 | 0 | 1 | 2 | 1 | 1 | **6** | 12/3 |
| Trinitarios | 3 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | **7** | 11/6 |
| **Total** | **9** | **1** | **6** | **7** | **6** | **4** | **33** | 65/17 |

*Fuente: Recuperado de la Memoria de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Madrid 2019, p.82).*

## 3.3. EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL

Como hemos referido anteriormente, el TS ya ha determinado los criterios jurisprudenciales sobre la consideración de las actividades delictivas como criminalidad organizada.

Ahora, solamente quedaría resolver si la jurisprudencia del alto tribunal considera las actividades delictivas de estas bandas como criminalidad organizada.

Se pueden establecer tres periodos de tiempo en donde la consideración referida por el TS se ha ido modulando; en un origen, cuando la FGE alertó de la problemática que, desde el punto de vista penal, suponían las actividades delictivas de estas bandas, el citado tribunal, se mostraba en contra de considerarlas como criminalidad organizada, ya que según la STS 6561 /2013, de 12 de diciembre, fundamentos de derecho segundo:

*"La inclusión de este precepto, dentro de los delitos contra el ejercicio de determinados derechos constitucionales, produjo una restricción de su ámbito en reiterados pronunciamientos jurisprudenciales, ya que se exigía una estructura, duración o permanencia, coordinación de funciones, reparto de roles, finalidades, jerarquía, etc. que se diferenciaban en gran medida de otras".*

El segundo de los periodos, ya hacia el año 2006, donde se produce una variación en la consideración que hacen los órganos jurisdiccionales, incluido el TS, respecto a la configuración de estas bandas como criminalidad organizada, determinando que concurren los requisitos exigibles para poder apreciar la figura delictiva de asociación ilícita del art. 515.1 del Código Penal, como determina la STS 4832/2009 de 9 de julio, en su fundamento de derecho tercero, afirmando que "existe un grupo reducido, pero estructurado, con sumisión jerárquica y con persistencia en el tiempo, […] que emplea la violencia física sobre los miembros ya integrados en la asociación o sobre los aspirantes a ello" o la STS 186/2009, de 20 de enero, fundamento de derecho tercero, que determina en una causa contra los *ñetas:*

*"La doctrina ha definido la asociación ilícita o delincuencia organizada como aquella que se realiza a través de un grupo o asociación criminal que presenta carácter estructura, permanente, jerarquizado y destinado a lucrarse ilegalmente o a la realización de hechos delictivos […] concluyendo con la apreciación del delito de asociación ilícita".*

Esta consideración sigue manteniéndose por el alto tribunal a lo largo del año 2010, a través del Auto del Tribunal Supremo (en adelante ATS) 1100/2010, de 21 de enero, que en su fundamento jurídico cuarto inadmite un recurso de apreciación en una

causa contra la banda Latin King, determinando que "su inviabilidad deriva de la presencia en ella de los elementos de la organización delictiva con reparto de funciones, vocación de estabilidad y permanencia, siendo su objetivo el de la comisión de delitos […] por ello, se trata de una asociación ilícita para delinquir", y de la STS 4124/2010, de 14 de julio, donde en su fundamento de derecho décimo quinto, de nuevo refiriéndose a esta banda, determina:

*"La existencia de una organización estructurada y jerarquizada, que disponía de una normativa interna denominada "literatura" […] infiriéndose de todo ello la conclusión de que, al menos uno de sus fines era utilización de la violencia contra la banda de los Ñetas".*

Durante el 2012, el alto tribunal siguió con los criterios de aplicación de la figura delictiva de asociación ilícita del art. 515 del Código Penal refiriéndose de nuevo a la ilicitud de la banda de *Latin King* ya que la STS 5971/2012 de 19 de septiembre, en su fundamento de derecho quinto, determina que "el pronunciamiento de la Audiencia es de sobra bastante e idónea para alcanzar la conclusión condenatoria al aplicar los artículos 515 y 517 del Código Penal".

Desde el año 2013 al 2015, se comienza a vislumbrar un cambio en los pronunciamientos del TS respecto a la reforma producida con la LO 5/2010; no obstante, todavía se observan pronunciamientos del TS en sentido contrario ya que, varios de ellos, determinan que los ilícitos penales de las bandas latinas reflejan los requerimientos esenciales para identificar la figura de asociación ilícita del artículo 515.1 del Código Penal:

- STS 6561/2013, de 12 de diciembre, referida a la banda Dominican Don´t Play, donde en su fundamento de derecho segundo se establecen los rasgos definitorios de dichas bandas[6] y se determina que "esta banda desarrolla una actividad similar a otras bandas latinas como los *Ñetas* o los *Latin Kings* […] por lo que la citada banda latina se constituye en un grupo delictivo al que se le puede imputar el delito de asociación ilícita".
- ATS 5498/2013, de 6 de junio, referida a la banda latina *Los Ñetas*, donde su razonamiento jurídico séptimo recoge que:

*"Conforme a la jurisprudencia de esta Sala, consta en los hechos probados la integración del recurrente en la asociación ilícita "Los Ñetas", definiéndose en los hechos probados sus características esenciales de esta asociación, que cumplen todos los presupuestos indicados para la apreciación del tipo penal aplicado."*

6 Según la STS 6561/2013, de 12 de diciembre, estos rasgos característicos serían: "1) se organizan bajo un sistema jerárquico de sustrato piramidal, con un organigrama bien definido; 2) en su ideario necesariamente incluyen una vocación de territorialidad […] 3) cada grupo cuenta con su particular «literatura» o libro de normas […] 4) el control de la estructura interna se mantiene a través del acatamiento no solo de las señaladas reglas generales del grupo, sino muy especialmente de una férrea disciplina, basada en la obediencia y el respeto hacia los superiores en el orden jerárquico […] 5) elemento esencial para la subsistencia de estos grupos es que los miembros no solo rindan esa sumisión reverencial a los superiores en el orden jerárquico, sino también que realicen aportaciones económicas […] 6) la incorporación al grupo, habitualmente a una temprana edad, viene asimismo marcada por su propio ritual: es usual que los aspirantes tengan que superar una suerte de pruebas iniciáticas, que bien pueden consistir en soportar castigos físicos […] o la ejecución de acciones por sí mismas delictivas, habitualmente atracos y agresiones físicas a ciudadanos de a pie, o bien a miembros de otros grupos que se consideran rivales".

- STS 1745/2014, de 16 de abril, referida a la banda de *Los Trinitarios, donde, en su fundamento de derecho cuarto, se condena por primera vez por integración en organización criminal determinando que "existen* similitudes entre las características de la asociación ilícita y las que identifican a las bandas latinas, […] por el modo de constituirse, actuar, organización, reparto de trabajo y finalidad delictiva", y se establecen, a su vez, "las notas características[7] para delimitar el concepto de organización criminal tipificado por el legislador en la LO 5/2010, en el mismo sentido que el delito de asociación ilícita del art. 515.1 CP".
- STS 5092/2015 de 23 de octubre, donde nuevamente, en su fundamento jurídico primero, se determina la ilicitud de la banda de *Los Ñetas,* estableciendo que "como asociación ilícita, […] cuyos miembros se encuentran involucrados en delitos de homicidios consumados e intentados, de lesiones, de tráfico de estupefacientes…"
- STS 5678/2015 de 22 de diciembre, referida a los Bloods estableciendo en su fundamento de derecho primero que "no cabe en este marco impugnativo cuestionar la naturaleza de organización criminal de los denominados Bloods porque el propio acusado lo admite..."

A partir del año 2016, es cuando es perceptible el cambio de consideración jurídica de las actividades de estas bandas, adoptando el TS, en la práctica mayoría de sus pronunciamientos condenatorios, el ilícito penal de organización criminal del artículo 570 bis del Código Penal como se puede observar a continuación:

- STS 4780/2016 de 3 de noviembre, donde el alto tribunal determina que en la banda conocida como "Los Menores", cuyos integrantes eran principalmente jóvenes sudamericanos, concurren "las notas de pluralidad de personas, organizadas de modo jerárquico, con cierta estructura y vocación de permanencia, cuya finalidad es la comisión continuada de delitos", por lo que se condena por el delito de organización criminal del artículo 570 bis del Código Penal.
- ATS 128/2016 de 14 de enero donde en su razonamiento jurídico primero, se reitera la calificación de organización criminal de *Los Ñetas:*

*"Todos ellos pertenecían al grupo los Ñetas, calificado reiteradamente por esta Sala Segunda como grupo criminal […] concurren todos los requisitos exigidos para la configuración delictiva: estructura organizada; división de funciones; reuniones y planeamiento de actividades delictivas; ejecución en grupo de los actos violentos..."*

- STS 3218/2019, de 14 de octubre, donde se ratifica, en su antecedente de hecho primero, la consideración de la banda latina *Dominican Don´t Play* como organización criminal que "está formada únicamente por jóvenes dominicanos

7 Según la STS 1745/2014, las notas características de la organización criminal serían: "a) Una pluralidad de personas asociadas para llevar a cabo una determinada actividad, que se concreta en tres o más. b) La existencia de estructura más o menos compleja, en la que por lo general deben poder reconocerse relaciones de jerarquía y disciplina. c) Consistencia o permanencia en el tiempo, en el sentido de que el acuerdo asociativo ha de ser duradero y no puramente transitorio, y; d) El fin de la organización ha de ser la comisión de delitos como producto de una voluntad colectiva, superior y diferente a la voluntad individual de sus miembros lo que supone una cierta determinación de la ilícita actividad".

[…] dedicada a cometer delitos graves contra la vida e integridad física de las personas […] es considerada asociación ilícita/organización criminal".

- STS 4078/2019, de 3 de diciembre, referida a la banda latina "DIRECCIONOO1", donde el alto tribunal refiere en su antecedente de hecho primero que "es una organización criminal de origen estadounidense […] que se implanta de manera concreta en España en fecha 14-02-00 […] ha sido considerada asociación ilícita/organización criminal en numerosas resoluciones".

## 4. CONCLUSIONES

De todo lo referido anteriormente sobre las bandas juveniles latinas presentes en España, y su consideración jurídica, se han podido obtener las siguientes conclusiones:

1. El problema de las bandas latinas en España tiene un origen vinculado a los flujos de inmigrantes latinoamericanos producidos a finales del siglo pasado y principios de este.
2. Las bandas latinas nacen en España como espejo de algunas existentes en el continente americano, pero difieren, sobre todo, en la actividad delictiva en cuanto a las maras.
3. La aparición de estas bandas latinas y el inicio de su actividad delictiva supuso la aplicación del Plan de actuación y coordinación policial contra grupos organizados y violentos de carácter juvenil, donde se determina el concepto, definición y características de estas bandas.
4. La evolución de sus actividades delictivas ha variado el concepto de las mismas, transformándose primeramente de meros defensores de territorios a grupos organizados y estructurados para la comisión de dichas actividades.
5. La LO 5/2010, propició un giro punitivo en la consideración jurídica de las actividades delictivas de estas bandas evolucionando de la delincuencia asociativa a la figura de organización criminal creada en dicha Ley.
6. La posición de la Fiscalía ha sido fundamental en la consideración de estas bandas como criminalidad organizada, ya que, desde comienzo de siglo, alertó sobre la peligrosidad de las mismas. Las memorias de la Fiscalía, principalmente la de la CAM, exponen todos los años la gravedad de sus acciones.
7. La consideración jurídica de estas bandas por el TS ha ido evolucionando con el transcurso de los años, pasando de la mera actividad delictiva a la asociación ilícita del artículo 515.1 del Código Penal, para realizar un giro punitivo y considerarlas en la actualidad como organizaciones criminales del artículo 570 del Código Penal.

## BIBLIOGRAFÍA

Bretones Alcaraz, F.J. (2015). La criminalidad organizada en nuestro Código Penal: tratamiento anterior y posterior a la LO 5/2010 y LO 1/2015. *Diario La Ley* (8613). 1-18.

Córdoba Moreno, S. (2015). *La delincuencia organizada y su prevención. Especial referencia a las pandillas latinoamericanas de tipo violento* (Tesis doctoral, Universidad de Salamanca). Recuperado el día 10 de septiembre de 2020 del sitio web: https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/128112/DDPG_C%c3%b3rdobaMorenoS_Delincuenciaorganizadaprevenci%c3%b3n.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Cortes Generales (2004). Boletín Oficial de las Cortes Generales, Serie D, núm. 38, 9-10, de 18 de junio de 2004.

Consejo de la Unión Europea, (2008). Decisión-Marco 2008/842/JAI del Consejo, de 24 de octubre de 2008, relativa a la lucha contra la delincuencia organizada. Diario Oficial de la Unión Europea (300), 42-45. Recuperado el día 6 de setpiembre de 2020 del sitio web: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008F0841&from=ES

Corral, M. L. (2008). Barcelona y Madrid: Dos realidades distintas ante el fenómeno de las bandas latinas. En Revista CIDOB d'afers internacionals 81, *Maras y pandillas juveniles: dos mundos diferentes*, 191-206. Recuperado el día 12 de septiembre de 2020 del sitio web: https://www.cidob.org/en/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/barcelona_y_madrid_dos_realidades_distintas_ante_el_fenomeno_de_las_bandas_latinas

Feixa, C., Porzio, L. y Recio, C. (2006). *Jóvenes latinos en Barcelona: Espacio público y cultura urbana*, Anthropos.

Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Madrid (2019). Memoria 2018 Madrid: Fiscalía de la Comunidad de Madrid.

Físcalía General del Estado (2005). Memoria 2004. Madrid: Fiscalía General del Estado.

Fiscalía General del Estado (2006). Memoria 2005. Madrid: Fiscalía General del Estado.

Fiscalía General del Estado (2007). Memoria 2006 (). Madrid: Fiscalía General del Estado.

Fiscalía General del Estado (2011), Circular 2/2011, de la Fiscalía General del Estado sobre la reforma del Código Penal por Ley Orgánica 5/2010 en relación con las organizaciones y grupos criminales.

Gallo, J. Z. (2008). Tribus urbanas: bandas latinas. *Estudios jurídicos*. Recuperado el día 7 de septiembre de 2020 del sitio web: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4217202

García Bravo, R. (2013). Maras en Centroamérica y México. *Comisión Española de Ayuda al Refugiado*. Recuperado el día 1 de septiembre de 2020 del sitio web: https://www.cear.es/wp-content/uploads/2013/10/CENTROAMERICA.-2013.-Maras.pdf

Gobierno de España, (2010). Ley Orgánica 5/2010, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Boletín Oficial del Estado (77), 27061-27176.

González, Rus, J.J. (2013). Aproximación político-criminal a la regulación de la criminalidad organizada después de la reforma de 2010. En González, Rus, J.J. (Dir.).

*La criminalidad organizada* (93-118). Tirant lo Blanch.

Kazyrytski, L. (2008). *Consideraciones criminológicas en torno a las bandas callejeras de origen latinoamericano en Cataluña*. (Tesis doctoral, Universitat de Girona). Recuperado el día 8 de septiembre de 2020 del sitio web: https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=95637

Kazyrytski, L. (2016). Las bandas callejeras latinoamericanas en España

y el giro punitivo en el tratamiento de su problemática. *Revista InDret Criminologia I Sistema de Justicia Penal*, (2), 9. Recuperado el día 3 de septiembre de 2020 del sitio web: https://www.raco.cat/index.php/InDret/article/view/314391/404505

Klein, M. W., Weerman, F. M., y Thornberry, T. P. (2006). Street gang violence in Europe. *European Journal of Criminology*, 3(4), 413-437. Recuperado el día 2 de septiembre de 2020 del sitio web: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1477370806067911

Klein, M. W. (1995): *The American Street Gang. Its Nature, Prevalence and Control*. Oxford University Press.

Landrove Díaz, G. (2007). Bandas juveniles y delincuencia. *La Ley:Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía,* 1, 1521-1526.

Manrique, G. y Esteban, L. (2006). Un poder paralelo: el crimen organizado en América Latina. *Boletín Elcano*, (84), 9.

Martínez, R. (2008). Maras en América Latina y pandillas en Europa: Ni tan parecidas, ni tan distintas. En Revista CIDOB d'Afers 8 Internacionals, 81, *Maras y pandillas juveniles: dos mundos diferentes,* 7-15.

Medina, J. (2020). Sobre las Bandas Juveniles. *Revista de Derecho Penal y Criminología,* 3ª Época., 3, 409-446.

Merino García, K. (2018). *Maras en Centroamérica y México*. Comisión Española de ayuda al refugiado. Recuperado el 1 de septiembre de 2020 del sitio web: https://www.cear.es/wp-content/uploads/2013/10/CENTROAMERICA.-2013.-Maras.pdf

Molina, N. (2017). *La respuesta jurídica ante el fenómeno de las pandillas en El Salvador: derecho penal del enemigo versus enfoque de derechos humanos (1992-2016)*. Recuperado el día 5 de septiembre de 2020 del sitio web: http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/13895.pdf

Moya Malapeira, D. (2008). Intervención pública sobre las pandillas juveniles latinoamericanas. Algunas consideraciones desde el régimen jurídico de extranjería y su aplicación en Cataluña. En *Revista CIDOB d´Afers Interncionales*, 81 *Maras y pandillas juveniles: dos mundos diferentes*,139-171. Recuperado el día 2 de septiembre de 2020 del sitio web: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2568890

Núñez Calvo, J. (2007). *Bandas Latinas*. Madrid: Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior.

Organización de las Naciones Unidas, (2000). Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos. Recuperado el día 4 de septiembre de 2020 del sitio web: https://www.unodc.org/pdf/cld/TOCebook-s.pdf

Pastor Gómez, M. L. (2016*). Evolución de la seguridad en Centroamérica. El drama de las maras*. En Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (Ed.). Cuadernos de estrategia 181. *América Latina: nuevos retos en seguridad y defensa* (115-153).

Real Academia Española. En *Diccionario de la lengua española*, 23.ª ed., [versión 23.3 en línea]. Recuperado el día 15 de junio de 2020 del sitio web: https://dle.rae.es

Reséndiz Rivera, N. E. (2016). Violencia cotidiana, marginación, limpieza social y pandillas en Guatemala. Urvio. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad,* 19.111-127. Recuperado el día 1 de septiembre de 2020 del sitio web: https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/handle/10469/10356

Sabater Tomás, A. (1967). *Los delincuentes jóvenes*. Hispano europea.

Sánchez de Rojas Díaz, E. (2017). El problema de las maras y bandas latinas en España. En Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (Ed.), *El problema de las maras y bandas latinas, dos visiones: desde El Salvador y España* (pp. 83-130). Recuperado el día 12 de septiembre de 2020 del sitio web: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2017/DIEEET04-2017_Problem_Maras_BandasLatinas_ElSalvador-Espana_DanielLopez.pdf

Savenije, Wim (2007). Las pandillas trasnacionales o “maras”: violencia urbana en centroamérica. *Foro Internacional*, XLVII (3), 637-659. Recuperado el día 4 de septiembre de 2020 del sitio web: https://www.redalyc.org/pdf/599/59911150007.pdf

Scandroglio, B., López Martínez, J. y San José Sebastián, M. C. (2008). “Pandillas”: grupos juveniles y conductas desviadas. La perspectiva psicosocial en el análisis y la intervención. *Revista Electrónica de Investigación Psicoeducativa*, 14, 6 (1), 65-94. Recuperado el día 3 de septiembre de 2020 del sitio web: http://www.investigacion-psicopedagogica.org/revista/new/ContadorArticulo.php?222

Secretaría de Estado de Seguridad (2005). Instrucción n.º 23/2005 de la Secretaría de Estado de Seguridad, para la implantación, desarrollo y ejecución del “Plan de actuación y coordinación policial contra grupos organizados violentos de carácter juvenil”.

Secretaría de Estado de Seguridad (2009). Instrucción nº 6/2009 de la Secretaría de Estado de Seguridad, para reimpulsar y dar continuidad al “Plan de actuación y coordinación policial contra grupos organizados violentos de carácter juvenil”.

Serrano Gómez, A. y Serrano Maíllo, A. (2011). *Derecho Penal. Parte especial.* Dykinson *(3ª Ed.)*.

Soriano, J. P. (2008). Adaptación social de las pandillas juveniles Latinoamericanas en España; pandillas y organizaciones juveniles de la calle. En Revista CIDOB d’afers internacionals, 81, *Maras y pandillas juveniles: dos mundos diferentes* (109-137).

Vicente Castro, F., Pérez Ruíz, M. L., García Aparicio, V., Gordillo Gordillo, M., y Gallego Meseguer, P. A. (2012). Bandas juveniles violentas en España. *Revista INFAD*, 1 (1), 383-391. Recuperado el día 2 de septiembre de 2020 del sitio web: http://infad.eu/RevistaINFAD/wp-content/uploads/2013/02/INFAD_010124_383-392.pdf

Villegas García, M.A y Encinar del Pozo, M.A. (2020). Criterios jurisprudenciales y grupos criminales. *Diario La Ley* (9574).

## REFERENCIAS JURISPRUDENCIALES

Sentencia del Tribunal Supremo 186/2009 (Sala de lo Penal, Sección 1ª) de 20 de enero de 20009 (recurso 11291/2007).

Sentencia del Tribunal Supremo 4832/2009 (Sala de lo Penal, Sección 1ª) de 9 de julio de 2009 (recurso 1459/2008).

Auto del Tribunal Supremo 1100/2010 (Sala de lo Penal, Sección 1ª) de 21 de enero de 2010 (recurso 1039/2009).

Sentencia del Tribunal Supremo 4124/2010 (Sala de lo Penal, Sección 1ª) de14 julio de 2007 (recurso 11026/2009).

Sentencia del Tribunal Supremo 5971/2012 (Sala de lo Penal, Sección 1ª) de 19 de septiembre de 2012 (recurso 1883/2011).

Sentencia del Tribunal Supremo 693/2012 (Sala de lo Penal, Sección 2ª) de 19 de diciembre de 2012 (recurso 1883/2011).

Sentencia del Tribunal Supremo 346/2013 (Sala de lo Penal, Sección 1ª) de 31 de enero de 2013 (recurso 10674/2012).

Auto del Tribunal Supremo 5498/2013 (Sala de lo Penal, Sección 1ª) de 6 de junio de 2013 (recurso 10394/2013).

Sentencia del Tribunal Supremo 6561/2013 (Sala de lo Penal, Sección 1ª) de 12 de diciembre de 2013 (recurso 372/2013).

Sentencia del Tribunal Supremo 337/2014 (Sala de lo Penal, Sección 1ª) de 25 de enero de 2014 (recurso 10672/2013).

Sentencia del Tribunal Supremo 5092/2015 (Sala de lo Penal, Sección 1ª) de 23 de octubre de 2015 (recurso 10623/2015).

Sentencia del Tribunal Supremo 5678/2015 (Sala de lo Penal, Sección 1ª) de 22 de diciembre de 2015 (recurso 10623/2015).

Auto del Tribunal Supremo 128/2016 (Sala de lo Penal, Sección 1ª) de 14 de enero de 2016 (recurso 10286/2015).

Sentencia del Tribunal Supremo 4780/2016 (Sala de lo Penal, Sección 1ª) de 3 de noviembre de 2016 (recurso 878/2016).

Sentencia del Tribunal Supremo 4048/2018 (Sala de lo Penal, Sección 1ª) de 3 de octubre de 2018 (recurso 1619/2017).

Sentencia del Tribunal Supremo 3218/2019 (Sala de lo Penal, Sección 1ª) de 14 de octubre de 2019 (recurso de casación).

Sentencia del Tribunal Supremo 4780/2019 (Sala de lo Penal, Sección 1ª) de 3 de diciembre de 2019 (recurso 2266/2018).

Fecha de recepción: 02/10/2020. Fecha de aceptación: 23/12/2020

# LA INVESTIGACIÓN POLICIAL DEL CRIMEN ORGANIZADO EQUIPOS CONJUNTOS Y COMISIÓN ROGATORIA

ALFONSO SÁNCHEZ GONZÁLEZ

DOCTORADO EN DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES-UNED

RESUMEN

La delincuencia organizada es una realidad en nuestra sociedad global, y uno de los principales retos a los que hacer frente en los próximos años. Desde las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (en adelante FCSE) son muchos los esfuerzos que se realizan para este fin, desarrollando e implementando nuevas diligencias de investigación criminal. Entre estas hay que destacar la cooperación policial internacional y en concreto los Equipos Conjuntos de Investigación. Una de las características principales de la delincuencia organizada es su carácter transnacional y, para hacerle frente de una manera real y eficaz, la investigación criminal debe de extenderse más allá de las fronteras de los Estados.

*Palabras clave:* delincuencia organizada, transfronteriza, diligencia de investigación, cooperación internacional.

ABSTRACT

Organized crime is a reality in our global society, and one of the main challenges to face in the coming years. From Police Forces there are many efforts that are made for this purpose, developing and implementing new criminal investigation procedures. Among these, we must highlight the international police cooperation and specifically Joint Investigation Teams. One of the main characteristics of organized crime is its transnational character and, to face it in a real and effective way, criminal investigation must extend beyond the borders of the States.

*Keywords:* organized crime, cross-border, investigation diligence, international cooperation.

## 1. GLOBALIZACIÓN Y SEGURIDAD INTERIOR

Se entiende por globalización el proceso por el que una cada vez mayor comunicación e interdependencia, entre los distintos países del mundo, unifica mercados, sociedades y sistemas culturales a través de una serie de transformaciones sociales, económicas y políticas que les otorgan un carácter global.

El fenómeno de la globalización tiene una serie de características o notas definitorias propias:

- Se difuminan las fronteras en el ámbito de las transacciones económicas.

- Expansión de las comunicaciones, creando una red global de información. «Todas las tecnologías de la información colaboran para encoger el mundo» (Macionis & Plummer, 2011, p. 37).
- Desarrollo de una nueva y extendida cultura global. Determinados valores sociales son compartidos por los ciudadanos de la mayoría de los países que componen la humanidad.
- Desarrollo de nuevas formas de gobierno internacional. Los Estados nacionales pierden determinadas cotas de poder en beneficio de organizaciones supraestatales.
- Se crea una conciencia emergente acerca de los problemas comunes del mundo compartido. Problemas de fenómenos delictivos, problemas medioambientales, etc.
- Sensación de cierto riesgo latente. Las nuevas tecnologías están provocando riesgos que son significativamente diferentes de los que nos podemos encontrar a lo largo de la historia de la humanidad.
- Surgimiento de nuevos actores globales transnacionales que operan en red.

El fenómeno de la globalización genera una determinada problemática en las actuales sociedades en el ámbito de la seguridad interior, que hace necesaria, a su vez, una atención y una actuación de los diferentes cuerpos policiales, igualmente, muy específica. En la referida problemática de seguridad se diferencia:

- Globalización del delito y de la delincuencia. Las mayores facilidades para viajar dentro y fuera de los Estados para comunicarse, la eliminación de las fronteras físicas, entre los diferentes países, y la internacionalización del sector comercial facilitan la globalización del delito y la aparición de nuevos tipos delictivos. Este punto hace referencia al desarrollo de la delincuencia organizada en nuestras sociedades.
- Globalización del terrorismo. Los atentados sucedidos desde el año 2001, en diferentes puntos del planeta, son la muestra de que los grupos terroristas, normalmente de ideología fundamentalista, son capaces de cometer atentados en cualquier parte del mundo, utilizando medios insospechados y que generan una sensación de inseguridad generalizada.
- Violencia de los movimientos antiglobalización. La presencia en estos movimientos de carácter violento, así como de activistas de violencia callejera de tipo independentista, dan origen a graves altercados violentos que requieren una adecuada respuesta por parte de las FCS. La actuación violenta de estos grupos y sus enfrentamientos directos con la policía pretende provocar a los miembros de estas con la finalidad de lograr la conocida y denominada espiral de violencia (acción/reacción/contra-reacción). El objetivo básico es presentar la actuación policial, ante la opinión pública y los demás movimientos sociales, como una acción policial de represión desmedida y desproporcionada, a la vez que pretenden demostrar que la intervención policial responde a un interés por defender las estructuras de poder.

- Movimientos migratorios. La gran afluencia de inmigrantes ocasiona una serie de problemas de convivencia ciudadana que se pueden agrupar en tres causas: sensación de ocupación, costumbres y culturas diferentes, y aparición de ciertos tipos de delitos que son cometidos fundamentalmente por colectivos de inmigrantes. Esto hace que llegue a identificarse, equívocamente, delincuencia con inmigración. Una mención aparte requieren las bandas latinas, y especialmente tras la reforma del Código Penal del año 2010, ya que la jurisprudencia ha subsumido las apuntadas bandas violentas dentro del concepto de organización criminal (Córdoba Moreno, 2017). La STS 1745/2014 de 16 de abril de 2014, ratifica la SAP de Barcelona con fecha de 2 de abril de 2013, donde se condena por un delito de pertenencia a organización criminal a una banda latina.

En materia de seguridad interior de Estado, la descripción apuntada acerca del fenómeno de globalización se debe concretar con las principales características que describen el contexto social actual (Cuesta Sahuquillo et al., 2016): 1) Sistemas regidos por principios neoliberales (corriente económico-política basada en la liberalización de la economía, el libre comercio, así como la reducción del gasto público y de la intervención del Estado en la economía a favor del sector privado), 2) Economía global, 3) Sistema financiero y de crédito complejo, existencia de paraísos fiscales a nivel mundial (se entiende por paraíso fiscal a los territorios no cooperativos cuya principal característica es la ausencia de regulación en materia financiera, en cooperación administrativa internacional, en prevención contra el fraude o en la detección de blanqueo de capitales), 4) Estrecha conexión entre fenómeno delictivo, beneficio económico, estructuras de poder y corrupción, 5) Crisis de la zona del este de Europa.

En palabras del profesor Magaz Álvarez (2009, p. 128), «en este caldo de cultivo de la también llamada “aldea global”, los modus operandi del delito tradicional han dado un vuelco rotundo».

Se hace necesaria una aclaración terminológica previa, algunos autores han propuesto y aportado un significado sutilmente distinto a las expresiones crimen organizado y delincuencia organizada. En lo que respecta a la presente investigación, se recurre indistintamente a ambas elocuciones, que se tratan como sinónimas.

## 2. CONCEPTO Y DEFINICIÓN DE CRIMEN ORGANIZADO

Una de las tareas más complicadas en relación con el fenómeno de la criminalidad organizada es su correcta definición, dada la dificultad de encontrar un concepto unívoco que abarque todos los fenómenos delictivos (Mapelli Caffarena, González Cano, & Aguado Correa, 2001).

Son varios los recursos a los que se puede acudir para encontrar una definición de delincuencia organizada. Se encuentran definiciones a nivel internacional y nacional, definiciones cerradas y definiciones más flexibles, etc. Sin embargo, en el presente artículo, y para no extenderse demasiando en la misma, únicamente se va a tratar la definición de delincuencia organizada que se recoge en el vigente Código Penal (en adelante CP).

En la actual legislación penal española se pueden encontrar tres vías o niveles de conceptualización de delincuencia organizada. Por un lado hay dos vías de carácter

general, una a través del delito de asociación ilícita (asociación criminal), contemplado en el art.515 CP, y la otra vía general a través del art.570bis y del art.570ter, donde se tipifican, respectivamente, la (pertenencia a) organización criminal y el grupo criminal (Fernández Hernández, 2015; González Rus, 2013).

En estas dos vías generales, el CP no hace mención a los tipos penales que se pueden cometer a través de las apuntadas conceptualizaciones de delincuencia organizada. En principio, pues, tendrían cabida todas las figuras delictivas.

Los grupos de delincuencia organizada tienen como actividades delictivas prioritarias (especialidades o registros) todas aquellas que pueden ejecutarse de manera sistemática con una rentabilidad garantizada por unos beneficios muy cuantiosos (Cuesta Sahuquillo et al., 2016). Destacan los asaltos a naves en polígonos industriales, asaltos a viviendas en urbanizaciones de zonas acomodadas, tráfico de materiales de doble uso, delitos medioambientales, ciberdelincuencia, inmigración clandestina, trata de seres humanos, secuestros de personas, tráfico de estupefacientes, robo de cargas de camiones en autovías/autopistas, tráfico de vehículos, actividades de la delincuencia clásica/común que hoy están en la esfera del crimen organizado, tráfico de todo tipo de armamento y actividades de blanqueo de capitales ilícitos (último eslabón del crimen organizado).

La tercera vía es de carácter específico y la conceptualización de la delincuencia organizada se hace a través de la agravación de los hechos en ciertas tipologías delictivas, cuando el mismo se realiza, como es de suponer, en el marco de una asociación u grupo/organización criminal (art.187.2b, 188.3f, 189.2f delitos de prostitución y corrupción de menores de edad, art.318bis.3 delito de tráfico ilegal de personas, art.369bis delito de tráfico de drogas, etc.).

En el presente artículo se va a profundizar en la segunda vía o nivel general (organización criminal y grupo criminal)[1], ya que si la vía específica se menciona en determinadas figuras delictivas, no es menos cierto que habría que recurrir a algunas de las dos vías generales para tener un marco conceptual de referencia de lo que se debe de entender por delincuencia organizada, ya que en la tercera vía se limita únicamente a nombrarla, no a conceptualizarla. En palabras de Carpio Briz (2017, p. 175), y en lo que respecta a la presente exposición, se van a tratar los «delitos propios de la delincuencia organizada (asociación ilícita, grupo u organización criminal)» (se obvia la asociación ilícita).

## 2.1. ORGANIZACIONES CRIMINALES

En el art.570bis.1, párrafo segundo, CP, se dice que «a los efectos de este Código se entiende por organización criminal la agrupación formada por más de dos personas con carácter estable o por tiempo indefinido, que de manera concertada y coordinada se repartan diversas tareas o funciones con el fin de cometer delitos».

1 El delito de asociación ilícita (art.515) es una figura penal residual para su uso en el ámbito de la delincuencia organizada. La LO 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la LO 10/1995, CP, Preámbulo, apartado número 28, el devenir de los pronunciamientos jurisprudenciales ha demostrado la incapacidad del actual delito de asociación ilícita para responder adecuadamente a los diferentes supuestos de agrupaciones u organizaciones criminales.

Las características típicas que definen a la organización criminal, y a su vez la diferencian del grupo criminal, principalmente en dos puntos, son (Muñoz Conde, 2017):

- Tratarse de una agrupación (en el caso del grupo criminal se hace referencia a unión).
- Estar formada por más de dos personas.
- Que tenga un carácter estable o sea indefinido en el tiempo.
- Que se produzca un reparto de tareas o funciones de la organización, de manera concertada y coordinada.
- Tener como finalidad la comisión de hechos delictivos.

Las formas de participación en la organización criminal son (conducta típica, tipo objetivo de la figura delictiva):

- Promover, constituir, organizar, coordinar o dirigir la organización.
- Participar activamente, formar parte o cooperar económicamente o de cualquier otra manera en la organización criminal.

## 2.2. GRUPOS CRIMINALES

En el art.570 ter.1, último párrafo, se apunta que «a los efectos de este CP se entiende por grupo criminal la unión de más de dos personas que, sin reunir alguna o algunas de las características de la organización criminal definida en el artículo anterior, tenga por finalidad o por objeto la perpetración concertada de delitos».

El grupo criminal, definido por exclusión de la organización al no presentar alguna o algunas de las características de esta (Cuerda Arnau, 2015), tiene como notas definitorias las siguientes:

- Tratarse de una unión (como destacaba en el punto anterior, en el caso de la organización se trata de una agrupación).
- Estar formada por más de dos personas.
- Tener como finalidad cometer delitos.

Las formas de participación en el grupo criminal son (conducta típica, tipo objetivo de la figura delictiva):

- Constituir, financiar o integrar un grupo criminal.

## 2.3. CONCLUSIONES

Como argumenta el profesor Muñoz Conde (2017, p. 771), las diferencias entre la organización y el grupo criminal se encuentran en que la primera se caracteriza por «su carácter estable o por tiempo indefinido, y por la concertación y la coordinación (para el grupo solo se exige la concertación) entre sus miembros integrantes que se reparten diversas tareas o funciones».

Igualmente, como expone la profesora Cuerda Arnau (2015, p. 758), «los elementos comunes a ambos tipos de uniones son el hecho de estar formadas por más de dos personas, y la finalidad de cometer delitos». Esta misma autora (2015, p. 758) añade, con respecto a la finalidad de cometer delitos, que «tras la reforma de 2015, esa referencia a la finalidad de cometer delitos engloba a todos ellos sin exigirse en relación con los leves que sean reiterados, a diferencia de lo que sucedía antes cuando la finalidad de la organización o el grupo era la comisión de faltas». Esto es así para el caso de las organizaciones criminales, pero en el grupo criminal sí existe una referencia a la perpetración reiterada de delitos leves (art.570.ter.1c) (Fernández Hernández, 2015).

Las organizaciones y grupos criminales, en términos generales, no pueden ser considerados asociaciones que delinquen, sino que son agrupaciones de naturaleza originaria e intrínsecamente delictiva, carentes en muchos casos de forma o apariencia jurídica alguna, o dotadas de tal apariencia con el exclusivo propósito de ocultar su actividad y buscar su impunidad.

De acuerdo con los conceptos expuestos, el grupo criminal se define porque, incluso teniendo una estructura similar a la organización, no llega a reunir alguna o algunas de las características de la misma. Los grupos criminales resultan definidos de una manera subsidiaria. El concepto base de referencia es el de organización criminal.

Resulta interesante destacar, como puede extraerse de cualquier manual especializado en el ámbito de organizaciones humanas, los atributos fundamentales de las mismas (Gil Rodríguez & Alcover de la Hera, Carlos María, 2003):

- Conjunto de personas o de grupos de individuos.
- Con cierto compromiso entre los miembros para conseguir ciertos fines y objetivos.
- Que asumen y desempeñan una variedad de funciones o tareas diferenciadas.
- Actúan de una forma coordinada, así como siguiendo ciertas normas preestablecidas.
- Su actividad se extiende en el tiempo.

«Por su parte, las organizaciones involucradas en el crimen organizado, añadirán a las cinco características anteriores una sexta y última: la de haber sido creadas con el propósito de obtener y acumular beneficios económicos por medios principalmente ilegales» (De la Corte Ibáñez, Luis & Giménez-Salinas Framis, 2010, p. 20).

Para finalizar el presente punto, una vez tratados los elementos que componen el concepto de delincuencia organizada, los atributos fundamentales que conforman las principales y específicas señas de identidad de los grupos y organizaciones de crimen organizado son:

- Ánimo de lucro.
- Actividad delictiva.
- Desarrollo e implementación de «actividad ilegal junto con negocios legales» (De la Corte Ibáñez, Luis & Giménez-Salinas Framis, 2010, p. 25).

- Continuidad en el tiempo y medidas de aseguramiento de la organización.
- Corrupción y violencia.

A las características presentadas en los puntos anteriormente vistos, resulta interesante añadir las siguientes, si bien es posible que hayan sido nombradas superficialmente o desde otra perspectiva, no es menos cierto que son características ya asentadas en la delincuencia organizada, o hacia las que están tendiendo hoy en día:

- Dimensión internacional.
- Indefinición en su estructura organizativa general y establecimiento de objetivos.
- Cambios en la estructura interna desde un punto de vista relacional.
- Zonas de actuación amplias.

Es también interesante establecer la diferencia entre crimen organizado y terrorismo, ya que el propio CP, al definir los grupos y organizaciones terroristas, remite a los artículos correspondientes que definen grupo y organización criminal. La diferencia entre crimen organizado y organizaciones terroristas tiene que ver con la finalidad que justifica la existencia de estas agrupaciones (el crimen organizado busca beneficio económico y el terrorismo propósitos de índole política) (De la Corte Ibáñez, Luis & Giménez-Salinas Framis, 2010). Esta diferencia se refleja en el CP, en concreto en el art.571, al considerar organizaciones o grupos terroristas a aquellas agrupaciones que, reuniendo las características establecidas en el párrafo segundo, apartado uno, del art.570bis (organización criminal), y en el párrafo segundo, apartado uno, art.570 ter (grupo criminal), tengan por finalidad o por objeto la comisión de algunos de los delitos de terrorismo que se recogen en los artículos siguientes (art.573 hace referencia a una serie de figuras delictivas cometidas con la finalidad de subvertir el orden constitucional, o suprimir o desestabilizar gravemente el funcionamiento de las instituciones políticas o de las estructuras económicas o sociales del Estado, u obligar a los poderes públicos a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo, alterar gravemente la paz pública, desestabilizar gravemente el funcionamiento de una organización internacional, y provocar un estado de terror en la población o en parte de ella).

## 3. DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN

Se trata de mecanismos de investigación policial y herramientas jurídicas de instrucción penal, destinados a la propia investigación y prueba de los hechos delictivos, así como a la detención de los presuntos responsables. Quedan reunidos en:

- Cooperación/colaboración policial y judicial internacional.

    1. Equipos Conjuntos de Investigación (en adelante ECI).
    2. Comisión Rogatoria (en adelante CR).
    3. Otras herramientas de Auxilio Judicial Penal.
    4. Intercambios de Información (inteligencia policial operativa y estratégica), y Cooperación/Colaboración a nivel Internacional Técnico-Operativa Policial.

- Información policial (bases de datos).
    1. Bases de datos policiales.
    2. Bases de datos no policiales.
- Operativa policial.
    1. Agente encubierto.
    2. Circulación y entrega vigilada.
    3. El colaborador policial.
    4. Fuentes vivas.
    5. Diligencias y actos de investigación tecnológica (art.588bis a-588octies LeCrim).
    6. Inteligencia policial operativa[2].

Hoy en día no se cuestiona la complejidad a la que se ha llegado en el ámbito criminal, la mayor libertad de circulación de personas y mercancías, los múltiples avances tecnológicos y todos aquellos instrumentos que nos facilitan la vida son también utilizados por las organizaciones criminales para facilitarse la comisión de los delitos y, en algunos casos, llegando a la impunidad de sus actos, sin olvidar que todo ello ocurre en un contexto de globalización que hace más fácil la transnacionalidad de dichos actos.

No se puede obviar, pues, que en la investigación de cualquier modalidad de criminalidad organizada es necesario hacer uso de determinadas diligencias de investigación, hoy mayormente admitidas, que se presentan como indispensables para la obtención de información e inteligencia criminal que permita la persecución y enjuiciamiento de los hechos delictivos. Sería una vana ilusión caer en el pensamiento de hacer frente a estas nuevas formas de criminalidad con las mismas herramientas jurídicas con las que se actúa frente a la delincuencia común o en la forma y procedimientos que se actuaba hace décadas (Magro Servet, 2007). Es evidente que nuevas formas de delincuencia requieren nuevas formas de investigación criminal.

En palabras de Fernández Sánchez (2009, p. 269-270), es una necesidad «abordar la lucha contra el crimen organizado desde una perspectiva plural: por un lado, deberá ampliarse territorialmente su ámbito de investigación y persecución, haciendo de la cooperación internacional un instrumento primordial; en segundo lugar, debe ampliarse el objeto de investigación, introduciendo como objetivo específico la persecución del delito de blanqueo de capitales, desde una correcta y eficaz tipificación de la figura de criminalidad organizada; y en tercer lugar, se deben combatir dichas estructuras criminales mediante la privación de las ventajas patrimoniales obtenidas».

2 STS 3673/2003 de 29 de mayo, FJ 2º, párrafo 31, tal prueba pericial de inteligencia policial, cuya utilización es los supuestos de delincuencia organizada, es cada vez más frecuente, está reconocida en nuestro sistema penal pues, en definitiva, no es más que una variante de la pericial a que se refieren tanto los arts.456 LeCrim como 335 LeC cuya finalidad no es otra que la de suministrar al juez una serie de conocimientos técnicos, científicos, artísticos o prácticos cuya finalidad es fijar una realidad no constatable directamente por este y que, obviamente, no es vinculante para él, sino que como el resto de probanzas, quedan sometidas a la valoración crítica, debidamente fundada en los términos del art.741 LeCrim.

Como se desprende del párrafo anterior, cobra una especial relevancia en el presente momento hacer frente al fenómeno global de la delincuencia organizada, potenciando y primando las diferentes formas de cooperación y colaboración en el plano internacional, tanto a nivel policial como a nivel judicial entre los diferentes Estados.

Se diferencian dos amplios ámbitos de cooperación y colaboración internacional entre Estados, con la finalidad de combatir eficazmente el crimen organizado transnacional:

- Cooperación Jurídica Internacional, Auxilio Judicial Penal (actuación judicial y policial).
- Intercambio Policial de Información y Cooperación Técnico-Operativa Policial de ámbito internacional (actuación policial).

Ambas, igualmente, tienen en común el hecho de que en España no existe una concreta ley que regule la cooperación judicial y policial a nivel internacional, es en la LOPJ, art.276 (cooperación activa), y arts.277-278 (cooperación pasiva), donde se contempla dicha cooperación en el ordenamiento jurídico español[3].

La presente investigación se va a centrar en la Cooperación Jurídica Internacional/ Auxilio Judicial Penal, ya que en un primer momento puede ser la más óptima de cara a la obtención de la denominada prueba transfronteriza (indicio probatorio), para su posterior uso en el proceso penal.

## 4. COOPERACIÓN JURÍDICA INTERNACIONAL

En materia jurídico-penal, el auxilio entre Estados comprende la extradición de sujetos procesales, la realización de todos aquellos actos de instrucción/investigación, en el marco de un procedimiento penal, y la ejecución de las sentencias dictadas, en las que se comprende tanto el traslado de personas condenadas como el reconocimiento y ejecución de resoluciones firmes.

Centrándose en la materia objeto, en el caso del auxilio judicial penal, para la realización de cualquier acto de instrucción en el marco de una investigación o procedimiento judicial penal, se diferencian:

- actos de citación u notificación de documentos judiciales,
- actos de obtención de prueba (CR).

En concreto, las CR son el procedimiento legal por el que una autoridad judicial de un determinado Estado (requirente), en el marco de una instrucción/investigación judicial penal, solicita a otra autoridad judicial de otro Estado (requerido), la realización de un concreto acto de investigación en la jurisdicción de esta.

Los actos de investigación que se pueden solicitar por CR son los propios que se pueden desarrollar en una investigación criminal, destacando en cooperación

3 Se destaca, como se verá, que la cooperación y el auxilio internacional se ejecutará de conformidad con lo previsto en los tratados internacionales, las normas de la Unión Europea y las leyes españolas que resulten de aplicación. El art.96.1 CE recoge que los diferentes tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento jurídico. Sus disposiciones solo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho Internacional.

internacional el acto de investigación de constitución de un ECI. Dicho acto de investigación tiene sustantividad propia y brinda enormes posibilidades de investigación criminal en el ámbito internacional, «acudiendo a esta técnica de investigación devienen innecesarios todos los demás mecanismos de cooperación penal internacional» (Rodríguez-Medel Nieto, 2017, p. 105).

En definitiva, las dos principales herramientas que a nivel internacional se pueden utilizar, para la obtención de la denominada prueba penal transfronteriza son:

- Equipos Conjuntos de Investigación.
- Comisión Rogatoria.

Tanto para el funcionamiento por ECI o a través de CR, hay que acudir a los Acuerdos y Tratados Internacionales suscritos por España, diferenciándose dos niveles, europeo y supra europeo.

## 5. EQUIPOS CONJUNTOS DE INVESTIGACIÓN

Los denominados ECI son grupos operativos de investigación formados por iniciativa e interés de dos a más Estados, mediante la aportación de recursos personales, materiales y organizativos, para la investigación de un concreto hecho delictivo.

El sistema de funcionamiento del ECI es como el de una unidad de investigación nacional, pero con la peculiaridad de desarrollarse a nivel internacional. Sus componentes intercambiarán información y diferentes solicitudes de instrucción como si se tratara de una única entidad investigadora, sin necesidad de recabar cobertura jurídica. «Es evidente la utilidad del ECI, agilizará la instrucción, mantendrá en permanente comunicación a las autoridades responsables de la instrucción en los respectivos Estados, y permitirá compartir los resultados de las investigaciones realizadas» (Rodríguez-Medel Nieto, 2017, p. 105).

### 5.1. ECI A NIVEL EUROPEO/NACIONAL

En España se recogen en la Ley 11/2003, de 21 de mayo, reguladora de los equipos conjuntos de investigación penal en el ámbito de la Unión Europea (en adelante Ley 11/2003) (incorporando al ordenamiento jurídico español la normativa europea). Complementada por la LO 3/2003, de 21 de mayo, complementaria de la Ley reguladora de los equipos conjuntos de investigación penal en el ámbito de la Unión Europea, por la que se establece el régimen de responsabilidad penal de los miembros de dichos equipos cuando actúen en España.

En el ámbito de la UE se desarrollan por la DECISIÓN MARCO DEL CONSEJO de 13 de junio de 2002 sobre equipos conjuntos de investigación[4]. Si bien hay que destacar

4 «Los Estados miembros de la Unión Europea, entre los que se encuentra España, han adoptado una serie de mecanismos eficaces para la lucha contra la delincuencia organizada. La cooperación entre todos los Estados se hace necesaria para combatir este tipo de criminalidad, dado que su actuación se caracteriza por la transnacionalidad o internacionalidad. Uno de los mecanismos que se prevé poner en marcha son los llamados equipos conjuntos de investigación» (Zafra Espinosa de los Monteros, Rocío, 2010, p. 257).

que la regulación europea vigente de ECI se encuentra en el art.13, Convenio de asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea, hecho en Bruselas el 29 de mayo de 2000, pero al no encontrarse aún en vigor en algunos Estados, y para dar la posibilidad al resto de Estados de trabajar con esta técnica de investigación, se optó por dictar la referida Decisión. El articulado de esta es exactamente coincidente con el referido art.13 del Convenio.

El intercambio de información entre Estados miembro de la UE constituye a fecha de hoy la manifestación más destacable e importante de la cooperación policial directa (Sistema de Información Schengen-SIS, asistencia mutua, funcionarios de enlace, etc.). Si bien en cierto que «los Estados miembros han asumido el compromiso de incrementar la operatividad de la cooperación entre los servicios policiales aduaneros y judiciales, especialmente en lo referente a la lucha contra la toxicomanía, a la prevención y a la lucha contra el tráfico ilícito de drogas. Con carácter general, puede afirmarse que existe una cierta cooperación operacional entre los servicios policiales, llegándose a crear equipos conjuntos de investigación» (Carrera Hernández, 2013, p. 83).

Se entiende por ECI al grupo de autoridades y agentes de la autoridad, constituido por acuerdo de las autoridades competentes de dos o más Estados miembros de la UE, con la finalidad de llevar a cabo investigaciones penales en el territorio de alguno o de todos ellos, que requieran una actuación coordinada, con un fin determinado y por un periodo limitado. Otra definición atiende a que «son grupos operativos de investigación constituidos por dos o más Estados, mediante la aportación de recursos personales, para la investigación de un concreto hecho delictivo» (Rodríguez Medel-Nieto, 2017, p. 105).

Existen dos tipos de ECI que se pueden constituir al amparo de la citada ley (Ley 11/2003):

- ECI formados por la autoridad judicial o el Ministerio Fiscal y por miembros de la FCSE. La autoridad competente española para la adopción del acuerdo de constitución será la Audiencia Nacional, cuando la investigación recaiga sobre delitos de su competencia, o el Ministerio de Justicia para los restantes casos.
- ECI formados por miembros de las FCSE. La autoridad competente española en este caso es el Ministerio del Interior, siendo la que adopta el acuerdo de constitución.

Ambos pueden actuar en España o en otro Estado miembro, teniendo en cuenta que, en el segundo caso, se regirá por lo establecido en la normativa del Estado en el que se vaya a actuar (destacando el hecho de que no todos los actos de investigación son válidos en todos los Estados miembros).

## CARACTERÍSTICAS DEL ECI

A modo de síntesis, los diferentes equipos presentan tres características comunes a destacar (Jiménez Fernández, 2006):

- Constitución por tiempo determinado. Tiempo limitado que deberá quedar recogido en el acuerdo de constitución (punto siguiente), sin perjuicio de su posterior ampliación previo consentimiento de las partes implicadas.

- Finalidad concreta. Como en el caso anterior, quedara recogido en el acuerdo de constitución los supuestos hechos delictivos que pretenda investigar el ECI. Igualmente cabe una posterior ampliación a otras figuras delictivas que guarden conexión directa.
- Ubicuidad. Puede funcionar en un solo, en varios o en todos los Estados miembros que lo hayan creado.

## ACUERDO DE CONSTITUCIÓN

Se recoge en el art.5 de la Ley 11/2003, y es común para todos los equipos que se formen para actuar en territorio de España o en territorio de otro Estado miembro, con la salvedad de que en estos segundos ECI el apuntado acuerdo de constitución deberán incluir, además, cuantas prescripciones exija la normativa del Estado en el que vaya a actuar.

Las especificaciones mínimas para los acuerdos de constitución de los equipos conjuntos son:

- Voluntad explícita de constitución.
- Motivación de la necesidad de creación y tiempo de vigencia.
- Objeto determinado y fines de la investigación.
- Propuesta de composición (el jefe del ECI será designado por la autoridad competente española).
- Marco jurídico aplicable.
- Medidas organizativas.
- Facultades del jefe.
- Régimen jurídico sobre la utilización, por parte de los miembros, de las informaciones obtenidas en el curso de la investigación.
- Circunstancias y condiciones para incluir modificaciones en la composición del equipo.

## NECESIDAD DE UN ECI

En la propia exposición de motivos de la Ley 11/2003 se puede extraer la necesidad genérica de potenciar la cooperación en las investigaciones criminales, en la lucha contra la delincuencia organizada, contra el tráfico de drogas y la trata de seres humanos y, en especial, contra el terrorismo.

En la práctica habitual de constitución de los ECI, y dentro del marco de la necesidad general, se describen dos premisas fundamentales sobre las que se fundamenta la necesidad de constitución:

- Investigaciones complejas. Investigaciones difíciles que impliquen gran movilización de medios y afecten a otros Estados miembros, estimando necesaria una actuación coordinada y concertada.

- Investigaciones relacionadas. Un número de Estados miembros que llevan a cabo investigaciones concretas con identidad de objeto y fundamento[5], y que, igualmente como en el caso anterior, se estime necesario para la consecución de los objetivos, acciones coordinadas y concertadas.

VENTAJAS DE UN ECI

Las múltiples ventajas que los equipos conjuntos ofrecen en su lucha contra la delincuencia organizada transnacional alcanzan a (Paíno Rodríguez, 2017, p. 129):

- «Posibilidad de compartir la información directamente entre los miembros del equipo sin necesidad de soluciones oficiales».
- «Posibilidad de solicitar medidas de investigación entre los miembros del equipo directamente, lo que evita la obligación de comisiones rogatorias. Este punto también se aplica a las solicitudes de medidas coercitivas».
- «Posibilidad de que los miembros estén presentes en registros, entrevistas, etc., en todas las jurisdicciones de que se trate, lo que contribuye a superar barreras lingüísticas en las entrevistas, etc.».
- «Posibilidad de coordinar esfuerzos in situ, así como el intercambio informal de información especializada».
- «Posibilidad de establecer y potenciar un clima de mutua confianza entre profesionales procedentes de jurisdicciones y entornos de trabajo diferentes».
- «Un ECI ofrece la mejor base para determinar las estrategias óptimas de investigación y de acusación».
- «Posibilidad de participación de Europol y Eurojust, que prestan ayuda y asistencia directa».
- «Posibilidad de solicitar financiación disponible de la UE, Eurojust o Europol».
- «La participación en un ECI contribuye a concienciar a los altos gestores (políticos y administrativos) y a mejorar los resultados de las investigaciones internacionales».

## 5.2. ECI A NIVEL SUPRA EUROPEO

En este caso destacan dos acuerdos de cooperación judicial, por un lado está el Convenio de cooperación judicial en materia penal, entre el Reino de España y la República de Colombia, hecho en Bogotá el 29 de mayo de 1997, en concreto su Protocolo Adicional al Convenio de Cooperación Judicial en materia penal entre el Reino de España y la República de Colombia, hecho en Madrid el 12 de julio de 2005 (art.8).

5 «Existencia de investigaciones en los distintos países implicados sobre la misma organización. No se especifica el grado de evolución de la investigación (policial, fiscal o judicial), ni cabe tal distinción en función de las diferencias de los distintos sistemas nacionales» (Jiménez Fernández, 2006, p. 3).

Por otro lado, está el Convenio entre el Reino de España y la República de Cabo Verde relativo a la asistencia judicial en materia penal, hecho "ad referéndum" en Madrid el 20 de marzo de 2007. En su art.21, de manera breve, recoge los ECI.

## 6. COMISIÓN ROGATORIA

Consiste en una solicitud judicial de cooperación o auxilio judicial penal, remitida a otra autoridad judicial radicada fuera de España, solicitando la práctica de concretas diligencias de investigación criminal en el país de la autoridad judicial a la que se remite la CR. Se destaca que la forma de transmisión de las diferentes solicitudes varía en función de la normativa aplicable en ese momento.

En lo que a España respecta, se diferencian tres tipos de comisión rogatoria, atendiendo al país donde se remite y con cauces de tramitación diferentes en cada caso:

- CR en el ámbito de los Estados de la UE (convenios de la UE).
- CR con países miembros del Consejo de Europa (convenios del Consejo de Europa).
- CR realizada con terceros países no integrados en las instituciones supranacionales citadas (convenios bilaterales/multilaterales).

En definitiva, y tal y como se apuntaba un poco más arriba, con la CR se pueden realizar una serie de diferentes diligencias u actuaciones de naturaleza procesal y, en el ámbito de un procedimiento penal, en los territorios de los Estados parte de los tratados o convenios, las cuales pueden estar sujetas a determinados condicionantes para su ejecución.

Es importante remarcar que la CR es una actuación de cooperación y auxilio judicial, no policial de manera directa. En este sentido, la intervención de las FCSE en la misma, bien sea ejecutando una de un Estado miembro, bien sea solicitando la adopción de una, etc., será a través de la autoridad competente que conozca del asunto o la competente para conocer de las solicitudes.

### 6.1. ÁMBITO DE LA UE[6]

Entre los países que componen la UE, el convenio principal para la solicitud de Cooperación Jurídica Internacional es el ya apuntado Convenio de asistencia judicial

6 Es necesario, al hablar de Cooperación Judicial Internacional en materia penal entre los países de la UE, hacer mención a la posibilidad de establecer dicha cooperación en base al denominado principio de reconocimiento mutuo. «Implica la eficacia de una resolución judicial de un Estado miembro -al que se denominará Estado de emisión- en todo el espacio de libertad, seguridad y justicia de la UE, de modo que otro Estado miembro -el Estado de ejecución- está llamado a reconocerla y otorgarle efecto dentro de un plazo predeterminado, de modo que solo por motivos tasados y de carácter excepcional la autoridad de ejecución puede negarle eficacia en su Estado. Como principio inspirador de normas sirve de fundamento solo para concretos y específicos instrumentos, teniendo, en consecuencia, un carácter sectorial o fragmentario» (Rodríguez-Medel Nieto, 2017, p. 211). En el caso de España, las diferentes decisiones y directivas europeas de cooperación judicial en el marco del reconocimiento mutuo, han sido incorporadas a nuestro ordenamiento jurídico con la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la UE.

en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea de 29 de mayo de 2000 (en adelante CUE/2000).

Se trata de un instrumento originario de la UE, principalmente destinado a la cooperación judicial/policial para la investigación y obtención de prueba en el proceso penal. Dicho convenio contempla diferentes diligencias de investigación:

- Art.9. Traslado temporal de detenidos con fines de investigación.
- Arts.10-11. Audición por videoconferencia o conferencia telefónica. Toma de manifestación a testigos o peritos.
- Art.12. Circulación y entrega vigilada.
- Art.13. Equipos Conjuntos de Investigación.
- Art14. Investigaciones encubiertas (agente encubierto).
- Arts.17-21. Intervención de telecomunicaciones.

Otro convenio de interés es el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985, firmado en Schengen el 19 de junio de 1990 (en adelante CAAS). Es necesario tener presente que este convenio se aplica igualmente a terceros Estados (Noruega, Islandia, Suiza y Liechtenstein), y que no se aplica de la misma manera a todos los Estados que sí integran la UE (Reino Unido e Irlanda).

«Si con Schengen se pretendía trasladar el control de las fronteras interiores a fronteras exteriores, se hacía necesario reforzar la cooperación policial y judicial entre los Estados de modo que no hubiera merma alguna en la seguridad dentro de este espacio» (Rodríguez-Medel Nieto, 2017, p. 73).

La premisa de la que debe partirse es que el propósito manifiesto del convenio es completar y facilitar la aplicación de los acuerdos ya existentes en los Estados Parte contratantes, no es por tanto un convenio autónomo, sino complementario de otros (art.48 del convenio), especialmente del Convenio Europeo de Asistencia Judicial en Materia Penal, hecho en Estrasburgo el 20 de abril de 1959 (en adelante CCE/1959).

En el ámbito europeo se excluye de manera explícita la CR en los siguientes supuestos: infracciones de carácter militar que no constituyan delito con arreglo al Derecho Penal ordinario, infracciones de naturaleza política o de materia fiscal, y en situaciones en que se estime por la parte requerida que la ejecución de la solicitud podría causar perjuicio a la soberanía, la seguridad, el orden público u otros intereses esenciales de su país.

### 6.2. ÁMBITO DEL CONSEJO DE EUROPA

«El Consejo de Europa ha tenido un papel protagonista en la cooperación judicial penal, tanto por las importantes materias que abordan los Convenios que se han venido promulgando en su seno, como por el elevado número de países que se han adherido a los mismos» (Rodríguez-Medel Nieto, 2017, p. 55).

Destaca el CCE/1959. Es el instrumento esencial en lo referente a investigación criminal y obtención de prueba penal. Ya en su art. 1 establece la prestación de la

asistencia judicial más amplia posible en los procedimientos penales, entre las Partes Contratantes. En su Título II regula las comisiones rogatorias, así como en el Título IV la solicitud de antecedentes penales.

### 6.3. CR CON TERCEROS PAISES

Por vía bilateral España tiene convenios específicos para cooperación judicial penal[7] con Argentina, Australia, Bolivia, Bosnia-Herzegovina, Brasil, Cabo Verde, Canadá, Chile, China, Colombia, Corea, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, Filipinas, Kazajstán, Hong Kong, India, Marruecos, Mauritania, México, Montenegro, Panamá, Paraguay, Perú, República Argelina, República Dominicana, Túnez y Uruguay.

En la vía multilateral hay que destacar los convenios en el marco de las NNUU, así como los de la Conferencia de Ministros de países Iberoamericanos (Convenio Iberoamericano sobre el uso de la videoconferencia en la Cooperación Internacional entre Sistemas de Justicia, hecho en Mar de Plata el 3 de diciembre de 2010).

En lo que respecta a NNUU, no se dispone de un mecanismo de cooperación judicial penal en términos generales o que abarque todas las tipologías delictivas, sino que nos vamos a figuras delictivas concretas (Convención de las NNUU sobre tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, hecha en Viena el 20 de diciembre de 1988, Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bomba, hecho en Nueva York el 15 de diciembre de 1997, Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, hecho en Nueva York el 9 de diciembre de 1999, Convención de la NNUU contra la Delincuencia Organizada Transnacional, hecho en Nueva York el 15 de noviembre de 2000 y su Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, hecho el Nueva York el 13 de diciembre de 2000 y la Convención de las NNUU contra la Corrupción, hecha en Nueva York el 31 de octubre de 2003).

### 6.4. PROCEDIMIENTO DE LA CR

En lo referente al procedimiento de la solicitud de comisión rogatoria, hay que destacar un par de aspectos. Por un lado, volver a recordar el carácter de complementariedad entre sí que tienen los principales convenios y tratados de Cooperación Judicial Internacional y, por otro, la referida complementariedad en el ámbito del procedimiento hace que los aspectos generales se encuentren en el Título V, CCE/1959, teniendo que acudir al convenio o tratado correspondiente cuando se trate de un determinada diligencia de investigación regulada por dicho convenio o tratado.

En términos generales (Título V, CCE/1959), la solicitud de una comisión rogatoria deberá de contener, como mínimo, los siguientes extremos:

- Autoridad que formula la solicitud.
- Objeto y motivo de la solicitud.

7 Para conocer los diferentes convenios que España tiene en vigor con otros países, se recomienda el aplicativo www.prontuario.org, elaborado a través del Centro de Documentación Judicial por el CGPJ, por el Ministerio de Justicia y la FGE.

- Identidad y nacionalidad de la persona objeto de la CR (en la medida de lo posible).
- Nombre y dirección del destinatario (en el caso de que proceda).
- Inculpación formulada y exposición sumaria de los hechos.

Sucede lo mismo respecto al curso de la solicitud, en términos generales (Título V, CCE/1959), las CR son cursadas por el Ministerio de Justicia del Estado miembro solicitante, al Ministerio de Justicia de la Parte requerida. Son devueltas por la misma vía. Será necesario comprobar si la concreta diligencia de investigación presenta alguna peculiaridad para su curso. En los casos de urgencia justificada, la comisión rogatoria se cursará directamente por las autoridades judiciales a sus homólogos competentes del Estado miembro requerido, las cuales podrán remitir directamente las respuestas adoptadas.

Los casos de transmisión directa podrán efectuarse por conducto de la Organización Internacional de Policía Criminal-INTERPOL (art.15.5 CCE/1959, y art.53.2 CAAS), la denominada vía policial. Desde este punto de vista, únicamente se atenderán comisiones rogatorias que previa y debidamente hayan sido convalidadas por la autoridad judicial competente en España.

## 7. CR-ECI

Aunque en un primer momento pueda parecer que se trata de dos diligencias de investigación diferentes, ambas se sitúan en el ámbito de la cooperación y auxilio internacional entre Estados, dentro de procedimientos penales con la finalidad principal (genérica) de materializar diferentes diligencias de investigación criminal que resultan necesarias para la investigación, en el territorio de otros Estados miembros.

Tratada cada una de las partes que conforman la CR y de los ECI, se hace necesario e interesante comparar ambas diligencias, puesto que cada una puede encajar en mayor o menor medida, en escenarios operativos diferentes, con resultados, en la práctica, también diferentes.

| COMISIÓN ROGATORIA | EQUIPO CONJUNTO DE INVESTIGACIÓN |
|---|---|
| Solicitud y respuesta a una solicitud previa: Cooperación y auxilio limitado a la solicitud. La materialización de una medida adicional requiere una nueva solicitud que debe pasar el mismo procedimiento. | Iniciativa conjunta/objetivo común: Redacción de un único acuerdo donde se recogen todos los Estados participantes. |
| Información/evidencias remitidas después de ejecución de la CR. | Intercambio de información/evidencias en tiempo real y en cantidad ilimitada durante la vigencia de la medida. |
| Participación limitada a la autoridad judicial solicitante. | Participación activa de los miembros del equipo en el territorio de otro Estado miembro. |
| En principio y por la general, no hay investigación criminal en el Estado miembro al que se solicita. | Procedimientos de actuación e investigación paralelos y coordinados mutuamente. |

*Tabla 1. Comparativa elementos característicos Comisión Rogatoria y Equipo Conjunto de Investigación.*

## 8. EL INDICIO PROBATORIO TRANSNACIONAL

Respecto a la valoración en el proceso penal español de lo obtenido utilizando las dos herramientas transnacionales de investigación tratadas, tanto en el ámbito de la UE como supra europeo, se plantean dos opciones (Rodríguez-Medel Nieto, 2017):

- Respeto a la "lex loci". En el cumplimiento y ejecución de las diligencias de investigación transnacional, se tendrá en cuenta la ley vigente de la parte requerida, o del lugar donde se ejecute la diligencia, y en conformidad con las disposiciones del Convenio o Tratado que le sea de aplicación.
- Respeto a la "lex fori". En el cumplimiento y ejecución de las diligencias de investigación transnacional, la parte requerida observará las formas y procedimientos indicados por la parte requirente, salvo que resulte contrario al Convenio o Tratado que sea de aplicación, o incompatible con la legislación interna vigente de la parte requerida.

En el caso del ordenamiento jurídico español, en el marco de un procedimiento penal, el órgano jurisdiccional competente comprobará si se cumplió la legislación del Estado donde tiene lugar la diligencia de investigación transnacional, así como la normativa internacional que le sea de aplicación a la referida técnica de investigación, para la obtención del indicio probatorio transnacional (prueba preconstituida cuando proceda).

Por lo tanto, se tiene en el proceso penal español un respeto a la "lex loci" (Grande Marlasca-Gómez & Del Pozo Pérez, 2011). En este sentido son varios los pronunciamientos del Tribunal Supremo, STS 4777/2013 de 08 de octubre, FJ 19, párrafo 5, establece que en el marco de la UE no cabe efectuar controles sobre el valor de los realizados ante las autoridades judiciales de los Estados parte, ni menos de su adecuación a la legislación española cuando aquellos se hayan efectuado en el marco de una CR y por tanto de acuerdo con el art.3[8] del CCE/1959; STS 2930/2013 de 09 de junio, FJ 6, punto 2, párrafo 6, no es exigible a los funcionarios de otros países que apliquen la legislación española cuando actúan en el suyo, y mucho menos que deban someterse a la interpretación que haya hecho el propio Tribunal Supremo en puntos concretos no exigidos, expresamente, por los acuerdos y tratados internacionales.

## 9. CONCLUSIONES

La evolución, avance y desarrollo de las sociedades actuales en sus diferentes perspectivas, tecnológica, social, económica, etc., implica, inevitablemente, una evolución igualmente en el fenómeno delictivo, en tanto en cuando el delito es un fenómeno social.

No existe lo aislado en nuestro tiempo, un hecho al margen de la dinámica social, todo conecta con todo con un fin de dependencia, muchas veces no apreciable en las comunidades.

8 Art.3.1., la Parte requerida hará ejecutar, en la forma que su legislación establezca, las comisiones rogatorias relativas a un asunto penal que le cursen las autoridades judiciales de la Parte requirente y que tenga como fin realizar actuaciones de instrucción o transmitir piezas probatorias, expedientes o documentos.

La delincuencia organizada es uno de los principales retos a los que tienen que hacer frente las sociedades actuales. Siguiendo a la profesora Zafra Espinosa de los Monteros (2010, p. 296), «la creación de una estructura organizada de poder con la finalidad de cometer delitos, supone un incremento significativo de los peligros contra los bienes jurídicos protegidos en un Estado de Derecho». En el continuo que supone el paso de grupo criminal a organización criminal, el elemento fundamental es la estabilidad temporal de la unión de personas. Es la verdadera nota definitoria de la organización criminal. En el mismo sentido, Paíno Rodríguez (2017, p. 28-29) describe que «la distinción entre grupo criminal y organización criminal ha dejado fuera del concepto de delincuencia organizada jurídico penal el requisito de continuidad, estabilidad o permanencia, que solo se recoge respecto del segundo. Respecto a las organizaciones criminales la exigencia de que tengan carácter estable o lo sean por tiempo indefinido, excluye la posibilidad de inclusión de asociaciones con finalidad delictiva de carácter meramente transitorio. En cuanto a los grupos criminales no se contempla como característica, y ni siquiera la exigencia de comisión de delitos en plural tiene porque presuponer una estabilidad o permanencia en el tiempo, ya que cabe la posibilidad de comisión de estos en el mismo espacio temporal, y la posterior desaparición de la estructura criminal». El ATS 7703/2018, de 31 de mayo, FJ Cuarto, establece que el grupo criminal deberá presentar una cierta u relativa estabilidad en el tiempo, aunque sea menor de la exigida para la organización criminal.

La figura delictiva (en forma de participación u actuación como tal) de la asociación ilícita es residual en cuanto a encaje en el ámbito de la delincuencia organizada, teniendo en cuenta las recientes figuras punibles de organización criminal y grupo criminal.

El dinamismo y la complejidad de la creciente delincuencia organizada, hace necesario el empleo de múltiples herramientas para hacerle frente de manera eficaz. En este sentido el profesor Magaz Álvarez (2009, p. 132), indica la necesidad de implementar «medidas multidisciplinares». Una de las más destacables son las diferentes herramientas de colaboración y cooperación en el plano internacional a nivel policial (y judicial).

Los ECI son una herramienta muy potente de cooperación internacional en materia de lucha contra la delincuencia organizada. Si alguna cualidad debe destacar a la hora de constituir los ECI, la misma debe ser el dinamismo y la facilidad en su funcionalidad. Una herramienta de estas característica, tan útil para la investigación policial, no debería de tener barreras burocráticas ni de formalismos para poderse llevar a cabo.

Respecto a las necesidades para la constitución de los ECI, por un lado la de tipo genérico de potenciar la cooperación en las investigaciones criminales (lucha contra el fenómeno del crimen organizado), así como la más concreta de investigaciones complejas e investigaciones relacionadas, llegan a cubrir la gran mayoría de situaciones donde sería necesaria la aplicación de un ECI. Pero, por otro lado, siempre debería estar presente la idea de constituir un equipo cuando los resultados que se pudiesen obtener respecto a su no adopción redundasen positivamente en la sociedad en general, e incluso en terceros países ajenos o desconocedores del fenómeno delictivo objeto de investigación.

La CR es una diligencia de investigación (policial/judicial) penal subsidiaria o complementaria (especialmente) respecto a los ECI, resultando muy útil en aquellas investigaciones criminales donde la parte principal de la misma se desarrolla u afecta

a un único país, pero puntual o aisladamente resulta necesario la práctica de alguna diligencia de investigación en un tercer Estado. Igual que en el caso de los ECI, la CR debe ser una diligencia de obtención de indicio probatorio transnacional, dinámica en su procedimiento de ejecución material.

El resultado final de las diligencias CR y ECI debe de ser la incorporación al proceso penal de todos los resultados obtenidos en el transcurso de la investigación criminal, con plenas garantías y eficacia probatoria.

## BIBLIOGRAFÍA

Carpio Briz, D. (2017). Consideraciones político/criminales sobre delincuencia organizada en el contexto de la corrupción pública y su tratamiento jurisprudencial. Corrupción pública y privada en el Estado de Derecho. Valencia: Tirant lo Blanch.

Carrera Hernández, J. (2013). La cooperación policial en la Unión Europea: Acervo Schengen y EUROPOL. España: Colex.

Córdoba Moreno, S. (2017). ¿Son las bandas latinas en España crimen organizado? Criminalidad organizada trasnacional: Una amenaza a la seguridad de los Estados democráticos. Valencia: Tirant lo Blanch.

Cuerda Arnau, M. L. (2015). Delitos contra la Constitución/Delitos contra el orden público. Derecho Penal parte especial (4ª ed.). Valencia: Tirant lo Blanch.

Cuesta Sahuquillo, M. T., Estarellas Lopéz, J. C., González Más, J. L., Magaz Álvarez, R., Morán Rubio, J. L., Tálens Cerveró, M. N., Vivas Prada, J. M. (2016). Criminalidad y globalización. Análisis y estrategias ante grupos y organizaciones al margen de la Ley. Madrid: Docencia IUGM.

De la Corte Ibáñez, L. (2006). La lógica del terrorismo. Madrid: Alianza.

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

Feixa Pámpols, C., Porzio, L. (2004). Culturas juveniles en España (1960-2004). Madrid: Instituto de la Juventud.

Fernández Hernández, A. (2015). Organizaciones y grupos criminales (arts.570bis, 570ter, 572 y 574). Comentarios a la reforma del Código Penal de 2015 (2ª ed.). Valencia: Tirant lo Blanch.

Fernández Sánchez, J. (2009). Investigación criminal. Una visión innovadora y multidisciplinar del delito. Barcelona: Bosch.

Gil Rodríguez, F., Alcover de la Hera, C. (2003). Introducción a la psicología de las organizaciones. Madrid: Alianza.

González Rus, J.J. (2013). La criminalidad organizada. Valencia: Tirant lo Blanch.

Grande Marlasca-Gómez, F., Del Pozo Pérez, M. (2011). La obtención de fuentes de prueba en la Unión Europea y su validez en el proceso penal español. Revista General de Derecho Europeo. Extraído el 11 de octubre de 2019 de: https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle

Jiménez Fernández, R. (2006). Los equipos conjuntos de investigación. Extraído el 2 de agosto de 2019 de: Portal Iberoamericano de las Ciencias Penales http://www.cienciaspenales.net/files/2016/10/2ruben.pdf

Macionis, J., Plummer, K. (2011). Sociología (4ª ed.). Madrid: Pearson.

Magaz Álvarez, R. (2009). Respuestas político-criminales a la delincuencia internacional: Narcotráfico y terrorismo. Teoría y práctica de la investigación criminal. Madrid: Docencia IUGM.

Magro Servet, V. (2007). Una apuesta por la creación de los juzgados contra la delincuencia organizada. Diario La Ley (nº6843). Extraído el 13 de mayo de 2019 de: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2486301

Mapelli Caffarena, B., González Cano, M.I., Aguado Correa, T. (2001). Estudios sobre delincuencia organizada. Medios, instrumentos y estrategias de la investigación policial. Sevilla: Mergablum.

Muñoz Conde, F. (2017). Derecho Penal parte especial (21ª ed.). Valencia: Tirant lo Blanch.

Paíno Rodríguez, F.J. (2017). Una aproximación a la delincuencia organizada. Madrid: Publicaciones Facultad de Derecho-UCM.

Reinares, F. (1998). Terrorismo y antiterrorismo. Barcelona: Paidós.

Rodríguez Medel-Nieto, C. (2017). Prueba penal transfronteriza: Su obtención y admisibilidad en España. Extraído el 17 de agosto de 2019 de: Repositorio UCM https://eprints.ucm.es/

Zafra Espinosa de los Monteros, R. (2010). El policía infiltrado. Los presupuestos jurídicos en el proceso penal español. Valencia: Tirant lo Blanch.

Fecha de recepción: 13/02/2020. Fecha de aceptación: 23/12/2020

# DATOS SOBRE LOS AUTORES DE ESTE VOLUMEN POR ORDEN ALFABÉTICO

**Fernando Díaz Caballero** es comandante de la Guardia Civil, destinado en el Estado Mayor de la Dirección Adjunta Operativa. Ingresó en la Academia General Militar en 1998 y obtuvo su despacho de teniente en 2003. Durante los empleos de teniente y capitán su actividad profesional ha estado vinculada a la lucha antiterrorista, desarrollada en el Grupo de Información de Álava y en la Unidad de Antiterrorismo de Europol. En el empleo de comandante ha prestado servicio en la Secretaría Técnica del Mando de Personal, en la Academia de Oficiales y en el Estado Mayor. Es diplomado de Estado Mayor y ha realizado también el Curso Superior de Especialista en Información. Además, es Máster en Estudios sobre Terrorismo (UNIR 2011), Máster en Seguridad (UNED 2014) y Máster de Política de Defensa y Seguridad Internacional (UCM 2016).

**José Duque Quicios** es coronel (R) de la Guardia Civil. Ha estado destinado en las unidades territoriales que por su empleo le correspondieron en Bilbao, Toledo, Girona y Logroño. En Madrid ejerció de subdirector en la revista profesional Guardia Civil, luego en la Secretaría de Cooperación Internacional. Fue jefe del contingente hispano-alemán en Russe (Bulgaria), en la misión del Embargo en el Danubio de la desaparecida UEO (Western European Union). Colaboró en un proyecto PHARE de reorganización de la Gendarmería rumana. Ha trabajado en el Consejo de Europa en la elaboración de diferentes códigos éticos para la Policía y Gendarmería rumana y Policía de la Federación Rusa. También colaboró en el marco de la OSCE, en temas de la policía democrática. Acabó su situación de activo en la SEPEC. Mientras ejercía sus tareas en todos sus empleos, y desde hace casi 30 años, comenzó a investigar en los modelos de seguridad e inteligencia en el mundo, que divulgó en publicaciones profesionales de diverso tipo, tanto en España como en el extranjero. También ha coordinado un Glosario Multilingüe Jurídico-Policial y de Inteligencia en 53 idiomas, donde han participado alrededor de 200 personas.

**Josué Expósito Guisado** es guardia civil. Graduado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla). Actualmente cursa el máster Paz, Seguridad y Defensa del Instituto Universitario Gutiérrez Mellado. Ha publicado recientemente en la Revista Ejércitos y en Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Entre sus campos de estudio se encuentran la seguridad y la defensa, experimentando un especial interés por el fenómeno del terrorismo y en el campo de la ciberseguridad, sobre los que ha realizado distintos cursos, tanto en universidades e instituciones españolas, como en el extranjero, en la Charles Sturt University.

**José Luis Gracia Cáceres** es ingeniero Industrial por la Universidad Politécnica de Madrid, licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Nacional de Educación a Distancia, licenciado en Derecho por la Universidad Europea de Madrid, y graduado en Psicología por la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Desde el año 2002 presta sus servicios en el SEPBLAC, donde ha desarrollado diversas funciones en el ámbito de las competencias legalmente atribuidas a dicho organismo, desempeñando el cargo de jefe del área de Desarrollo de Proyectos desde el año 2018. En el año 2019 ha participado en la evaluación de la Federación Rusa como miembro evaluador del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).

**José Miguel Romero Parra** es capitán de la Guardia Civil, destinado en el Colegio de Guardias Jóvenes “Duque de Ahumada” de la Guardia Civil, donde ejerce como profesor del Departamento de Ciencias Jurídicas desde el año 2014. Es licenciado en Criminología por la Universidad Camilo José Cela, graduado en Derecho por la Universidad Europea, máster en Máster Oficial Universitario en Seguridad, Salud en el Trabajo y Prevención de Riesgos Laborales, por la Universidad Camilo José Cela y actualmente doctorando en el Programa de Doctorado de Derecho y Ciencias Sociales de la UNED. Ha estado destinado en unidades operativas como el Grupo de Reserva y Seguridad número 1 y en el SEDEX-NRBQ; durante dos años destinado en la Unidad Técnica de Policía Judicial, donde fue responsable del Grupo de Desaparecidos y del EMUME (central). En este sentido es técnico en Desactivación de Artefactos Explosivos y NRBQ (TEDAX-NRBQ), especialista NRBQ nivel 3, con el curso de Control de Masas y especialista en Policía Judicial.

**Alfonso Sánchez González** es licenciado en Criminología por la Universidad de Alicante, donde también realizó el Título Propio en Seguridad Pública. Además es máster Universitario en Ciencias de la Seguridad y Criminología por la Universidad Católica de Murcia. En la actualidad es doctorando en Derecho y Ciencias Sociales (Equipo 4, Línea 9-Seguridad y Extranjería), en la Universidad Nacional de Educación a Distancia. También se ha formado en Derecho Penal, Criminología y Derecho Penitenciario, en Secreto de las comunicaciones o como experto universitario en Crimen Organizado Transnacional y Seguridad, este último en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED.

# NORMAS PARA LOS AUTORES

Los trabajos que se remitan para su publicación en la Revista "Cuadernos de la Guardia Civil" deberán ser inéditos y no estar pendientes de publicación en otra revista. No obstante, previa solicitud al Centro de Análisis y Prospectiva, podrán ser publicados en otro medio, una vez otorgada autorización escrita en tal sentido por el Director de la revista.

Los criterios para la presentación de textos son los siguientes:

**EXTENSIÓN.** Un mínimo de 6.000 palabras y un máximo de 9.000 a espacio y medio, en DIN A-4.

**TÍTULO, AUTORÍA Y AFILIACIÓN.** En la primera página constará el título, en mayúsculas y negrita, y, debajo, el nombre del autor (en mayúsculas), indicando puesto de trabajo y profesión.

Se adjuntará adicionalmente breve CV del autor de 10 o 15 líneas y dirección de correo electrónico.

**RESUMEN Y PALABRAS CLAVE.** Precedido de la palabra "Resumen" se incluirá a continuación un extracto en castellano de unas 10-15 líneas. A continuación, en otro párrafo, un "Abstract", traducción al inglés del resumen anterior. En el párrafo siguiente se incluirán las palabras clave, en un máximo de cinco, precedidas por la expresión "Palabras clave". A continuación, en párrafo nuevo, esas palabras clave en inglés precedidas de la expresión "Keywords".

**ESTRUCTURA.** Los trabajos se dividirán en apartados y secciones (2 niveles), con su propio título, numerados. Se titularán en mayúscula negrita en el primer nivel de jerarquía y con mayúscula redondo en el segundo (sin negrita). Si fuera necesario un tercer nivel se escribiría en minúscula y negrita, y el cuarto en minúscula y cursiva.

**TIPO DE LETRA.** Arial 12 puntos. Las notas y afiliación serán de la misma letra, tamaño 10 puntos.

**CUADROS Y FIGURAS.** Serán numerados e incluirán una breve titulación.

**PÁRRAFOS.** Sangrado de 5 espacios. Espacio sencillo.

Se evitará la utilización de negrita y palabras subrayadas en el cuerpo del texto. Se utilizará letra cursiva para los títulos de libros y otras fuentes o para la inclusión dentro del texto de palabras o expresiones en otro idioma diferente al del artículo.

**NOTAS.** Serán las imprescindibles y se situarán al final de la página de forma numerada.

**REFERENCIAS Y CITA BIBLIOGRÁFICA.** Se utilizará el sistema APA (http://www.apastyle.org/ http://normasapa.com/)

- En el texto

Se utilizará el sistema APA, en el texto del artículo, para citar autoría y fecha, evitando en todo caso el uso de notas a pie de página. Ejemplo: (García, 2014) o "según García (2014) las condiciones…."

- Bibliografía

Se limitará a las fuentes bibliográficas utilizadas y referenciadas en el texto. Sigue orden alfabético de apellido de autores.

Ejemplos:

1. Libro:

Mansky, C. (2013). Public Policy in an Uncertain World. London: Harvard University Press.

2. Artículo o capítulo de libro:

Antaki, C. (1988). Explanations, communication and social cognition. En C. Antaki (Ed.), Analysing everyday explanation. A casebook of methods (pp. 1-14). London: Sage.

3. Artículo:

Moskalenko, S.; McCauley, C. (2010). Measuring Political Mobilisation: The Distinction Between Activism and Radicalisation. Terrorism and Political Violence, vol. 21, p. 240.

4. Artículo de revista on-line:

Blanco, J. M.; Cohen, J. (2014).The future of counter-terrorism in Europe. The need to be lost in the correct direction. European Journal of Future Research, vol. 2 (nº 1). Springer. Extraído el 1 de enero de 2015 de: http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs40309-014-0050-9

5. Contenidos on-line:

Weathon, K. (2011). Let's Kill the Intelligence Cycle. Sources and Methods. Extraído el 1 de enero de 2015 de: http://sourcesandmethods.blogspot.com/2011/05/lets-killintelligence-cycle-original.html

6. Artículos o noticias de periódico:

Schwartz, J. (10 de septiembre de 1993). Obesity affects economic, social status. The Washington Post, pp. B1, B3, B5-B7

**ORGANISMOS Y SIGLAS.** Siempre que sea posible se utilizarán las siglas en castellano (OTAN, y no NATO; ONU y no UNO). La primera vez que se utilice una sigla en un texto se escribirá primero la traducción o equivalencia, si fuera posible, y a continuación, entre paréntesis, el nombre en el idioma original, y la sigla, separados por una coma, pudiendo posteriormente utilizar únicamente la sigla:

Ejemplo: Agencia Central de Inteligencia (Central Inteligencia Agency, CIA).

Se acompañará en soporte informático, preferentemente Microsoft Word. Las fotografías y ficheros se remitirán también en ficheros independientes. Además se tendrá en cuenta la accesibilidad del documento y de las imágenes. Se podrá remitir por correo electrónico a esta dirección: CAP-cuadernos@guardiacivil.org

Los trabajos se presentarán, precedidos por una ficha de colaboración en la que se hagan constar: título del trabajo, nombre del autor (o autores), dirección, NIF, número de teléfono y de fax, situación laboral y nombre de la institución o empresa a la que pertenece. Igualmente se presentará una ficha de cesión de derechos de autor, que se facilitará oportunamente.

Los artículos serán evaluados por el Consejo de Redacción. Se enviarán a los autores las orientaciones de corrección que se estimen pertinentes, salvo aquellas de carácter menor, que no afecten al contenido y que puedan ser realizadas por el equipo de redacción (correcciones de tipo ortográfico, de puntuación, formato, etc.).

Los autores de los trabajos publicados en la Revista serán remunerados en la cuantía que establezca el Consejo de Redacción, salvo aquellos casos en que se trate de colaboraciones desinteresadas que realicen los autores.

A todos los autores que envíen originales a la Revista "Cuadernos de la Guardia Civil" se les remitirá acuse de recibo. El Consejo de Redacción decidirá, en un plazo no superior a los seis meses, la aceptación o no de los trabajos recibidos. Esta decisión se comunicará al autor y, en caso afirmativo, se indicará el número de la Revista en el que se incluirá, así como fecha aproximada de publicación.

Los artículos que no se atengan a estas normas serán devueltos a sus autores, quienes podrán reenviarlos de nuevo, una vez hechas las oportunas modificaciones.

Los trabajos que se presenten deberán respetar de forma rigurosa los plazos que se indiquen como fecha máxima de entrega de los mismos.

Ni la Dirección General de la Guardia Civil ni "Cuadernos de la Guardia Civil" asume las opiniones manifestadas por los autores.

# CENTRO UNIVERSITARIO GUARDIA CIVIL

**Marco Legal**

- Ley 39/2007 de la Carrera Militar
- Real Decreto 1959/2009 de creación del Centro Universitario de la Guardia Civil (**CUGC**)
- Orden PRE /422/2013 de servicios centrales de la DGGC
- Ley 29/2014 de Régimen de Personal de la Guardia Civil

**Capacidades**

- Titularidad del Ministerio del Interior a través de la Dirección General Guardia Civil.
- Ente público diferente de la Administración General del Estado.
- Adscrito a una o varias universidades públicas que expiden titulos oficiales universitarios del EEES: Actualmente UC3M y UNED (pendiente de desarrollo).
- Impartir titulaciones universitarias oficiales (grado, máster, doctor) y desarrollar líneas de investigación de interés para la Guardia Civil.
- Acuerdos de cooperación con otras instituciones a nivel nacional e internacional.

**Oferta Académica**

Actualmente el CUGC está adscrito a la Universidad Carlos III de Madrid (UC3M) e imparte las Titulaciones Académicas oficiales de:

- Máster en Dirección Operativa de la Seguridad.
- Máster en Seguridad Vial y Tráfico.
- Máster en Alta Dirección en Seguridad Internacional.
- Grado en Ingeniería de la Seguridad.
- Grado en Gestión de Seguridad Pública.
- Curso experto universitario en reconstrucción de siniestros viales.
- Curso de experto universitario en Investigación de la Ciberdelincuencia.
- Curso de experto universitario en Investigación interna.

- Curso de experto universitario en Delitos medioambientales.

Para prestar un mayor apoyo en las asignaturas y facilitar el contacto con los alumnos, el CUGC dispone de un Aula Virtual cuyo acceso se realiza desde la página web (www.cugc.es).

Además desarrolla otras actividades:

- Apoyo institucional para desarrollo de doctorados.
- Investigación Académica.
- Línea Editorial del CUGC.
- Extensión Universitaria.
- Reconocimiento Carta Erasmus 2021-2027.